

Numero 01962/2020 e data 04/12/2020 Spedizione



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 18 novembre 2020

NUMERO AFFARE 00690/2020

OGGETTO:

Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto dalla società CO.GE.A. s.r.l, in persona dell'amministratore unico e legale rappresentante pro tempore, dott. Massimo Petrarò, avverso la deliberazione della G.R. n. 176 del 16 febbraio 2015 di approvazione del PPTR, la deliberazione di G.R. n. 1435 del 2 agosto 2013 di adozione del Piano, la ricognizione cartografica di piano, la relazione istruttoria del Servizio regionale competente, i verbali del Comitato tecnico paritetico Stato-Regione, il parere favorevole della V Commissione consiliare "Ambiente e Territorio", l'Accordo fra la Regione Puglia ed il MIBACT, contro la Regione Puglia;

LA SEZIONE

Vista la nota di trasmissione della relazione del 30 marzo 2020 (pervenuta in data 5 giugno 2020) con la quale il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Vincenzo Neri;

Premesso.

1. La società ricorrente riferisce di essere proprietaria di un compendio immobiliare nel territorio del comune di Taranto e che su una porzione di esso ha realizzato due fabbricati destinati ad edilizia residenziale, assentiti dall'Ente locale con concessione edilizia n. 120 del 20 aprile 1990; riferisce altresì di avere presentato istanza di condono edilizio per alcune parti dei suddetti fabbricati.

Spiega l'interessata che, con deliberazione di G.R. n. 1435 del 2 agosto 2013, la Regione Puglia ha adottato il Piano paesaggistico territoriale (PPTR) e che nella relativa cartografia il compendio immobiliare è stato classificato per la gran parte come "bosco" e, per una piccola porzione, come "area di rispetto dei boschi" e che, con successiva deliberazione della G.R. n. 176 del 16 febbraio 2015, il PPTR è stato definitivamente approvato, confermando la citata classificazione.

La società interessata lamenta l'errore in cui sarebbe incorsa l'Amministrazione nella rilevazione cartografica del bene paesaggistico poiché, a suo dire, sarebbe in contrasto con l'effettivo stato dei luoghi. L'erroneità sarebbe dimostrata anche dal fatto che "la componente botanica di bosco è stata individuata persino in corrispondenza dei due fabbricati già compiutamente edificati" (pagina 4 del ricorso).

Il ricorso straordinario è affidato ad un unico motivo con il quale la ricorrente deduce *"violazione e falsa applicazione artt. 134, 142 e 143 del d.lgs. n. 42/04; violazione e falsa applicazione art. 2 del d.lgs. n. 227/2001. Travisamento dei fatti. Difetto di istruttoria. Violazione del giusto procedimento. Eccesso di potere per errore sui presupposti di fatto e di diritto. Difetto di motivazione. Violazione art. 3 della l. n. 241/90"*.

2. Il Ministero con la relazione, recependo *in toto* le controdeduzioni della regione Puglia trasmesse con nota n. 9969 del 21 dicembre 2017, ritiene che sia metodologicamente corretta l'individuazione a "bosco" operata dal PPTR nell'area in questione e conclude per l'infondatezza del ricorso.

Considerato.

3. La Sezione ritiene opportuno premettere brevemente il quadro normativo e giurisprudenziale che viene in rilievo in questa materia.

3.1. A livello normativo la nozione di bosco può essere desunta dal combinato disposto di alcune norme. Si ricordi che il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 - "*Codice dei beni culturali e del paesaggio*" – all'articolo 134, relativo ai beni paesaggistici, al comma 1, lett. b), dispone che sono beni paesaggistici, tra gli altri, anche le aree indicate all'articolo 142. Quest'ultimo articolo, dedicato alle "*aree tutelate per legge*", al primo comma, lett. g), prevede che fino all'approvazione del piano paesaggistico sono comunque sottoposti alle disposizioni per il loro interesse paesaggistico "*i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227*".

L'articolo 142 rimanda, dunque, alla nozione recepita dal legislatore nazionale con l'articolo 2 ("*Definizione di bosco e di arboricoltura da legno*") del d.lgs. n. 227/2001 che tuttavia è stato abrogato dal d.lgs. n. 34/2018.

