

Ordinanza di remissione in pristino dello stato dei luoghi per lavori di sistemazione agronomica in area boscata

T.A.R. Veneto, Sez. II 11 luglio 2024, n. 1818 - Bucchini, pres.; Rinaldi, est. - Corte San Giuseppe Società Agricola S.r.l. (avv.ti Lo Presti, Mobilio, Bettoli, Gelmi) c. Regione Veneto (avv.ti Londei, Zanlucchi, Zanon) ed a.

Agricoltura e foreste - Ordinanza di remissione in pristino dello stato dei luoghi per lavori di sistemazione agronomica in area boscata - Riduzione di superficie boscata in assenza di qualsiasi autorizzazione per la realizzazione di un vigneto mediante la riprofilatura a gradoni.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Si controverte sulla legittimità dell'ordinanza in epigrafe indicata con la quale la Regione Veneto ha ordinato alla società ricorrente la remissione in pristino dello stato dei luoghi per avere l'odierna istante effettuato una riduzione di superficie boscata in assenza di qualsiasi autorizzazione per la realizzazione di un vigneto mediante la riprofilatura a gradoni del versante per una superficie complessiva e indicativa pari a circa 3800 mq (0,38 ha), catastalmente censita al Foglio 89 del Comune di Verona, mapp. 138 p, 156 p.

Con il primo motivo d'impugnazione la ricorrente deduce l'illegittimità del provvedimento impugnato sotto il profilo dell'eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto di istruttoria, sostenendo che non vi sarebbe stata modifica dello stato dei luoghi poiché non vi è stato né un mutamento di forma del profilo del terreno né una riduzione della superficie boscata, in quanto l'area di cui trattasi non sarebbe qualificabile come bosco.

La censura è infondata.

Dall'esame degli atti si desume che l'istruttoria svolta dalla P.A. è stata accurata e si è basata su puntuali e circostanziate informazioni raccolte dai funzionari direttamente in loco prima e dopo l'intervento di cui trattasi e/o da fonti certe e documentate (vedasi doc. 2, doc. 6, doc. 10, 12, 13, 14, 24 Reg.).

Quanto al disboscamento, va osservato che al momento dei sopralluoghi preventivi, effettuati dall'allora Servizio forestale congiuntamente a personale tecnico incaricato dal ricorrente, la porzione di area di cui trattasi era caratterizzata dalla presenza di ciglioni in terra e/o gradoni appena accennati, che presentavano solo alcuni piccoli tratti di muretti a secco ancora in piedi mentre quasi la totalità degli stessi era crollata e/o e sommersa da una coltre di terreno e vegetazione forestale. Tali gradoni e ciglioni presentavano un'altezza massima di circa 0,5 m e giacitura non pianeggiante. Tali caratteristiche morfologiche, pur rientrando nella definizione di "conformazione a gradoni" erano inadeguate ad ospitare un impianto di vigneto da gestire con le moderne tecniche di coltura (vedi foto 1, 2, doc. 27, che rappresentano le piccole radure presenti all'interno delle aree boscate di cui trattasi dalle quali è facilmente desumibile la conformazione a ciglioni/gradoni di tale area).

Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, la Ditta proprietaria ha notevolmente modificato il profilo del terreno, realizzando, a partire dalla situazione sopra esposta, sbancamenti di notevole entità per la realizzazione di due balze di altezza pari a circa 2 m e larghezza di 10-15 m con giacitura pianeggiante e lunghezza di 100-200 m, come risulta dai rilievi effettuati dal Comando di Polizia municipale del Comune di Verona in data 11/10/2011 (doc. 10 e l 1): sbancamenti abusivi in zona boscata, finalizzati a impiantare un vigneto al posto della vegetazione boschiva, per i quali l'amministratrice della società ricorrente è stata anche condannata penalmente (cfr. decreto penale di condanna, non opposto, doc. 33 P.A.)

Lo stato dei luoghi di cui trattasi, a seguito dell'intervento della ricorrente, è stato modificato in maniera permanente comportando, conseguentemente, un'alterazione dell'assetto idrogeologico del territorio sotteso.

