

Linea di confine tra Comuni (sul Monte Marmolada)

Data di pubblicazione: 16 Marzo 2023

sentenza 14 marzo 2023* (sui criteri, normativi ed empirici, da osservare per la corretta delimitazione della linea di confine tra Comuni; fattispecie relativa alla linea di confine tra il Comune di Canazei e quello di Rocca Pietore, sul Monte Marmolada).

TAR LAZIO - ROMA, SEZ. I - sentenza 14 marzo 2023 n. 4448 - Pres. Amodio, Est. Viggiano - Comune di Canazei (Avv. de Pilati) c. Ministero dell'interno, Agenzia delle entrate, Regione Trentino-Alto Adige (Avv.ra Stato) e Comune di Rocca Pietore (Avv.ti Gattamelata e Gaz) e Provincia autonoma di Trento (Avv.ti Benvenuti e Lorenzoni) e Regione Veneto (Avv.ti Londei, Manzi, Scoca, Sorrentino, Zanlucchi e Zanon) e Provincia di Belluno (n.c.) e Comune di Canazei (Avv.ti Antonini e de Pilati e Marmolada s.r.l. (Avv. Barzazi) - (previa riunione, respinge i ricorsi).

Comune e Provincia - Variazioni territoriali tra i Comuni - Linea di confine tra i territori di due Enti locali - Delimitazione - Criteri da osservare - Individuazione - Fattispecie.

Appare legittima la scelta della P.A. di individuare la corretta linea di confine tra due Comuni (nella specie, si trattava del Comune di Canazei e quello di Rocca Pietore, sul Monte Marmolada), nel caso in cui, a fondamento della delimitazione della medesima linea, sia stata posta la motivazione secondo la quale: «*per ragioni di evidente opportunità tese a non fare attraversare i fabbricati esistenti dalla linea di confine con creazione di due porzioni in territori amministrativi diversi e, in coerenza con la possibilità di azione correttiva richiamata nel citato parere del Consiglio di Stato n. 18/1980 e conseguentemente dal DPR 29 maggio 1982, si è ritenuto di fare seguire alla linea di confine un tracciato che, non intersecando la sagoma dei fabbricati così come riportata nella cartografia catastale, lasci integre le due stazioni. In tale operazione si è optato per l'accorpamento della porzione di fabbricato più piccola a quella di maggiore estensione*». La decisione di non far passare la linea di confine tra i fabbricati non costituisce scelta discrezionale, bensì inevitabile conseguenza del mutamento dello stato dei luoghi a seguito della costruzione sulla cima della montagna della stazione dell'impianto di risalita.

Publicato il 14/03/2023

04448/2023 REG.PROV.COLL.

10103/2017 REG.RIC.

10579/2018 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10103 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da Comune di Canazei, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Giorgio de Pilati, con domicilio eletto presso lo studio legale dell'avv. Giuseppe Antonini in Roma, via M. Mercati, n. 51;

contro

Ministero dell'interno, Agenzia delle entrate, Regione Trentino-Alto Adige, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi tutti dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

Comune di Rocca Pietore, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avv. Stefano Gattamelata ed Enrico Gaz, con domicilio eletto presso lo studio Stefano Gattamelata in Roma, via Monte di Fiore, 22;

Provincia autonoma di Trento, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Ludovico Marco Benvenuti e Fabio Lorenzoni, con domicilio eletto presso lo studio legale dell'avv. Fabio Lorenzoni in Roma, via del Viminale, n. 43;

Regione Veneto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luisa Londei, Andrea Manzi, Franco Gaetano Scoca, Federico Sorrentino, Francesco Zanlucchi ed Ezio Zanon, con domicilio eletto presso lo studio legale dell'avv. Andrea Manzi in Roma, via Alberico II, n. 33;

Provincia di Belluno, non costituita in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 10579 del 2018, proposto da

Regione Veneto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Franco Gaetano Scoca, Federico Sorrentino, Francesco Zanlucchi ed Ezio Zanon, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio legale dell'avv. Federico Sorrentino in Roma, Lungotevere delle Navi, n. 30;

contro

Agenzia delle entrate, Istituto geografico militare, Ministero della difesa, Ministero dell'interno, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi tutti dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