Tale ultimo decreto, all'articolo 3, comma 3, definisce bosco "*le superfici coperte da vegetazione forestale arborea, associata o meno a quella arbustiva, di origine naturale o artificiale in qualsiasi stadio di sviluppo ed evoluzione, con estensione non inferiore ai 2.000 metri quadri, larghezza media non inferiore a 20 metri e con copertura arborea forestale maggiore del 20 per cento*". Al successivo articolo 4, "*Aree assimilate a bosco*", il legislatore assimila a bosco, tra l'altro, "*le radure e tutte le altre superfici di estensione inferiore a 2.000 metri quadrati che interrompono la continuità del bosco, non riconosciute come prati o pascoli permanenti o come prati o pascoli arborati*" (comma 1 lett. e).

L'articolo 143 del codice dei beni culturali e del paesaggio si occupa, infine, del piano paesaggistico e dispone al comma 1, per quanto di interesse, che l'elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno: a) ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni, ai sensi degli articoli 131 e 135; b) ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell' articolo 136; c) ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell' articolo 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione; d) eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell' articolo 134 , comma 1, lettera c); e) individuazione di eventuali, ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all'articolo 134 , da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione; f) analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio; g) individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree; h) individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio; i) individuazione dei diversi ambiti e dei relativi obiettivi di qualità, a termini dell' articolo 135 , comma 3.

3.2. Sulla nozione di bosco vi è un orientamento consolidato nella giurisprudenza nazionale. Infatti, ormai da anni, si ritiene che la nozione di "bosco", richiamata ai fini della tutela paesaggistica è, in principio, nozione normativa perché fa espresso riferimento alla definizione oggi dettata dagli articoli 3 e 4 del d.lgs. n. 34/2018, postulanti la presenza di un terreno di una certa estensione, coperto con una certa densità da vegetazione forestale arborea e - tendenzialmente almeno - da arbusti sottobosco ed erbe.

In particolare, il giudice amministrativo ha affermato che un bosco rappresenta un sistema vivente complesso insediato in modo tale da essere in grado di autorigenerarsi, così dissipando del tutto l'idea che per bosco debba intendersi l'insieme monocultura di alberi destinati, ad esempio, alla produzione di legname (Cons. Stato, sez. IV, 4 marzo 2019 n. 1462). Anche la giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. Corte cost., n. 201/2018) rammenta che l'art. 149, d.lgs. 42/2004 ha escluso dall'ambito di applicazione dell'autorizzazione paesaggistica proprio le attività, quali il taglio colturale, che rappresentano attività di gestione e di manutenzione ordinaria della aree boscate. Ciò a riprova del fatto che la nozione di bosco non è in alcun modo riducibile a quella di un insieme di alberi (così Consiglio di Stato, sez. VI, 2 dicembre 2019, n. 8242).

Sempre in tema di definizione di bosco, accanto alla nozione normativa di bosco, la giurisprudenza fa riferimento ad una nozione sostanziale perché la finalità di tutela del paesaggio, sottesa alla nozione di bosco, implica il rispetto della ragionevolezza e della proporzionalità in relazione a tale finalità, con la conseguenza che foreste e boschi sono presunti di notevole interesse e meritevoli di salvaguardia perché elementi originariamente caratteristici del paesaggio, cioè del “territorio espressivo di identità” (Cons. Stato, sez. V, 10 agosto 2016 n. 3574); il che equivale a dire che la nozione normativa di bosco, per la giurisprudenza, deve essere affiancata da una nozione sostanziale perché essa è finalizzata all'apposizione del vincolo di tutela paesaggistica.

La Corte di Cassazione, in sede penale, con sentenza sez. III, 17 ottobre 2019, n. 9402, ha poi aggiunto che solo le Regioni possono, nell'ambito della potestà legislativa concorrente *in subiecta materia*, integrare per addizione o sottrazione, la definizione di area boschiva assunta dalla legge nazionale, aggiungendo o escludendo da essa determinate aree; conseguentemente una volta accertata la natura boschiva di un'area, il vincolo paesaggistico derivante *ex lege* dal d.lgs. n.

42 del 2004, art. 142, produce effetti indipendentemente da eventuali diverse definizioni ad essa date dagli strumenti urbanistici comunali.

