

Eliminazione della vegetazione boschiva preesistente con impianto di vigneto in assenza di autorizzazione paesaggistica

Cons. Stato, Sez. VII 13 dicembre 2024, n. 10053 - Franconiero, pres. f.f.; Ponte, est. - S. e M. Benedetti (avv.ti Baciga e Sanino) c. Regione Veneto (avv.ti Cusin, Manzi, Peagno e Zanon) ed a.

Agricoltura e foreste - Eliminazione della vegetazione boschiva preesistente con impianto di vigneto in assenza di autorizzazione paesaggistica.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Gli odierni appellanti hanno impugnato l'ordinanza dell'Area Tutela e Sviluppo del Territorio della Regione Veneto n. 6 dell'11 novembre 2016, che ha concluso il procedimento iniziato con la comunicazione di avvio prot. n. 299478 in data 3 agosto 2016.
2. Con tale provvedimento è stata contestata l'eliminazione della vegetazione boschiva preesistente da terreni di loro proprietà nel Comune di Negrar nelle aree site sui mappali 149 parte e 150 parte, fg. 24, con impianto di vigneto, in assenza di autorizzazione paesaggistica (*ex* l.r. 52/1978 e d. lgs. 42/2004) ed è stato imposto il ripristino.
3. Il provvedimento gravato ha respinto i rilievi esposti nella perizia del dott. Cagnoni, presentata dagli appellanti, nella quale si sosteneva che nell'intera proprietà interessata dagli accertamenti (mappali 149 e 150) vi fossero coltivazioni, ciliegeti, terrazzamenti e muri a secco già a partire dal 1981.
4. E, dunque, avendo l'Amministrazione rilevato l'impossibilità di ottenere l'autorizzazione in sanatoria, in quanto «*gli interventi eseguiti abusivamente (riduzione di superficie boscata) non rientrano nelle fattispecie ascrivibili alle tipologie di cui al comma 4, art. 167 del d. lgs. 42/2004 per le quali è prevista la procedura per l'accertamento della compatibilità paesaggistica*», ordinava il ripristino delle aree boscate individuate dal PAT e dal Piano di riordino Forestale del Comune di Negrar per una superficie complessiva di circa 1.700 mq, attualmente prive di vegetazione forestale a causa dell'intervento realizzato.
5. Il TAR Veneto, con la sentenza appellata (n. 307/2017) ha respinto il ricorso, sottolineando che la vegetazione di origine artificiale può, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 227/ 2001, costituire bosco solo nelle ipotesi tassativamente previste e tra queste non figurano i filari di viti piantati in sostituzione della vegetazione forestale arborea, ed affermando, in relazione alle censure dedotte, che: *i)* non sussiste difetto di motivazione, avendo l'amministrazione depositato in giudizio la documentazione fotografica (documenti nn. 10, 12, 13, 16 e 18) che provano la precedente destinazione boschiva; *ii)* gli artt. 167 e 181 del d. lgs. 42/2004 non consentono, a differenza di quanto avviene per limitati interventi su edifici, il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in sanatoria per gli interventi in oggetto e, pertanto, non si necessitava di alcun parere della Soprintendenza; *iii)* è irrilevante il rilievo di parte, secondo cui già dagli anni Sessanta le aree in parola sarebbero state coltivate e all'uopo terrazzate, dal momento che la normativa in materia (art. 6, comma 2, d. lgs. 227/2001) non ha tipizzato le formazioni forestali idonee ad integrare una superficie boscata ma si è limitata ad indicare qualunque vegetazione arborea, in qualunque stato di sviluppo, a prescindere dalle destinazioni urbanistiche catastali e dai precedenti usi anche agricoli; *iv)* né rileva l'eccepito difetto di istruttoria manifestatosi nell'aver l'Amministrazione, in via postuma, rettificato in diminuzione l'area da rimboscare rispetto all'estensione comunicata in sede di avvio procedimentale, trattandosi, invece, di mera cautela; *v)* nemmeno fondate sono le censure concernenti le modalità esecutive del sopralluogo, con riguardo alla strumentazione utilizzata asseritamente carente di una precisione centimetrica, dal momento che nella fattispecie in oggetto alcuna rilevanza pratica dimostrerebbe una simile strumentazione.
6. Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, le parti appellanti formulavano, avverso la sentenza di rigetto, i seguenti motivi di appello:
 - erroneità ed illogicità della sentenza nella parte in cui avrebbe scorrettamente motivato in ordine alla nozione normativa di bosco e alla qualificazione come superficie boscata dell'area di proprietà degli appellanti;
 - erroneità e illogicità della sentenza nella parte in cui avrebbe scorrettamente valutato la correttezza e la completezza dell'istruttoria compiuta dall'Amministrazione, così come avrebbe valutato in maniera erronea ed incompleta i documenti prodotti dai ricorrenti;
 - erroneità della sentenza nella parte in cui, classificando l'intervento come disboscamento, avrebbe travisato i fatti e non avrebbe ritenuto ammissibile una sanatoria postuma, dovendo, invece, tale intervento essere qualificato come aratura e pulizia del suolo pertinente all'attività agricola e, come tale, non soggetto al previo rilascio di un titolo abilitativo paesaggistico.
7. La Regione Veneto si è costituita in giudizio e ha controdedotto puntualmente.
8. Il Collegio, con ordinanza n. 1767 del 20 marzo 2018 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 terzo da questi designato, ponendo il seguente quesito: «*si stabilisca, attraverso una lettura terza e tecnicamente attendibile del significato delle fotografie e cartografie acquisite al giudizio, se, in relazione ai parametri contenuti nell'art. 2, comma 6, del d. lgs. n. 227/2001 e nella d. G. R. Veneto n. 1319/2013, l'area in questione (mappali nn. 148, 149 e 150 del foglio 24 del Comune di Negrar), o sue parti, alle diverse date di riferimento di dette fotografie o cartografie rilevanti, dovessero definirsi bosco*».