Giova, inoltre, rimarcare che, indipendentemente dalla modificazione del profilo e dall'alterazione dell'assetto idrogeologico, la sola riduzione di superficie boscata comporta un'alterazione permanente dello stato dei luoghi, per la quale, la normativa vigente in materia ed il consolidato orientamento giurisprudenziale non prevedono la possibilità di procedere con l'accertamento di compatibilità paesaggistica postumo ex art. 167, commi 4 e 5, del D. Lgs. 42/2004, ma esclusivamente con il ripristino di cui al comma I e 2 del medesimo articolo.

Per quanto riguarda la classificazione a bosco dell'area di cui trattasi, la ricorrente sostiene, in verità in modo del tutto generico, che la stessa non possa essere considerata boscata e che dunque l'intervento eseguito non abbia comportato riduzione di superficie boscata, ma che, quest'ultimo, abbia, al contrario, svolto una funzione di recupero e promozione dei valori ambientali preesistenti annientati da anni di incuria che ha, a sua volta, consentito il progressivo avanzamento di colture selvatiche e prive di particolare pregio.

L'assunto non merita condivisione.

Il bosco costituisce specifico oggetto di tutela paesaggistica ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. g) del d.lgs. 42/2004, il

quale prevede che sono di interesse paesaggistico e sono sottoposti tutelati “i territori coperti da foreste e da boschi”. L’articolo 15 della legge della Regione Veneto 13/09/1978, n. 52 (Legge forestale regionale), vigente al momento della commissione degli abusi (accertati dal Comune di Verona in data 11/10/2011), disponeva che:

“1. (...) si considerano a bosco tutti quei terreni che sono coperti da vegetazione forestale arborea associata o meno a quella arbustiva, di origine naturale o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo.

(...) 3. I terreni privi temporaneamente della vegetazione forestale, per cause naturali o per intervento dell'uomo, conservano la classificazione a bosco.”

“8. Non si considerano a bosco i terreni in cui il grado di copertura arborea non supera il trenta per cento della relativa superficie e in cui non vi è in atto rinnovazione forestale e le macchie boscate, realizzate in base al Reg. CE n. 1257/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG) e che modifica ed abroga taluni regolamenti, ed in base ai relativi regolamenti precedenti.

8-bis. I boschi, come definiti al presente articolo, devono avere estensione non inferiore a 2.000 metri quadrati e larghezza media non inferiore a 20 metri.

8-ter. Sono assimilate a bosco le radure e tutte le altre superfici d'estensione inferiore a 2.000 metri quadrati che interrompono la continuità del bosco. (...)”.

La surriferita disciplina di settore utilizza solo “criteri quantitativi” per l’individuazione del bosco, mentre sotto il profilo qualitativo è sufficiente che vi sia “vegetazione forestale arborea associata o meno a quella arbustiva”; anche i terreni privi temporaneamente della vegetazione forestale, per cause naturali o per intervento dell'uomo, conservano la classificazione a bosco (cfr. Tar Veneto n. 862/2023).

La circostanza che la vegetazione presente in loco fosse di tipo “infestante” o di scarso pregio è, dunque, indifferente dal punto di vista della tutela paesistica. La normativa in materia non ha, invero, tipizzato le formazioni forestali idonee ad integrare una superficie boscata, ma ha indicato qualunque vegetazione arborea anche associata a quella arbustiva, in qualsiasi stadio di sviluppo, purché avente date caratteristiche dimensionali (di copertura, superficie e larghezza minima), senza escludere quella infestante. E’, altresì, irrilevante che, in passato, le aree in parola siano state coltivate e poi abbandonate, dato che a seguito di tale abbandono si è successivamente instaurato un processo di riforestazione naturale. Il vincolo forestale è infatti in divenire e deve essere valutato di volta in volta in base allo stato di fatto attuale, a prescindere dalle destinazioni urbanistiche e catastali e dai precedenti usi anche agricoli (cfr. Tar Veneto n. 307/2017).

Le caratteristiche del bosco sono state positivamente riscontrate da parte dell’Amministrazione Forestale. Si vedano al riguardo le ortofoto relative agli anni 2003, 2006/2007, 2008 dalle quali è possibile evincere con chiarezza il carattere boscoso dell’area oggetto d’intervento (evidenziata in rosso in foto 3,4,5 6, 7 doc. 28) scattate dal personale dell’allora Servizio forestale nel corso dei sopralluoghi preventivi effettuati in tale zona.

Mentre si veda l’ortofoto dell’anno 2012 dalla quale emerge l’eliminazione della superficie boscata a seguito dell’intervento di cui trattasi (area evidenziata in rosso in foto 8 doc. 29).

