

AMBIENTE: Beni paesaggistici – Vincolo – Competenza ministeriale ex art. 138, co. 3, D.Lgs. n. 42/2004 – Potere concorrente con quello regionale e autonomo – Discrezionalità – Sindacato del g.a. Limiti – Errata quantificazione vincoli paesaggistici ex lege già vigenti – Incompletezza dell’istruttoria – Conseguenze.

Tar Veneto - Venezia, Sez. II, 8 agosto 2022, n. 1280

- in *Riv. giur. dell’edilizia*, 5, 2022, pag. 1252 e ss.

1. “[...] lo Stato ha “in astratto” il potere (non eccezionale né straordinario) di adottare unilateralmente e autonomamente il decreto di vincolo impugnato per finalità di conservazione del paesaggio, anche in assenza di ragioni d’urgenza, e di dettare prescrizioni d’uso che possono finanche vietare del tutto l’uso del bene oggetto della dichiarazione d’interesse pubblico - resta da stabilire se, nel caso concreto, il potere vincolistico è stato esercitato dal Ministero resistente in modo corretto, ragionevole e proporzionato, all’esito di una congrua istruttoria e sulla base di una chiara e coerente motivazione [...]”.

2. “[...] Le riscontrate inesattezze in ordine all’ampiezza e all’estensione dei vincoli ex lege [...] si risolvono nella violazione del principio di veridicità e completezza dell’istruttoria e, lungi dall’essere irrilevanti, inficiano in radice la logicità, coerenza e attendibilità delle valutazioni e delle ragioni giustificatrici poste a base del decreto impugnato.

Nel verificare il corretto esercizio del potere in concreto esercitato dal Ministero occorre, infatti, considerare che, per effetto del decreto impugnato, qualunque intervento di modifica dello stato dei luoghi, nella vasta area considerata, esige oggi la previa adozione del provvedimento autorizzatorio di cui all’art. 146 del d. lgs. n. 42/2004. Vengono, inoltre, introdotti puntuali e plurimi vincoli d’uso ai sensi dell’allegato A) del medesimo decreto, recante “Relazione e disciplina d’uso”. Nello specifico, tale disciplinare, privilegiando finalità meramente conservative, pone specifici vincoli che si estendono a ogni aspetto di utilizzo del territorio, involgenti le componenti idrogeomorfologiche, le componenti ecosistemiche e ambientali, le componenti culturali e insediative, le componenti agrarie, le componenti infrastrutturali fino a disciplinare l’apposizione di insegne e cartelloni pubblicitari, di recinzioni e la relevantissima regolamentazione dei comparti sciistici [...]”.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero Beni e Attivita' Culturali, della Regione del Veneto e degli intervenienti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 aprile 2022 il dott. Marco Rinaldi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con i ricorsi all'esame, la Regione Veneto e i Comuni di Auronzo di Cadore, Comelico Superiore, Danta di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolo' Comelico, Santo Stefano di Cadore hanno impugnato il decreto del Direttore generale della direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo del 5 dicembre 2019, n. 1676, recante «Dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei, Comuni di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore».

Con tale atto, adottato in via d'urgenza ai sensi dell'art. 138, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), il Ministero ha dichiarato il notevole interesse pubblico di una vasta area della regione dolomitica compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei, che include i territori dei comuni ricorrenti, reputata «bellezza panoramica» «avente valore estetico e tradizionale», in base all'art. 136 cod. beni culturali.

La dichiarazione di notevole interesse pubblico è stata accompagnata dall'imposizione di una specifica disciplina d'uso, contenuta nella relazione allegata al decreto, con cui sono state dettate le prescrizioni concernenti le componenti morfologiche del paesaggio ed i limiti ai quali soggiacciono gli interventi ammissibili.

La Regione Veneto e i Comuni di Auronzo di Cadore, Comelico Superiore, Danta di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolo' Comelico, Santo Stefano di Cadore hanno impugnato, con tre distinti ricorsi, il suddetto decreto, deducendone l'illegittimità sotto molteplici profili di violazione di legge ed eccesso di potere.

Si è costituito in giudizio il Ministero per i Beni e le attività culturali e per il turismo, chiedendo il rigetto delle impugnative avversarie.

E' intervenuta ad adiuvandum la Provincia di Belluno, instando per l'accoglimento dei ricorsi.

Sono intervenute ad opponendum alcune associazioni ambientaliste (Italia Nostra, Mountain Wilderness Italia, Lipu Odv), difendendo l'operato del Ministero e chiedendo la reiezione dei gravami.