Comune di Canazei, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Antonini, Giorgio de Pilati ed Andrea de Pilati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio legale dell'avv. Giuseppe Antonini in Roma, via M. Mercati, n. 51;

Marmolada s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Guido Barzazi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio legale dell'avv. Guido Barzazi in Venezia, via Torino;

Regione Trentino Alto-Adige, Provincia autonoma di Trento, Provincia di Belluno, Comune di Rocca Pietore, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo n. 10103 del 2017:

del silenzio tenuto dal Ministero dell'interno sulla diffida a dare completa e rigorosa esecuzione al d.p.r. 29 maggio 1982 e di provvedere pertanto, entro congruo prefiggendo termine, alla definizione del confine amministrativo tra i Comuni di Canazei (TN) e Rocca Pietore (BL) sul monte Marmolada, in conformità ai criteri indicati nell'ultima

parte del parere del Consiglio di Stato, sez. I, n. 18 del 7 marzo 1980 costituente parte integrante del d.p.r. medesimo, e nomina di commissario *ad acta* incaricato di provvedere in via sostitutiva in caso di ulteriore inerzia;

per quanto riguarda i motivi aggiunti:

per l'annullamento del provvedimento espresso sopravvenuto nel corso del procedimento di cui alla lettera senza data dell'Agenzia delle entrate ed allegata relazione di data 24 maggio 2018.

quanto al ricorso introduttivo n. 10579 del 2018:

per l'accertamento dell'invalidità e per l'annullamento e comunque per l'accertamento dell'inefficacia della nota dell'Agenzia delle entrate del 20 giugno 2018, della allegata relazione congiunta della Agenzia delle entrate e dell'Istituto geografico militare del 24 maggio 2018, e - per quanto occorre possa - della nota del Ministero dell'interno del 26 giugno 2000;

per quanto riguarda il ricorso incidentale presentato dal Comune di Canazei:

per accertamento dell'invalidità e per l'annullamento e comunque per l'accertamento dell'inefficacia della nota dell'Agenzia delle entrate del 20 giugno 2018, della allegata relazione congiunta dell'Agenzia delle entrate e dell'Istituto geografico militare del 24 maggio 2018, e – per quanto occorrer possa – della nota del Ministero dell'interno del 26 gennaio 2000. Per l'accertamento o la determinazione dei confini tra il Comune di Rocca Pietore (BL) e il Comune di Canazei (TN), nel tratto del massiccio della Marmolada che va da Punta Penia al cippo 10 (Passo Fedaja).

Visti i ricorsi i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno, del Ministero della difesa dell'Agenzia delle entrate, dell'Istituto geografico militare, della Regione Trentino-Alto Adige, del Comune di Rocca Pietore, della Provincia autonoma di Trento, della Regione Veneto e di Marmolada s.r.l.

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 gennaio 2023 il dott. Matthias Viggiano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'originario ricorso iscritto al numero di ruolo generale 10103/17 il Comune di Canazei agiva avverso il silenzio serbato dal Ministero dell'interno in relazione alla diffida inoltrata per la corretta delimitazione del confine con il Comune di Rocca Pietore.
2. Si costituivano in resistenza le amministrazioni (statali e locali) intimata.
3. Prima della camera di consiglio fissata per la trattazione del ricorso avverso il silenzio sopraggiungeva una nota del servizio catasto della Provincia autonoma di Trento che informava l'Agenzia delle entrate di aver provveduto all'aggiornamento della cartografia catastale del Comune di Canazei inserendo la linea di confine con il Comune di Rocca Pietore in conformità alla demarcazione concertata con l'Istituto geografico militare.
4. Avverso tale atto (nonché quelli presupposti dell'Agenzia delle entrate) il Comune di Canazei proponeva ricorso per motivi aggiunti deducendo l'illegittimità dell'operato delle amministrazioni statali.
5. All'esito della camera di consiglio del 18 dicembre 2018, il Collegio pronunciava sentenza non definitiva con cui dichiarava improcedibile la domanda di accertamento dell'illegittimità del silenzio del Ministero dell'interno (Tar

Lazio, sez. I-ter, 8 febbraio 2019, n. 1668), convertendo al contempo il rito al fine della trattazione dell'impugnazione degli atti sopravvenuti nel corso del giudizio.