9. Il verificatore designato, Prof. Alberto Minelli, ha presentato una relazione in data 12 dicembre 2018.

10. Nella relazione, in risposta al suddetto quesito, concludeva, ritenendo che «*l'analisi condotta a ritroso ha, infatti, evidenziato mediante i documenti fotografici e cartografici a disposizione che tale area molto difficilmente si poteva definire boscata*».

12. Con ordinanza n. 6143 dell'11 settembre 2019, il Collegio disponeva una integrazione della verifica, invitando il verificatore: a) a prendere in esame anche la documentazione fotografica allegata in giudizio dalla Regione Veneto; b) ad espungere dalla propria disamina le foto ed i documenti non presenti negli atti del giudizio; c) a circoscrivere la propria indagine ai mappali 149 e 150 e ad indicare quale parti degli stessi (anche non coincidente con l'intero mappale) possa dirsi disboscata o meno, alla stregua dei parametri qualitativi e dimensionali di legge, quantificandone le dimensioni anche in confronto con quella individuata in rosso dalla Regione nel proprio provvedimento; d) a chiarire se ed in che misura nella nozione di bosco può farsi rientrare anche la vegetazione colturale in stato di abbandono; e) a prendere in esame e a replicare alle osservazioni metodologiche formulate dalle parti nelle proprie memorie difensive.

13. Con ordinanza n. 3550 del 6 aprile 2023, il Collegio, preso atto del mancato deposito nei termini delle richieste integrazioni tecniche e ritenendo che queste risultano potenzialmente decisive ai fini dell'esito del giudizio, reiterava la richiesta e assegnava al verificatore l'ulteriore termine di trenta giorni per provvedere al deposito.

In adempimento di tale ordinanza, con relazione depositata in data 21 maggio 2024 il verificatore rispondeva all'integrazione di quesiti suddetta. All'udienza del 5 giugno 2024 veniva concesso il richiesto termine per l'esame e l'eventuale controdeduzione al deposito tardivo della relazione.

All'udienza di smaltimento del 4 dicembre 2024 la causa passava in decisione.

14. Passando all'esame del merito, quanto al primo ordine di censure, con il quale si contesta che vi fosse una zona normativamente definibile "bosco" tale da richiedere l'autorizzazione paesaggistica per l'impianto del vigneto, preliminarmente, il Collegio ribadisce che nessuna rilevanza possa esser data all'epoca di costituzione della vegetazione ed alle pregresse vicende agricole dell'area; e ciò in ragione del fatto che la normativa vigente delinea una nozione di bosco di carattere "qualitativo".

15. Guardando al piano strettamente normativo, l'art. 2 del D. lgs. 227/2001, nella versione vigente nell'anno 2014, ha previsto, tra le esclusioni, i terrazzamenti da recuperare a fini produttivi; inoltre, prevedeva 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.