All'udienza pubblica in epigrafe indicata, la causa è passata in decisione.

Il Collegio, visto l'art. 73 c.p.a., dispone, preliminarmente, la riunione dei ricorsi in epigrafe indicati per ragioni di connessione oggettiva, rilevato che gli stessi hanno ad oggetto l'impugnazione del medesimo provvedimento ed implicano l'esame di questioni analoghe o, comunque, omogenee.

Ciò posto, vanno disattese tutte le censure con cui le parti ricorrenti lamentano, in varia guisa, la violazione o falsa applicazione degli artt. artt. 135, 138, 139, 140, 141, 143 e 144 d.lgs. 42/2004, l'assenza del requisito dell'urgenza, la violazione delle competenze legislative ed amministrative attribuite alla Regione e agli Enti Locali nelle materie del paesaggio, dell'urbanistica e dell'ambiente e prospettano dubbi di legittimità costituzionale in ordine alla disciplina applicata dal Ministero alla fattispecie scrutinata.

Tali censure devono essere respinte (e i dubbi di legittimità costituzionale dichiarati manifestamente infondati), alla luce di quanto affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 164 del 2021, emessa in esito al conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Veneto proprio con riferimento al decreto oggetto del presente giudizio.

In tale sentenza, la Corte Costituzionale, ha già affrontato e risolto molte delle questioni in questa sede dibattute, pervenendo alle seguenti conclusioni.

“9.1.– Sul piano delle competenze costituzionali attinenti ai beni paesaggistici, questa Corte ha già precisato che «[l]a tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni» (sentenza n. 367 del 2007; in seguito, nello stesso senso, sentenze n. 66 del 2018, n. 11 del 2016, n. 309 del 2011, n. 101 del 2010, n. 226 del 2009, n. 180 del 2008 e n. 378 del 2007).

9.2.– Da tale postulato conseguono alcuni corollari.

Anzitutto, è evidente che il potere conferito allo Stato di vincolare un bene in ragione delle sue intrinseche qualità paesaggistiche (sentenza n. 56 del 1968) non costituisce una deviazione dall'impianto costituzionale, come invece suggerisce la ricorrente quando sostiene che tale attività

dovrebbe necessariamente confluire in un atto oggetto di «elaborazione congiunta» con la Regione interessata.

È vero il contrario: il conferimento allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), e con esso della potestà di individuare il livello di governo più idoneo ad esercitare le relative funzioni amministrative, rende del tutto coerente con il disegno costituzionale la previsione, oggi codificata dall'art. 138, comma 3, cod. beni culturali, secondo cui l'autorità statale possa autonomamente rinvenire in un bene le caratteristiche che lo rendono meritevole di tutela, anche se la Regione nel cui territorio il bene si trova dovesse essere di contrario avviso.

Tale principio, già espresso da questa Corte con la sentenza n. 334 del 1998, a maggior ragione va ribadito nella vigenza del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, che ha ulteriormente rafforzato la competenza statale nel campo della tutela dell'ambiente.

Non vi è, perciò, alcunché di straordinario o di eccezionale nella potestà oggi riconosciuta ad un organo statale dall'art. 138, comma 3, cod. beni culturali, posto che essa, invece, è il naturale sviluppo delle attribuzioni dello Stato in tale materia.

Anzi, «è necessario che restino inequivocabilmente attribuiti allo Stato, ai fini della tutela, la disciplina e l'esercizio unitario delle funzioni destinate alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché alla loro protezione e conservazione» (sentenza n. 140 del 2015).

9.3.– Naturalmente, nulla vieta alla legislazione statale di coinvolgere le Regioni nella funzione amministrativa di identificare i beni degni di tutela, tanto più che si tratta di un compito logicamente e giuridicamente distinto, ma senza dubbio preliminare, e perciò connesso, a successivi interventi di valorizzazione, che rientrano nella competenza concorrente (sentenze n. 138 del 2020 e n. 140 del 2015).

Allo stato attuale della legislazione, ciò avviene sia mediante l'espressione di un parere regionale non vincolante nell'ambito del procedimento avviato dallo Stato, sia per mezzo dell'emanazione diretta, nel procedimento che fa capo alla Regione stessa, del provvedimento di tutela, ma sulla base della proposta alla quale è giunta una commissione cui devono partecipare anche organi statali (artt. 137 e 140 cod. beni culturali).