6. Con un distinto ricorso iscritto al numero di ruolo generale 10579/18 la Regione Veneto impugnava i già citati atti dell'Agenzia delle entrate con cui venivano rappresentati graficamente i confini tra i due enti comunali: appare opportuno rammentare come il confine *de quocostituisca* anche la linea di demarcazione tra le province di Belluno e Trento, nonché tra le regioni Veneto e Trentino-Alto Adige.

7. Anche in questo giudizio si costituivano in resistenza le varie amministrazioni intimat.

8. Notificatele l'impugnazione della Regione Veneto, il Comune di Canazei gravava, con ricorso incidentale, i medesimi provvedimenti, spiegando avverso di essi, sostanzialmente, le medesime censure già esposte nell'atto di motivi aggiunti presentato nel ricorso Rg 10103/17.

9. Le parti si scambiavano ulteriori memorie e repliche in vista della pubblica udienza del 25 gennaio 2023, all'esito della quale il Collegio tratteneva ambedue i ricorsi per la decisione di merito.

10. Esaurita l'esposizione della storia processuale, appare opportuno, prima ancora di affrontare le singole censure dedotte dai vari ricorrenti, ripercorrere la vicenda fattuale.

10.1. La linea di confine tra il Comune di Canazei e quello di Rocca Pietore è, infatti, al centro di una lunghissima vicenda giudiziale che si avviava nel 1973 allorché il primo ente proponeva ricorso ai sensi dell'art. 267 r.d. 3 marzo 1934, n. 383 (recante il testo unico della legge comunale e provinciale – t.u. com. prov.) chiedendo la rettifica dei confini di modo da far ricomprendere l'intero ghiacciaio della Marmolada nel proprio territorio (in particolare il tratto tra punta Penia e il passo di Fedai, ove è collocato il cippo n. 10). Il ricorso veniva deciso con d.p.r. 29 maggio 1982 che, su parere conforme del Consiglio di Stato, riconosceva come il confine andasse rettificato «*in aderenza alle deliberazioni delle commissioni internazionali del 1911*», demandando il relativo onere al Ministero dell'interno: per mera completezza, va osservato come nel 1911 il confine rappresentasse la frontiera politica internazionale tra il Regno d'Italia e l'Impero austro-ungarico.

10.2. Tornando al citato decreto presidenziale, va rilevato che esso veniva impugnato – ai sensi dell'art. 267 cpv. t.u. com. prov. – nel 1983 dinanzi a questo Tribunale dalle amministrazioni venete. La domanda di annullamento veniva respinta (Tar Lazio, sez. I, 11 maggio 1994, n. 1290) e la pronuncia poi confermata in appello (v. Cons. Stato, sez. IV, 23 ottobre 1998, n. 1361): in particolare, quest'ultima decisione statuiva come «*la linea di confine deve intendersi coincidente con la linea del dislivello della catena principale del Monte Marmolada (cd. linea delle creste o delle cime)*».

10.3. In seguito, le amministrazioni locali coinvolte concludevano in data 13 maggio 2002 un protocollo d'intesa al fine di tutelare e valorizzare la Marmolada: al predetto atto erano allegate delle planimetrie per dare concreta attuazione alle menzionate sentenze, non risultando al tempo ancora posizionati i cippi sulla linea di confine, né aggiornata la cartografia ufficiale. Nondimeno, alla stipula del protocollo d'intesa non seguiva alcuna concreta ulteriore attività.

10.4. Viceversa, sin dall'anno 2000, il Ministero dell'interno dava mandato all'Amministrazione del catasto (ora, Agenzia delle entrate) ed all'Istituto geografico militare (organi cartografici dello Stato ai sensi dell'art. 1 l. 2 febbraio 1960, n. 68) di procedere alla corretta delimitazione del confine, in adesione al decreto presidenziale del 1982 ed ai successivi pronunciamenti del giudice amministrativo. Nondimeno, in attesa del completamento del complesso iter procedimentale il Comune di Canazei presentava il già menzionato ricorso avverso il silenzio del Ministero dell'interno, su cui questo Tribunale si pronunciava con la citata sentenza non definitiva n. 1668/19.

