

# Sul diniego alle istanze di trasformazione da verde boschivo a verde agricolo

Cons. Stato, Sez. VI 10 aprile 2024, n. 3278 - De Felice, pres.; Caponigro, est. - Maso Renner di Matteo Gazzini & C s.a.s. - società agricola (avv.ti Bonomini e Calò) c. Comune di Laives (Avv. gen. Stato).

**Agricoltura e foreste - Domande per l'autorizzazione al cambio di coltura - Istanze di trasformazione da verde boschivo a verde agricolo.**

(Omissis)

## FATTO e DIRITTO

1. Il Comune di Laives, con deliberazione della Giunta comunale n. 467 del 9 novembre 2018, ha disposto di non procedere alla proposta di modifica del piano paesaggistico e del piano urbanistico comunale di alcune istanze di trasformazione da verde boschivo a verde agricolo, tra cui quella effettuata dalla Maso Renner relativamente alle pp. ff. 1310/1, 1310/134, 1310/135, 1310/137 e 1310/139.

Il TRGA, Sezione Autonoma di Bolzano, con la sentenza n. 3 del 10 gennaio 2020, ha respinto il ricorso proposto dalla s.a.s. Maso Renner avverso tale deliberazione della Giunta comunale e i relativi atti presupposti.

Di talché, l'interessata ha articolato il presente appello, formulando le seguenti censure:

*Motivazione erronea, perplessa ed illogica per avere il giudice di primo grado ritenuto corretta la procedura adottata dall'amministrazione comunale – omissis esame su circostanze decisive per il giudizio.*

Il giudice di prime cure non avrebbe minimamente preso in considerazione, nemmeno per respingerlo, il rilievo secondo cui le valutazioni del tecnico VAS, fatte proprie dall'amministrazione, sarebbero state carenti e superficiali, in quanto non avrebbero tenuto conto della circostanza che la superficie totale del bosco di pertinenza dell'azienda agricola ricorrente era estremamente vasta (55 ettari) rispetto all'area di cui si chiedeva la variazione (4.250 mq), né avrebbe tenuto conto degli intervenuti espropri.

A fronte di molteplici autorizzazioni del comitato forestale, in allora competente, organismo appartenente alla P.A., rilasciate a fronte delle richieste della ricorrente via via succedutesi nel tempo, di cui l'ultima datata 2007, le quali avevano espressamente riconosciuto che “non si prevedono effetti idrogeologici o ecologico-forestali negativi”, esprimendosi, quindi, sia sotto il profilo ambientale che idrogeologico, sarebbe stato ultroneo sottoporre nuovamente, soprattutto ai fini di studio preliminare delle varie domande pendenti, ad una valutazione di un privato, peraltro onerosa, una richiesta che aveva già avuto l'avallo, sotto il profilo ambientale, da parte di un organismo pubblico.

Sarebbe erronea l'affermazione del primo giudice che la scelta di non sottoporre le domande ad elevato impatto sul paesaggio alla valutazione geologica sarebbe stata assunta dalla Giunta comunale giusta delibera n. 467 dd. 9.11.2018, circostanza da cui farebbe poi discendere la pretesa logicità e razionalità di tale scelta. La ricorrente in primo grado aveva proprio specificamente censurato che tale “decisione” fosse stata riportata nelle premesse della delibera del novembre 2018 senza che venissero richiamate decisioni adottate in tal senso da parte della competente Giunta comunale.

L'errato presupposto da cui sarebbe partito il giudice di prime cure al fine di affermare la coerenza e logicità della scelta, non si sa da chi operata, di non procedere con la valutazione geologica per le domande ritenute ad elevato rischio ambientale, determinerebbe che, in buona sostanza, partendo dal corretto presupposto di fatto, il giudice di primo grado avrebbe probabilmente condiviso le considerazioni contenute nel ricorso introduttivo.