Infine, il piano paesaggistico, che ha una funzione di pianificazione necessariamente ricognitiva degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico, riveste anche una funzione eventualmente dichiarativa di nuovi vincoli (art. 143, comma 1, lettera d, cod. beni culturali), alla quale la Regione partecipa attraverso l'elaborazione congiunta di tale atto (da ultimo, sentenza n. 240 del 2020).

Il legislatore ordinario si è perciò ispirato in tale materia ad una logica incrementale delle tutele che è del tutto conforme al carattere primario del bene ambientale, cui peraltro si riferisce, collocato fra i principi fondamentali della Repubblica, l'art. 9 Cost. (sentenze n. 367 del 2007, n. 183 del 2006, n. 641 del 1987 e n. 151 del 1986).

Tale logica, dal lato della Regione, opera sul piano procedimentale per addizione, e mai per sottrazione, nel senso che la competenza regionale può essere spesa al solo fine di arricchire il catalogo dei beni paesaggistici, in virtù della conoscenza che ne abbia l'autorità più vicina al territorio ove essi sorgono, e non già di alleggerirlo in forza di considerazioni confliggenti con quelle assunte dallo Stato, o comunque mosse dalla volontà di affermare la prevalenza di interessi opposti, facenti capo all'autonomia regionale, come accade nel settore del governo del territorio.

Per questa ragione, è conforme al riparto costituzionale delle competenze che il piano paesaggistico regionale – ove non sia la sede di diversi apprezzamenti legati anche alla dimensione urbanistica del territorio – è tenuto a recepire le scelte di tutela paesaggistica, senza capacità di alterarle neppure sul piano delle prescrizioni d'uso. Altrimenti, esso potrebbe divenire l'occasione per ridurre lo standard di tutela dell'ambiente in forza di interessi divergenti, anziché la sede deputata a collocare armonicamente siffatti interessi sub valenti nella cornice già intagliata secondo la preminente prospettiva della conservazione del paesaggio. L'occasione, vale a dire, per degradare «la tutela paesaggistica – che è prevalente – in una tutela meramente urbanistica» (sentenza n. 437 del 2008).

In particolare, il principio di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, ovvero di un atto di competenza della Regione, non significa che in difetto del consenso di quest'ultima lo Stato non possa vincolare alcun bene. Al contrario, esso indica che un'attività propria della Regione (e, alla quale, pertanto, va da sé che essa partecipi), ove confluiscono apprezzamenti attinenti sia al paesaggio, sia al governo del territorio, non possa essere esercitata unilateralmente, estromettendo l'autorità centrale dal processo decisionale (sentenze n. 240 del 2020; n. 86 del 2019; n. 178 del 2018; n. 68 del 2018; n. 64 del 2015; n. 211 del 2013 e n. 437 del 2008).

9.4.– Il secondo corollario, già ben presente nella giurisprudenza costituzionale, consiste infatti nella “prevalenza” assiomatica della tutela dell'ambiente sugli interessi urbanistico-edilizi (sentenza n. 11 del 2016), quando, naturalmente, la dichiarazione di notevole interesse pubblico sia stata legittimamente adottata con riferimento alle categorie di beni elencate dall'art. 136 cod. beni culturali.

Non spetta perciò alla Regione opporre alla scelta di tutela conservativa compiuta dallo Stato l'esigenza di alterare il bene paesaggistico nell'ottica dello sviluppo del territorio e dell'incentivo

alle attività economiche che vi si svolgono, mentre un profilo di intervento dinamico, che coinvolge la Regione, può legittimamente articolarsi in attività finalizzate alla promozione e al sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio culturale (sentenze n. 138 del 2020 e n. 71 del 2020).

Sotto tale aspetto, è del tutto connaturato alla finalità di conservazione del paesaggio che la dichiarazione di notevole interesse pubblico non si limiti a rilevare il valore paesaggistico di un bene, ma si accompagni a prescrizioni intese a regolamentarne l'uso, fino alla possibilità di vietarlo del tutto, come questa Corte ha recentemente sottolineato (sentenze n. 246 del 2018 e n. 172 del 2018).

Con ciò, in linea di principio, la dichiarazione non si sovrappone alla disciplina urbanistica ed edilizia di competenza regionale e locale, ma piuttosto specifica se e in quale misura quest'ultima possa esercitarsi, in forma compatibile con la vocazione alla conservazione del pregio paesaggistico propria dell'immobile o dell'area vincolata.