Il vincolo paesaggistico *ex lege* per le aree boscate presuppone, dunque, a monte la sussistenza in natura del bosco, così come definito dal legislatore, e a valle, in ragione della natura del vincolo, il provvedimento certativo adottato dall'autorità amministrativa competente che ne attesti con efficacia *ex tunc* l'effettiva esistenza.

4. Venendo all'esame delle doglianze di parte ricorrente, con un unico motivo di ricorso, sostanzialmente si deduce che nella cartografia del PPTR *"la classificazione del compendio immobiliare de quo come "bosco" e come "area di rispetto dei boschi" e in stridente contrasto con la realtà fattuale dei luoghi. Ed infatti, non soltanto il bosco normativamente inteso non esiste, ma addirittura l'intera area è, da sempre, priva di coperture vegetali, ad eccezione di sporadiche essenze spontanee molto rade e distanziate tra loro. E non potrebbe essere diversamente atteso che il terreno ha natura in parte pietrosa e in parte sabbiosa e tufacea, non presentando quindi, le condizioni basilari per l'attecchimento e la riproduzione di specie vegetali?"* (pagina 8 del ricorso).

Il motivo è infondato.

Sul punto, la regione Puglia, nelle controdeduzioni, ha chiarito che *"i rilievi per verificare la non rispondenza del bosco ai criteri previsti dalla normativa vigente in materia avrebbero dovuto riguardare l'intera area a bosco e non singole particelle"*.

In sostanza, parte ricorrente ha contestato la mancata corrispondenza delle aree alla definizione normativa di bosco con esclusivo riferimento alle particelle di sua proprietà e non all'intera area individuata dal PPTRP e qualificata come bosco; le particelle, infatti, farebbero parte di una più vasta area a bosco che si sviluppa lungo la costa ed è caratterizzata da formazioni a macchia mediterranea. Prosegue l'Amministrazione spiegando che *"l'analisi del ricorrente incentrata esclusivamente sulle particelle di suo interesse sortirebbe l'effetto di suddividere le aree a bosco in tante piccole porzioni sulle quali effettuare rilievi finalizzati alla loro esclusione dal bene"*

paesaggistica Bosco individuato nelle cartografie del PPTR, eludendo il vincolo forestale complessivo relativo all'area estesa 21 ha”.

La Regione infine chiarisce che nell'area interessata vi è *“la presenza di diffusa formazione a macchia mediterranea dominata da cespugli di lentisco (Pistacia lentiscus) dalla tipica forma rotondeggiante accompagnati da altre specie tipiche della macchia mediterranea ben superiori al 20% di copertura della superficie”* e smentisce, sulla base dei rilievi fotografici, la circostanza dedotta dalla ricorrente che anche i fabbricati sono stati individuati come bosco.

Osserva la Sezione che le particelle di proprietà della società ricorrente non possono essere considerate avulse dall'intero contesto e che la zonizzazione come bosco o come area di rispetto dei boschi non è contraddetta dalla parziale assenza di vegetazione boschiva. La definizione normativa contenuta nelle norme sopra riportate assimila al bosco sia le aree forestali temporaneamente prive di copertura arborea e arbustiva, sia le radure e tutte le altre superfici di estensione inferiore a 2.000 mq che interrompono la continuità del bosco.

Attesa anche la natura discrezionale della scelta compiuta dall'amministrazione con conseguente sindacato solo per macroscopici vizi di irrazionalità o irragionevolezza, si può quindi ritenere che la decisione adottata sia esente da illegittimità.

Sul piano materiale, è accertata la presenza della macchia mediterranea che il legislatore include nella nozione di bosco e sul piano logico-giuridico è necessario assimilare al bosco anche le aree vicine, per ricostituire e salvaguardare la continuità delle aree boscate.

Pertanto, è del tutto coerente che, come provato dall'amministrazione regionale, l'area in questione sia gravata da un vincolo boschivo.

5. Conclusivamente, per le considerazioni sino a qui espresse, il Consiglio esprime parere nel senso che il ricorso vada respinto.

P.Q.M.

esprime il parere che il ricorso debba essere respinto.

L'ESTENSORE
Vincenzo Neri

IL PRESIDENTE F/F
Francesca Quadri

IL SEGRETARIO
Maria Cristina Manuppelli