*Motivazione erronea, perplessa ed illogica per avere il giudice di primo grado ritenuto corretta la procedura adottata dall'amministrazione comunale – omissis esame su circostanze decisive per il giudizio.*

Il torrente Rio Dolce si troverebbe nelle immediate vicinanze di un agglomerato urbano e ciò costituirebbe un ulteriore argomento a sfavore di uno sfruttamento dell'area da parte di animali selvatici, sfruttamento che, invece, non sarebbe stato impedito da una coltivazione a frutteto. La sistemazione dell'area a vigneto avrebbe anche consentito una corretta manutenzione del letto del torrente perché più accessibile con mezzi meccanici, oltre a garantire una migliore manutenzione del territorio.

L'Amministrazione comunale avrebbe ritenuto di dare seguito alla disamina cumulativa di tutte le domande di trasformazione verde – verde via via presentate nel tempo utilizzando nelle intenzioni criteri univoci. Il mancato rispetto di tali criteri - ribadito che i ritenuti rilievi di ordine ambientale, in pretesa ostativi al processamento della domanda del privato – sarebbero errati, contraddetti dalla realtà dei fatti e contraddittori rispetto a precedenti pareri – determinerebbe che la decisione di escludere dalla procedura di trasformazione l'area di proprietà della ricorrente, la cui trasformazione sarebbe stata pienamente compatibile dal punto di vista dell'impatto ecologico, paesaggistico e morfologico, sarebbe ben lungi dal rientrare nella discrezionalità amministrativa, ma concreterebbe i vizi di violazione di legge ed eccesso di potere. Il Comune di Laives ha contestato la fondatezza delle censure dedotte, concludendo per il rigetto dell'appello.



L'appellante ha replicato con memoria a sostegno delle proprie ragioni, evidenziando anche come la prescrizione/misura compensativa contenuta nell'autorizzazione del 16 marzo 2007 (passeggiata pedonale sulla p.f. 1310/01, con staccionata verso il Rio Dolce) era stata assolta già nel 2008.

All'udienza pubblica del 22 febbraio 2024, la causa è stata trattenuta per la decisione.

2. L'appello è infondato e va di conseguenza respinto.

3. La delibera di Giunta del Comune di Laives n. 467 del 9 novembre 2018, ha compiutamente riportato lo svolgimento del procedimento amministrativo in esito al quale è stata compiuta la scelta avversata.

Il provvedimento ha premesso che:

- nel periodo compreso tra il 2001 ed il 2017 sono state presentate al Comune di Laives circa 39 domande per l'autorizzazione al cambio di coltura, le quali prevedono una trasformazione da "bosco" in "verde agricolo" di una superficie di circa 150.000 mq, che comporta un rilevante impatto sotto il profilo ambientale, paesaggistico e geologico del territorio comunale;

- prima dell'entrata in vigore della riforma urbanistica approvata con L.P. 19 luglio 2013 n. 10, alcune delle suddette richieste erano state valutate ed autorizzate da parte dell'Ispettorato Forestale di Bolzano, ma la procedura per la modifica del vigente PUC di Laives è stata portata a termine solo per una decina di loro;

- a seguito dell'entrata in vigore della riforma urbanistica approvata con L.P. 19 luglio 2013 n. 10, è stato modificato anche l'iter relativo alle modifiche di cambio coltura, ora denominate "verde-verde", che sono soggette all'esame da parte di una specifica Commissione composta da tre membri;

- il Comune di Laives ha intenzione di adottare una nuova procedura cumulativa per la modifica del piano urbanistico e di quello paesaggistico, prendendo in esame tutte le singole 29 istanze per il cambio coltura presenti agli atti ed ancora da riclassificare negli strumenti urbanistici, che interessano circa 126.000 mq, previa un'approfondita valutazione paesaggistica, ambientale e geologica;

- per questo motivo l'amministrazione, con determina n. 368 del 15 dicembre 2014, ha conferito l'incarico della valutazione paesaggistica delle suddette proposte di cambio coltura al dott. Marco Molon dello studio In.Ge.Na. di Bolzano, mentre la valutazione degli aspetti geologici ed idrogeologici è stata affidata, con determina n. 242 del 20 ottobre 2017, allo studio associato Geologia & Ambiente di Bolzano.