La circostanza che larga parte del territorio interessato dalla dichiarazione sia già tutelata per legge ai sensi dell'art. 142 cod. beni culturali non toglie, perciò, che la dichiarazione di notevole interesse pubblico possa sopraggiungere, proprio al fine di arricchire con maggiori dettagli lo specifico grado di protezione di cui i beni inseriti nell'area debbono godere.

10.– Sulla base di queste premesse, appare chiaro che spettava allo Stato adottare il decreto oggetto di conflitto, poiché esso corrisponde all'esercizio di un'attribuzione costituzionale declinata dalla legge con l'art. 138, comma 3, cod. beni culturali, insuscettibile, nel caso concreto, di pregiudicare le competenze della Regione Veneto in tema di valorizzazione dei beni culturali e di governo del territorio.

10.1.– In senso opposto, non vale obiettare che, alla data di adozione dell'atto oggetto di conflitto, era da lungo tempo in corso il procedimento per approvare congiuntamente il piano paesaggistico regionale, sicché imporre il vincolo al di fuori di tale sede violerebbe il principio di leale collaborazione.

Difatti, si è già osservato che, in base alla logica incrementale della tutela paesaggistica, è ininfluyente sulla preliminare dichiarazione di notevole interesse pubblico la circostanza che Stato e Regione non concordino, eventualmente, sull'introduzione in sede di pianificazione di un nuovo vincolo ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera d), cod. beni culturali.

Il piano è infatti tenuto a recepire i vincoli già formati, proprio perché nel disegno costituzionale, poi attuato dal legislatore ordinario, non compete alla Regione paralizzare le scelte di tutela compiute dai competenti organi statali.

Ne consegue che l'imposizione del vincolo è stata disposta "nelle more della redazione del piano paesaggistico" non perché quest'ultimo sia destinato ad incidere su tale scelta, ma, più semplicemente, perché la finalità di conservazione non è stata di fatto ancora perseguita dallo Stato in occasione dell'approvazione dello strumento di pianificazione, fermo restando che è rimessa alla discrezionalità dell'organo statale competente optare per tale soluzione, ovvero procedere unilateralmente.

In quest'ultimo caso, poi, non è affatto necessario, come invece sostiene la ricorrente, che vi siano ragioni di urgenza. L'art. 138, comma 3, cod. beni culturali riflette, come si è visto, l'esercizio di una competenza costituzionale propria dello Stato, che quest'ultimo, secondo la logica incrementale delle tutele, può esercitare senza alcun condizionamento legato a fattori temporali o contingenti, ovvero alla sfera di competenza regionale".

Ferme le surriferite considerazioni svolte dalla Corte Costituzionale nella richiamata sentenza n. 164/2021 - acclarato che lo Stato ha "in astratto" il potere (non eccezionale né straordinario) di adottare unilateralmente e autonomamente il decreto di vincolo impugnato per finalità di conservazione del paesaggio, anche in assenza di ragioni d'urgenza, e di dettare prescrizioni d'uso che possono finanche vietare del tutto l'uso del bene oggetto della dichiarazione d'interesse pubblico - resta da stabilire se, nel caso concreto, il potere vincolistico è stato esercitato dal Ministero resistente in modo corretto, ragionevole e proporzionato, all'esito di una congrua istruttoria e sulla base di una chiara e coerente motivazione.

Il sindacato che questo giudice è chiamato a svolgere sul decreto di vincolo e sulla correlata disciplina d'uso riguarda, dunque, le modalità di esercizio del potere attribuito alla P.A. statale ("come" il potere è stato esercitato e con quale "grado di dettaglio") e deve essere svolto secondo i consueti stilemi che presidono al controllo di legalità sull'esercizio dei poteri discrezionali (sussistenza dei presupposti, proporzionalità, logicità, coerenza, ragionevolezza, congrua istruttoria, adeguata motivazione, etc.), tenendo presente che il potere ministeriale, come delineato dalla richiamata sentenza n. 164/2021 della Corte Costituzionale, si configura come un potere discrezionale amplissimo (sostanzialmente privo di limiti esterni), in grado di incidere in maniera escludente (attraverso la normativa d'uso) e tendenzialmente irreversibile (in ragione della immodificabilità delle relative prescrizioni) sull'assetto degli altri interessi pubblici e privati, il cui soddisfacimento implichi l'utilizzo del bene assoggettato a vincolo.