Le conclusioni sopra esposte non mutano anche a ritenere applicabile la normativa sopravvenuta (art. 2 D.lgs. n. 227/2001; art. 31 L.R. Veneto n. 3/2013), vigente al momento dell’avvio del procedimento e dell’adozione dei provvedimenti impugnati, atteso che la stessa è più restrittiva rispetto alla precedente, prevedendo una percentuale di copertura arborea minore (20% anziché 30%). La nuova disciplina, nella sostanza, conferma pressoché integralmente i preesistenti parametri tecnici di individuazione del bosco (soltanto l’aliquota di copertura arborea passa dal precedente 30% al 20%), sicché le aree contestate sono da considerarsi boscate anche (e a fortiori) alla stregua della normativa vigente al momento dell’adozione dell’ordinanza impugnata.

L’area pertanto è soggetta a vincolo paesaggistico ai sensi dell’art. 142, comma 1, lett. g) del d.lgs. 42/2004, il quale prevede che sono di interesse paesaggistico e sono sottoposti tutelati “i territori coperti da foreste e da boschi”.

Coin il secondo motivo di impugnazione, la ricorrente afferma che nel caso di specie non andava ordinata la rimessione in pristino poiché si rientrerebbe nelle fattispecie disciplinate dall’art. 4 dell’art. 167 del d.lgs. 42/2004, che consente la sanabilità dell’intervento abusivo a seguito dell’accertamento della compatibilità paesaggistica dell’intervento realizzato.

La doglianza è infondata.

La disciplina normativa limita la possibilità di rilascio dell’autorizzazione paesaggistica in sanatoria ai casi previsti dall’art. 167, commi 4 e 5, richiamato dall’art. 146, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio. I casi contemplati da dette disposizioni sono tassativi, e si riferiscono tutti a lavori inerenti fabbricati (interventi minori su edifici), sicché non si può far luogo all’autorizzazione paesaggistica in sanatoria nel caso di interventi di alterazione di territori coperti da foreste e da boschi (cfr. Cons. nn. 1851/2013, 1312/2018, 8817/2019).

Poiché gli artt. 167 e 181 del D. Lgs n. 42/2004 non consentono il rilascio dell’autorizzazione paesaggistica per interventi di riduzione di superficie boscata (disboscamento) ne deriva che l’ordinanza di ripristino ex art. 167, comma 2, costituisce atto dovuto e vincolato, dovendo l’area protetta essere ricostruita nella sua essenza forestale.

La sanzione ripristinatoria è, infatti, prevista come la regola per gli interventi realizzati in assenza di autorizzazione paesaggistica e la possibilità di sanatoria paesistica postuma è ammessa solo nei casi tassativi previsti dall’articolo 167, comma 4, del d.lgs. 42/2004.

L’intenzione legislativa è chiara nel senso di precludere qualsiasi forma di legittimazione del “fatto compiuto”, in quanto

l'esame di compatibilità paesaggistica deve sempre precedere la realizzazione dell'intervento.

Ne discende che, in assenza di autorizzazione paesaggistica a supporto degli interventi realizzati (riduzione di superficie boscata), l'Amministrazione Forestale non poteva far altro che procedere all'emanazione di un provvedimento di ripristino dello stato dei luoghi, attesa la natura vincolata e doverosa dell'atto in questione e l'assenza di alcun affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di fatto abusiva, che il tempo non può in alcun modo legittimare.

Non merita accoglimento neanche il terzo motivo di ricorso con cui la ricorrente deduce l'ingiustizia manifesta e il difetto di proporzionalità del provvedimento impugnato, considerato che tali vizi non sono configurabili in relazione agli atti vincolati e che alcun decreto di non boscosità dell'area è stato richiesto dalla ricorrente alla P.A. prima della realizzazione dell'intervento abusivo per cui è causa.

L'attestazione dei territori suscettibili di recupero a fini produttivi deve essere sempre effettuata dalla P.A., preventivamente, su richiesta dell'interessato, e la dichiarazione espressa di "non boscosità" deve precedere l'attività che il privato intende porre in essere sui territori in questione.

Per le ragioni sin qui sinteticamente esposte, il ricorso deve essere respinto.

Le spese di lite possono, tuttavia, essere compensate in ragione della problematicità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

(Omissis)