In proposito, il Collegio rileva che la determina n. 368 del 15 dicembre 2014, con cui è stato affidato l'incarico per il supporto tecnico specialistico per l'elaborazione della VAS al dott. Marco Molon dello studio associato INGENA, come risulta dallo stesso atto, è stata adottata in quanto, accertata l'indisponibilità di svolgere tale incarico con personale interno, dichiarata con nota dell'11 novembre 2014, nell'interesse dell'Amministrazione sono state richieste alcuna offerte, in data 25 novembre 2014, tramite il "Sistema Informativo Contratti Pubblici".

La deliberazione della Giunta comunale n. 467 del 2018 ha posto in rilievo come dalle risultanze del documento conclusivo di "valutazione paesaggistica per la riclassificazione verde-verde di cambi coltura nel comune di Laives", redatto dal dott. Marco Molon, si rileva che per le singole richieste è stata effettuata una valutazione sulle possibili conseguenze delle trasformazioni sotto il profilo ecologico, paesaggistico e morfologico, ed i criteri utilizzati sono stati la posizione e la dimensione della superficie interessata, il significato per la rete ecologica e l'impatto sul paesaggio. Per le singole domande, sono state definite nel detto documento tecnico le classi "basso impatto", "impatto moderato" e "impatto elevato".

Con specifico riferimento alla classe "impatto elevato", è stato evidenziato quanto segue: *"le superfici che sono individuate in questa categoria, dovrebbero essere mantenute come aree boschive. Il cambio di coltura avrebbe chiaramente un impatto negativo sul bosco ed il paesaggio e di conseguenza sul Comune di Laives. Per tale motivo si propone di non approvare la modifica verde-verde"*.

Nel documento conclusivo del dott. Molon, inoltre, sono riportate le seguenti valutazioni sulla Maso Renner: *"la conversione di questa superficie è da considerarsi critica, soprattutto dal punto di vista ecologico. Attualmente un bosco molto fitto si sviluppa fino al Rio Dolce, offrendo così la possibilità di accesso al torrente da parte di molti animali e rappresenta pertanto un importante elemento della rete ecologica locale. Queste aree dovrebbero rimanere inalterate"*.

L'Amministrazione ha quindi valutato *"di poter procedere con l'approfondimento dello studio geologico esclusivamente sulle domande aventi medio e basso impatto, escludendo quelle ad elevato impatto sul paesaggio, che viene ritenuto predominante anche in presenza di un eventuale giudizio positivo dal punto di vista geologico, considerato l'effetto negativo sul paesaggio"*.

La Giunta comunale ha fatto proprie le descritte motivazioni tecniche di carattere paesaggistico (oltre che geologico ed idrogeologico) per non procedere con la proposta di modifica del piano paesaggistico e del piano urbanistico comunale dell'istanza presentata dalla Maso Renner.

4. L'iter procedimentale così descritto non è affetto da alcuno dei vizi di legittimità prospettati.

4.1. In primo luogo, non assume alcun rilievo la deduzione di fatto, secondo cui le valutazioni effettuate sarebbero state carenti non avendo tenuto in alcun conto che la superficie totale del bosco di pertinenza della società agricola Maso Renner era di 55 ettari, mentre l'area di cui si chiedeva la variazione era esigua, di 4.250 mq, e non avendo tenuto conto degli intervenuti espropri.

L'Amministrazione, infatti, non ha valutato la singola istanza, ma ha deciso di esaminare cumulativamente le domande di cambio coltura, che hanno interessato complessivamente circa 126.000 mq.

L'esigenza di un esame cumulativo delle domande pervenute nei vari anni è sorta anche per l'entrata in vigore della legge provinciale di riforma urbanistica n. 10 del 2013, atteso che, come evidenziato dall'Amministrazione nella propria memoria, la detta legge provinciale, nel regolamentare la procedura per la trasformazione urbanistica da bosco a verde agricolo, ha sottolineato che l'organo comunale deve occuparsi della pianificazione urbanistica non "tramite innumerevoli e non coordinate singole modifiche su richiesta privata ma bensì nell'interesse pubblico tramite una valutazione complessiva".

Né è dato comprendere in che modo la considerazione degli intervenuti espropri avrebbe potuto incidere sulla scelta amministrativa in questa sede contestata.