Orbene, reputa il Tribunale che il Ministero non abbia fatto buon governo della discrezionalità amministrativa e tecnica affidatagli dall'art. 138 comma 3, cod. beni culturali, risultando dagli atti

che il decreto impugnato poggia su dati istruttori errati e non aggiornati e su una motivazione perplessa e contraddittoria.

Giova premettere, in punto di fatto, che il vincolo paesaggistico impugnato non riguarda un singolo bene immobile, bensì un'area alpina di oltre 420 chilometri quadrati, già sottoposta a molteplici vincoli ex lege, che hanno sinora consentito la "straordinaria conservazione" di detto territorio e delle sue bellezze, come riconosciuto dallo stesso Ministero.

Il vincolo paesaggistico è stato accompagnato dall'introduzione di una disciplina d'uso estremamente penetrante e dettagliata (Allegato A al decreto), che non è formata da meri "indirizzi e criteri" bensì da vere e proprie norme tecniche operative di dettaglio che regolamentano ogni minuto intervento sul territorio, finanche l'installazione di recinzioni, insegne e cartelloni pubblicitari.

Ciò premesso, il Ministero ha giustificato l'apposizione dell'avversato vincolo paesaggistico di area vasta e della correlata disciplina d'uso con una pluralità di considerazioni, tra le quali figurano in particolare:

1) la ritenuta insufficienza dei vincoli ex lege a garantire la tutela paesaggistica in relazione ai processi di sviluppo del territorio, in quanto:

- dispositivi di tutela di portata generale concernenti categorie di beni, e dunque privi di specificità;
- dispositivi di tutela privi di disciplina d'uso, diversamente da quelli operanti nelle aree alpine circostanti;
- dispositivi di tutela che lasciano scoperta un'ampia porzione (circa il 25%) del detto territorio, qualificante ed indispensabile ai fini della conservazione del complessivo paesaggio da tutelare.

2) Urgenza di provvedere derivante:

- dal declino del settore primario e spopolamento del territorio in atto;
- dal rischio di sfruttamento intensivo del territorio determinato dalla crescita turistica;
- dai significativi fenomeni di alterazione in atto della componente rurale;
- dalle modificazioni del paesaggio determinate da eccezionali eventi atmosferici (VAIA);
- dalla disomogeneità tra il regime di tutela di questo territorio (soggetto a vincolo ex lege), e quello operante negli ambiti alpini circostanti (soggetti a vincolo in forza di dichiarazione).

3) Necessità di intervenire autonomamente ed unilateralmente con dichiarazione ministeriale in quanto:

- unico strumento immediatamente operante in grado di imporre, nelle more della formazione del piano paesaggistico regionale, la disciplina d'uso funzionale alla tutela;

- solo la disciplina d'uso introducibile con la dichiarazione è in grado di fronteggiare le criticità che rendono come sopra urgente l'intervento.

Le ragioni addotte dal Ministero a sostegno dell'impugnato vincolo paesaggistico di area vasta e della correlata, minuta disciplina d'uso non risultano, tuttavia, sorrette da adeguata istruttoria e presentano profili di perplessità e contraddittorietà della motivazione.

Il Ministero ha, principalmente, giustificato l'apposizione del vincolo paesaggistico di area vasta e della correlativa disciplina d'uso, sul rilievo dell'insufficienza dei vincoli ex lege esistenti. Ciò in quanto: a) vaste e qualificanti porzioni dell'area alpina considerata non erano in alcun modo tutelate, non essendo soggette a vincolo paesaggistico ex lege; b) i vincoli ex lege presenti erano comunque insufficienti a garantire la necessaria tutela non recando alcuna "normativa d'uso".

Tali considerazioni non sono, tuttavia, sorrette da adeguata istruttoria.

Com'è noto, nella fase istruttoria del procedimento l'Amministrazione è tenuta ad accertare in modo completo i fatti, ad acquisire gli interessi rilevanti e ogni altro elemento utile per operare una scelta consapevole e ponderata.

Ove questa attività manchi del tutto o sia effettuata in modo frettoloso, incompleto o poco approfondito, il provvedimento è viziato sotto il profilo dell'eccesso di potere per difetto di istruttoria.

Nel caso di specie, il Ministero ha errato nel calcolare l'estensione dei vincoli ex lege gravanti sul territorio, svolgendo l'istruttoria sulla base di dati non aggiornati (fatto pacifico).