15.2. In seguito, la nozione di "bosco" e le relative esclusioni, come delineate dalla norma nazionale, sono state recepite dalla L. R. 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*».

15.2. 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*».

15.3. 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 (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 15 marzo 2024, n. 2525).

15.4. Dunque: se è vero che la normativa vigente nel 2014 avrebbe, in via astratta, consentito di tenere conto della presenza di terrazzamenti, è anche vero che, sul piano concreto, il mancato accertamento della non boscosità dell'area impedisce l'accoglimento del primo motivo.

15.5. Infine, oltre agli anzidetti rilievi sul piano normativo, il Collegio non ritiene che possa seriamente essere contestata la presenza di “vegetazione forestale arborea” di caratteristiche tali da poter astrattamente rientrare nella nozione di bosco, guardando complessivamente al carattere forestale della vegetazione in esso presente, la percentuale di copertura dello stesso, la superficie e la larghezza media dell'intero bosco del quale quello in oggetto di ricorso faceva parte integrante.

16. Quanto al secondo ordine di censure, il Collegio non può che prendere atto e condividere le considerazioni svolte dal verificatore, sulla scorta di un approfondito esame valutativo, confluito nella ultima integrazione di verifica, in specie sub lettera c).

Se per un verso non vi sono ragioni specifiche ed obiettive per discostarsi da tali elementi, per un altro verso assume rilievo dirimente la conclusione per cui si può condividere che la superficie indicata, dopo varie riduzioni, dalla Regione Veneto indichi con ragionevole certezza aree a presenza arborea con densità e dimensioni che rientrano nella definizione in contestazione. In proposito, è innegabile che le immagini acquisite evidenziano la presenza di rilevante vegetazione arborea all'interno dei perimetri rossi; e questo, in misura crescente, su tutte le ortofoto.

17. Quanto al terzo ordine di censure, concernente l'affermata esclusione della possibilità di ottenere, per l'intervento in questione, l'autorizzazione paesaggistica in sanatoria, la censura non può essere accolta, dal momento che è corretto quanto affermato dal TAR circa la limitazione della possibilità di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in sanatoria ai soli casi previsti dall'art. 167, commi 4 e 5, richiamato dall'art. 146, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio.

17.1 Si tratta di ipotesi tassative, il cui ambito applicativo attiene a lavori inerenti a fabbricati sicché «*non può far luogo all'autorizzazione paesaggistica in sanatoria nel caso di interventi non edilizi di alterazioni di territori coperti da foreste e da boschi*» (Cons. Stato, sez. III, 18 gennaio 2018, n. 312).

17.2. Nessuna contraddizione rispetto all'affermazione di non sanabilità della trasformazione potrebbe discendere dal rilievo concernente l'alterazione del profilo del terreno o dell'assetto idrogeologico del versante, posto che l'impatto paesaggistico deriva dalla trasformazione di un bosco in un vigneto, a prescindere dalle pendenze del terreno e dalla rilevanza dell'intervento sotto il distinto profilo del vincolo idrogeologico.

17.3. Tanto meno la ricomprensione dell'intervento nella tipologia A19 degli interventi che non necessitano di autorizzazione ai sensi del d.P.R. 31/2017 può risultare dirimente, posto che si tratta di normativa entrata in vigore successivamente e che, comunque, subordina tale effetto di esenzione al previo accertamento del preesistente uso agricolo o pastorale ed alla individuazione delle aree da parte del piano paesaggistico regionale, presupposti che non sussistono nel caso in esame.

Difatti, i casi contemplati da dette disposizioni sono tassativi, e si riferiscono tutti a lavori inerenti fabbricati, sicché «*non si può far luogo all'autorizzazione paesaggistica in sanatoria nel caso di interventi non edilizi di alterazione di territori coperti da foreste e da boschi*» (cfr. Cons. Stato, sez. VI, n. 1851/2013).

18. Alla luce delle considerazioni che precedono l'appello va respinto.

19. Sussistono giusti motivi, stante l'esigenza dell'approfondimento istruttorio, per compensare le spese del presente grado di giudizio, comprese le spese di verifica, liquidate in complessivi euro 4.000,00 (quattromila/00), oltre accessori dovuti per legge.

(Omissis)