Inoltre, anche la realizzazione della "passeggiata pedonale", richiamata dalla parte nella propria memoria di replica come misura compensativa di cui all'autorizzazione del 2007, non costituisce titolo per vincolare in parte qua l'attività amministrativa culminata con la delibera di Giunta n. 467 del 9 novembre 2018.

4.2. La circostanza che, fino al 2007, l'allora competente Comitato forestale, organo pubblico, avrebbe rilasciato le autorizzazioni a fronte delle richieste della ricorrente, riconoscendo che non si prevedono effetti idrogeologici ed ecologico-forestali negativi, parimenti non coglie nel segno.

Infatti, in ragione della richiamata legge provinciale medio tempore intervenuta, come detto, l'Amministrazione, ha proceduto ad una valutazione complessiva, anziché atomistica, delle istanze pervenute negli anni ed ancora pendenti.

D'altra parte, come messo in rilievo nella sentenza di primo grado, l'autorizzazione rilasciata, in data 16 marzo 2007, dal Comitato forestale provinciale aveva una validità di cinque anni e disponeva che dovesse essere svolto il procedimento per la modifica del piano urbanistico comunale, rilasciata la concessione edilizia ed eseguito l'assegno del legname, per cui decorsi i cinque anni, senza peraltro che le prescrizioni avessero trovato attuazione, la stessa autorizzazione ha esaurito i suoi effetti.

Ad ogni buon conto, considerato il notevole intervallo di tempo tra l'autorizzazione del marzo 2007 e la relazione redatta dal tecnico incaricato, depositata il 10 luglio 2017, si rivela coerente con le regole di buona amministrazione l'effettuazione di una valutazione attuale sulla compatibilità paesaggistica della trasformazione richiesta.

4.3. La scelta di affidare ad un privato le valutazioni di carattere paesaggistico è stata esaurientemente motivata nella determinazione del responsabile del procedimento n. 368 del 15 dicembre 2014 laddove è indicato che, accertata l'indisponibilità di svolgere l'incarico con personale interno, nell'interesse dell'amministrazione sono state richieste alcune offerte, in data 25 novembre 2014, tramite il "Sistema Informativo Contratti Pubblici".

4.4. Analogamente, la scelta di non sottoporre le domande ad "elevato impatto" sul paesaggio all'approfondimento dello studio geologico si rivela esente dai prospettati vizi di legittimità, in quanto il vulnus al bene paesaggio è stato ritenuto predominante anche in presenza di un eventuale giudizio positivo dal punto di vista geologico.

Si tratta di una scelta, evidentemente compiuta dalla stessa Giunta regionale in sede di adozione del provvedimento conclusivo del procedimento, tutt'altro che irragionevole, ma espressione della discrezionalità che caratterizza il potere in materia di pianificazione urbanistica.

In altri termini, la valutazione che, pur in presenza di un eventuale giudizio positivo dal punto di vista geologico, l'effetto negativo sul paesaggio è elemento ostativo all'accoglimento dell'istanza costituisce espressione tipica di discrezionalità sindacabile, quindi, solo per figure sintomatiche dell'eccesso di potere nel caso di specie insussistenti e, comunque, non provate.

Viceversa, una volta valutata come prevalente la tutela del bene paesaggio, la decisione di non sottoporre la richiesta che abbia riportato un giudizio sfavorevole da un punto di vista paesaggistico allo studio geologico costituisce opzione coerente con il concetto di buona amministrazione, evitando il compimento di un'attività superflua ed amministrativamente antieconomica.

4.5. In ordine al giudizio paesaggisticamente negativo espresso dal tecnico incaricato e fatto proprio dall'amministrazione comunale procedente, occorre ribadire come sia stato posto in rilievo che la conversione della superficie indicata dalla Maso Renner è stata considerata critica, soprattutto dal punto di vista ecologico, con la specificazione che "Attualmente un bosco molto fitto si sviluppa fino al Rio Dolce, offrendo così la possibilità di accesso al torrente da parte di molti animali e rappresenta pertanto un importante elemento della rete ecologica locale", sicché "queste aree dovrebbero rimanere inalterate".