Dall'esame degli atti si evince, in particolare, che il Ministero ha quantificato la superficie non coperta da vincoli ex lege in misura pari al 20-25% dell'intera estensione dell'ambito ("la superficie complessiva delle aree soggette a tutela ai sensi dell'art. 142 e 136 del Codice, è intorno al 75-80% dell'ambito di riferimento", si legge a pag. 5 delle Controdeduzioni, All. E al decreto), mentre la porzione di territorio coperta da vincoli ex lege è, in realtà, pari a oltre il 96% della sua complessiva estensione.

Nel passare in rassegna le tipologie di aree vincolate ex lege presenti nell'ambito territoriale considerato, il Ministero, oltre a non accennare a quelle gravate da usi civici, non ha considerato quelle vincolate ai sensi dell'art. 142 lett. h) del Codice: tali sono le vaste porzioni del territorio individuato, che costituiscono il patrimonio agro-silvo-pastorale delle Regole.

Risulta, inoltre, errato il calcolo dell'estensione del vincolo paesaggistico su boschi e foreste gravante ex art. 142, co. 1, lett. g), d.lgs. 42/2004 sul territorio per cui è causa, notevolmente sottostimato dal Ministero rispetto alla realtà.

Il Ministero ha, infatti, considerato come aree boscate, in quanto tali soggette a vincolo ex art. 142 lett. g) del Codice, quelle indicate come tali dal SITAP della Direzione Generale; mentre nella realtà l'effettiva estensione dei boschi presenti nell'ambito è assolutamente più vasta di quella indicata da tale Sistema Informativo, evidentemente non aggiornato.

Che le verifiche svolte sulla base del sistema di ricognizione dei vincoli ministeriale (cd. SITAP) siano errate e non aggiornate risulta dal confronto tra il sistema ministeriale SITAP e quello WEBGIS, regionale, aggiornato con gli ultimi rilevamenti della Carta Forestale Regionale, redatta dalla Regione Veneto quale ente istituzionalmente competente, in base al capo VIII del D.P.R. n. 616/1977, in materia di gestione di boschi e foreste presenti nel suo territorio (si vedano i grafici recanti la sovrapposizione tra le superfici boscate indicate dal Ministero e quelle censite nella Carta regionale, dai quali risulta che i vincoli censiti dal sistema ministeriale corrispondono ad una porzione di molto inferiore a quella reale; cfr. doc. 20 della produzione del Comune Comelico Superiore e doc 16 della produzione del Comune di Auronzo di Cadore).

Le riscontrate inesattezze in ordine all'ampiezza e all'estensione dei vincoli ex lege (che coprono oltre il 96% dell'ambito, anziché il 75/80% come erroneamente sostenuto dal Ministero) si risolvono nella violazione del principio di veridicità e completezza dell'istruttoria e, lungi dall'essere irrilevanti, inficiano in radice la logicità, coerenza e attendibilità delle valutazioni e delle ragioni giustificatrici poste a base del decreto impugnato.

Nel verificare il corretto esercizio del potere in concreto esercitato dal Ministero occorre, infatti, considerare che, per effetto del decreto impugnato, qualunque intervento di modifica dello stato dei luoghi, nella vasta area considerata, esige oggi la previa adozione del provvedimento autorizzatorio di cui all'art. 146 del d. lgs. n. 42/2004. Vengono, inoltre, introdotti puntuali e plurimi vincoli d'uso ai sensi dell'allegato A) del medesimo decreto, recante "Relazione e disciplina d'uso". Nello specifico, tale disciplinare, privilegiando finalità meramente conservative, pone specifici vincoli che si estendono a ogni aspetto di utilizzo del territorio, involgenti le componenti idrogeomorfologiche, le componenti ecosistemiche e ambientali, le componenti culturali e insediative, le componenti agrarie, le componenti infrastrutturali fino a disciplinare l'apposizione di insegne e cartelloni pubblicitari, di recinzioni e la relevantissima regolamentazione dei comparti sciistici.

Orbene, essendo questo il quadro regolatorio conseguente all'adozione del decreto impugnato, risulta evidente che l'incongruità dell'istruttoria ministeriale non consente a questo G.A. di poter concludere per la correttezza e proporzionalità della decisione amministrativa.

Un potere vincolistico così penetrante, incisivo e pervasivo, come quello esercitato dal Ministero nella fattispecie per cui è causa, accompagnato dall'introduzione di una disciplina paesaggistica

d'uso estremamente puntuale e dettagliata, deve innanzitutto poggiare su un'istruttoria accurata, completa, approfondita ed aggiornata.

E invero solo se vi è stata una adeguata istruttoria il provvedimento può dirsi emanato a seguito della corretta valutazione di tutti gli elementi e dei vari interessi in gioco, secondo il noto principio che si compendia nell'espressione «ben conoscere per ben provvedere».

Diversamente opinando non solo non è possibile affermare che la P.A. abbia correttamente esercitato il potere di cui è titolare (sussistendo anzi i sintomi di un cattivo esercizio del potere), ma non è possibile neanche verificare la proporzionalità dell'azione amministrativa né accertare la reale sussistenza delle ragioni giustificatrici poste a base dell'imposizione del vincolo di area vasta e della correlata e dettagliata disciplina d'uso.

Com'è noto, il principio di proporzionalità richiede alla P.A. che opera la valutazione discrezionale un giudizio guidato, in sequenza, da tre criteri: idoneità, necessità e adeguatezza della misura prescelta.

L'idoneità mette in relazione il mezzo adoperato con l'obiettivo da perseguire. In base a tale criterio vanno scartate tutte le misure che non sono in grado di raggiungere il fine.

La necessità, nota anche come la «regola del mezzo più mite», mette a confronto le misure ritenute idonee e orienta la scelta su quella che comporta il minor sacrificio possibile degli interessi incisi dal provvedimento.

L'adeguatezza consiste nella valutazione della scelta finale in termini di tollerabilità della restrizione o incisione nella sfera giuridica del destinatario del provvedimento: gli inconvenienti causati non devono essere eccessivi rispetto agli scopi perseguiti e se essi superano un determinato livello va rimessa in discussione la scelta medesima.

L'incongruità dell'istruttoria ministeriale, basata su dati erronei, incompleti e non aggiornati, non consente di accertare il rispetto di siffatti principi, e, in particolare, di verificare se l'introduzione di una disciplina vincolistica d'uso, dettagliata, puntuale e pervasiva, quale quella contenuta nel decreto ministeriale impugnato, ecceda oppure no le necessità di tutela che si intendono perseguire.

L'inadeguatezza dell'istruttoria ministeriale si riverbera negativamente anche sulla congruità della motivazione, introducendo elementi di perplessità, oscurità e contraddittorietà nell'apparato motivazionale del decreto di vincolo di area vasta impugnato e della correlata disciplina d'uso.

E, infatti, se è vero che i vincoli paesaggistici ex lege sinora esistenti, ancorchè grandemente sottostimati nella loro effettiva estensione, hanno consentito la “straordinaria conservazione” del territorio e delle sue bellezze, come riconosciuto dallo stesso Ministero, non è dato comprendere –

in assenza di fattori sopravvenuti - quale sia la necessità, logicità, ragionevolezza e proporzionalità di un intervento ministeriale così stringente e penetrante, adottato per giunta in via di urgenza.

Niente affatto perspicua è anche la correlazione tra spopolamento delle aree montane e apposizione del vincolo paesaggistico d'area vasta per cui è causa richiamata dal Ministero a sostegno della decisione assunta.

Dalla motivazione del provvedimento impugnato si desume che - in disparte ogni considerazione in ordine all'urgenza del provvedere - l'apposizione del vincolo paesaggistico, con la correlata disciplina d'uso, sarebbe funzionale ad evitare lo spopolamento e il declino economico delle aree alpine interessate dal decreto.

L'assunto presenta elementi di perplessità e contraddittorietà e non trova corrispondenza nell'id quod plerumque accidit.

Appartiene, infatti, alla comune esperienza la considerazione secondo cui l'apposizione di una disciplina vincolistica quale quella per cui è causa, accompagnata da una disciplina d'uso che non lascia in concreto alcun margine autorizzativo (o quasi) per la creazione di nuove strutture turistiche, sciistiche o, più in generale, ricettive (come i parcheggi o gli spazi attrezzati per il camping), finisce di fatto per comprimere irrimediabilmente le possibilità di sviluppo economico e sociale delle aree interessate, favorendo ulteriormente il fenomeno dello spopolamento delle aree montane che il decreto vorrebbe contrastare.

Ed invero, condizionare la realizzazione di nuovi impianti sciistici alla scelta di un'area priva di "visibilità territoriale particolarmente ampia e la cui valenza connoti in forma peculiare l'insieme paesaggistico di cui fanno parte" o condizionare la realizzazione di nuove aree di sosta attrezzate all'assenza di una qualsiasi "minima interferenza" non solo verso ma anche da componenti di valore paesaggistico (come ad esempio una vetta dolomitica) significa di fatto vietarne la realizzazione.