Va da sé che il provvedimento che ha recepito tale manifestazione di giudizio costituisce espressione di ampia discrezionalità, sub specie di discrezionalità tecnica, sicché la conclusiva valutazione è un apprezzamento di merito, di per sé non sindacabile, ma soggetto in limiti assai ristretti al giudizio di legittimità, proprio in quanto espressione di discrezionalità tecnica.

La discrezionalità tecnica, infatti, è censurabile in sede giurisdizionale solo quando il suo esercizio appaia ictu oculi viziato da manifesta illogicità, irragionevolezza, arbitrarietà o travisamento dei fatti o laddove sia carente di istruttoria e di motivazione.

Nel caso di specie, occorre per altro verso considerare che il Comune di Laives ha condiviso e fatto proprio il parere

sfavorevole del professionista incaricato, la cui valutazione tecnica non implica una manifestazione di volontà, vale a dire un'attività di scelta e di ponderazione tra più interessi pubblici e privati, ma è una manifestazione di giudizio, consistente in una attività diretta alla valutazione ed all'accertamento di fatti.

L'Amministrazione, nell'effettuare le valutazioni di competenza, in linea di massima, applica concetti non esatti, ma opinabili, con la conseguenza, già evidenziata, che può ritenersi illegittima solo la valutazione che, con riguardo alla concreta situazione, si riveli manifestamente illogica, vale a dire che non sia nemmeno plausibile, e non già una valutazione che, pur opinabile nel merito, sia da considerare comunque ragionevole, ovvero la valutazione che sia basata su un travisamento dei fatti.

Il ricorso a criteri di valutazione tecnica, infatti, in qualsiasi campo, non offre sempre risposte univoche, ma costituisce un apprezzamento non privo di un certo grado di opinabilità e, in tali situazioni, il sindacato del giudice, essendo pur sempre un sindacato di legittimità e non di merito, è destinato ad arrestarsi sul limite oltre il quale la stessa opinabilità dell'apprezzamento operato dall'amministrazione impedisce d'individuare un parametro giuridico che consenta di definire quell'apprezzamento illegittimo (cfr., ex multis, Cass. Civ., SS.UU., 20 gennaio 2014, n. 1013).

Sugli atti in discorso, essendo gli stessi sindacabili dal giudice amministrativo per vizi di legittimità e non di merito, non è consentito al giudice amministrativo esercitare un controllo intrinseco in ordine alle valutazioni tecniche opinabili in quanto ciò si tradurrebbe nell'esercizio da parte del suddetto giudice di un potere sostitutivo spinto fino a sovrapporre la propria valutazione a quella dell'amministrazione, fermo però restando che anche sulle valutazioni tecniche è esercitabile in sede giurisdizionale il controllo di ragionevolezza, logicità, coerenza ed attendibilità.

La differenza tra giurisdizione di legittimità e giurisdizione di merito, in sostanza, può individuarsi nel fatto che, nel giudizio di legittimità, il giudice agisce "in seconda battuta", verificando, nei limiti delle censure dedotte, se le valutazioni effettuate dall'organo competente sono viziate da eccesso di potere per manifesta irragionevolezza o da travisamento dei fatti, vale a dire se le stesse, pur opinabili, esulano dal perimetro della plausibilità, mentre nel giudizio di merito, il giudice agisce "in prima battuta", sostituendosi all'Amministrazione ed effettuando direttamente e nuovamente le valutazioni a questa spettanti, con la possibilità, non contemplata dall'ordinamento se non per le eccezionali e limitatissime ipotesi di giurisdizione con cognizione estesa al merito di cui all'art. 134 c.p.a., di sostituire la propria valutazione alla valutazione dell'Amministrazione anche nell'ipotesi in cui quest'ultima, sebbene opinabile, sia plausibile. Nella fattispecie in esame, la valutazione espressa dall'Amministrazione deve ritenersi senz'altro plausibile e, pertanto, è esente dai vizi di legittimità dedotti.

5. All'infondatezza delle censure dedotte segue l'infondatezza dell'appello, che va di conseguenza respinto.

6. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e, liquidate complessivamente in € 4.000,00 (quattromila/00), oltre accessori di legge, sono poste a carico della parte appellante ed a favore del Comune di Laives.

*(Omissis)*