L'intervento conservativo posto in essere dal Ministero con il provvedimento impugnato presenta, dunque, aspetti di perplessità e contraddittorietà motivazionale, nella parte in cui pretende di conciliare una stringente disciplina vincolistica con il dichiarato obiettivo di evitare lo spopolamento della montagna, contribuire alla creazione di posti di lavoro e creare opportunità di sviluppo turistico a partire dalla tutela paesaggistica dell'area interessata.

Una tutela paesaggistica che non si accompagni alla possibilità per i territori vincolati di estendere o quantomeno integrare le capacità attrattive e/o ricettive delle zone interessate non può, infatti, dirsi coerente con l'obiettivo dichiarato del contrasto allo spopolamento della montagna, rischiando, piuttosto, di favorire, con una sorta di eterogenesi dei fini, un lento, ma inesorabile declino economico-sociale delle aree alpine considerate.

La tutela paesaggistica - pur assumendo un indubbio valore prioritario e identitario, come peraltro già dimostra il fatto che il 96,6% della superficie interessata dal provvedimento impugnato è soggetta a vincoli ex lege - deve essere, invero, ove possibile, coordinata e armonizzata con tutti gli altri interessi in gioco, nella ricerca di un punto di equilibrio che assicuri il raggiungimento del “best interest” delle aree alpine considerate e delle comunità locali che hanno sinora contribuito, in modo decisivo, alla “straordinaria conservazione” dei paesaggi che si intendono preservare.

Quanto alle ulteriori ragioni giustificatrici del provvedimento impugnato osserva il Collegio che:

- non è in alcun modo dimostrata la sussistenza dei “fenomeni di sfruttamento intensivo del territorio” paventati dal provvedimento impugnato;
- non sono sufficientemente specificati né comprovati i significativi fenomeni di alterazione in atto della componente rurale;
- non è in alcun modo esplicitata l’ipotizzata correlazione tra le modificazioni del paesaggio determinate da eccezionali eventi atmosferici (VAIA) e l’introduzione del vincolo;
- la disomogeneità tra il regime di tutela dell’ambito territoriale considerato (soggetto solo a vincoli ex lege prima dell’introduzione del vincolo paesaggistico di area vasta in questa sede impugnato e della correlata disciplina d’uso) e quello operante negli ambiti alpini circostanti (soggetti a vincolo in forza di dichiarazione) risulta, per certi versi, accentuata dal provvedimento impugnato, ove di consideri che i decreti di vincolo dei territori di Sappada, Val Visdende, Lago di Misurina, Cortina d’Ampezzo, essendo tutti risalenti agli anni ’50 del secolo scorso, non recano alcuna disciplina d’uso.

Il provvedimento, dunque, ad onta dell’obiettivo dichiarato di “rendere maggiormente coerenti gli strumenti di tutela paesaggistica ad oggi esistenti nelle aree di alta montagna veneta dotate di omogeneità paesaggistica”, rischia di produrre un effetto esattamente contrario a quello auspicato ovvero di rendere diversa ed incoerente la disciplina di tutela di aree delle Dolomiti tra loro “in continuità geomorfologica, ambientale e paesaggistica”. Aree che in precedenza erano tutelate allo stesso modo - id est, senza disciplina d’uso - vengono ora assoggettate a diversi regimi di protezione: quelle del Comelico e della Val D’Ansie sono oggi assoggettate a disciplina d’uso, mentre quelle di Sappada, Val Visdende, Misurina e Cortina, continuano a rimanere soggette al solo obbligo di autorizzazione paesaggistica ex art. 146 del d. lgs. n. 42/2004.

Alla luce delle suesposte considerazioni devono essere accolte le censure con le quali, sia pure con diversi accenti e sfumature, la Regione Veneto e i Comuni di Auronzo di Cadore, Comelico Superiore, Danta di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolo' Comelico, Santo Stefano di Cadore deducono l’illegittimità del provvedimento impugnato per difetto di istruttoria e di motivazione.

Le spese di lite possono essere compensate tra tutte le parti in causa in ragione della problematicità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, previa riunione dei medesimi, li accoglie, nei limiti di cui in motivazione, e per l'effetto annulla il decreto impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 28 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Alberto Pasi, Presidente

Marco Rinaldi, Consigliere, Estensore

Mariagiovanna Amorizzo, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Marco Rinaldi

IL PRESIDENTE

Alberto Pasi

IL SEGRETARIO