10.5. Difatti, dopo la proposizione del ricorso ex artt. 31 e 117 c.p.a., le amministrazioni statali concludevano il procedimento con l'adozione degli atti in questa sede gravati dal Comune di Canazei e dalla Regione Veneto.

11. Conclusa anche la sintetica illustrazione dei fatti rilevanti, può passarsi all'elencazione delle censure spiegate nelle varie impugnazioni.

11.1. In particolare, con l'unico motivo del ricorso per motivi aggiunti presentato nel giudizio Rg 10103/17 (si omette la trattazione della domanda avverso il silenzio, essendo essa già stata decisa) il Comune di Canazei evidenzia l'erroneità della linea di confine tracciata dagli organi cartografici, in quanto contrastante con il *dictum* del Consiglio di Stato, in particolare nella parte in cui, sulla cima della montagna ove sono collocate due stazioni di arrivo degli impianti di risalita, «*si è ritenuto di fare seguire alla linea di confine un tracciato che, non intersecando la sagoma dei fabbricati così come riportata nella cartografia catastale, lasci integre le due stazioni*»: si tratterebbe di un'inammissibile discostamento dal chiaro pronunciamento giudiziale.

12. Passando al ricorso Rg 10579/18, va rilevato che la Regione Veneto formula quattro ragioni d'impugnazione.

12.1. In particolare, col primo motivo viene dedotta la violazione dell'art. 7 l. 7 agosto 1990, n. 241, avendo l'Agenzia delle entrate provveduto alla determinazione del confine senza il coinvolgimento dell'ente regionale.

12.2. Con la seconda censura si rappresenta la violazione del protocollo d'intesa del 2002, totalmente disatteso dalle amministrazioni statali nella propria attività cartografica.

12.3. A mezzo della terza doglianza si evidenzia l'erroneità delle operazioni compiute dall'Agenzia delle entrate e dall'Istituto geografico militare che, sostenendo di riportarsi ai confini stabiliti nel 1911, ignoravano il riferimento alla mappa confinaria del 1778 tra la Serenissima Repubblica di Venezia ed il Principato vescovile di Bressanone, puntualmente richiamati nel d.p.r. 29 maggio 1982.

12.4. Con l'ultimo motivo si lamenta la confusione della relazione tecnica allegata al provvedimento impugnato che espressamente evidenzia come la linea di confine tracciata si debba discostare dall'originario confine del 1911.

13. Quanto al ricorso incidentale presentano dal Comune di Canazei nel giudizio Rg 10579/18 è sufficiente osservare come per mezzo di esso si deducano le medesime censure già illustrate nel ricorso per motivi aggiunti nel giudizio Rg 10103/17, sicché per la loro esposizione si rinvia al precedente § 11.1.

14. Esaurita l'esposizione dei motivi di ricorso, va preliminarmente disposta la riunione dei giudizi, trattandosi di distinte (ed incrociate) impugnazioni avverso i medesimi atti.

15. Va immediatamente rilevato come nessuna doglianza possa dirsi fondata.

15.1. Inoltre, appare opportuno, stante la strettissima connessione logico-giuridica delle opposte censure, procedere all'analisi unitaria delle stesse, onde evitare faticose ripetizioni.

16. In primo luogo, va osservato come oggetto del contendere sia unicamente la tracciatura della linea di confine tra i due Comuni (e, *a fortiori*, tra le Province e le Regioni), risultando la definizione giuridica dello stesso incontrovertibilmente fissata nel d.p.r. 29 maggio 1982 (essendo stati rigettati i successivi ricorsi avverso tale atto): conseguentemente, è in discussione solamente la correttezza delle operazioni materiali di esecuzione della decisione amministrativa, rimanendo sindacabili eventuali errori commessi nell'adeguamento dello stato di fatto alla situazione giuridica.

16.1. Va poi precisato che, trattandosi di una mera operazione materiale, il compito degli organi cartografici è privo di discrezionalità, atteso che non è richiesto di tracciare il più idoneo confine, bensì semplicemente di eseguire il comando cristallizzato nel ricordato decreto presidenziale del 1982. La natura materiale dell'attività, tuttavia, non ne esclude il carattere autoritativo, atteso che gli organi cartografici procedono senza necessità di acquisire il consenso degli enti locali coinvolti: a corroborare quanto esposto, vale richiamare il parere del Consiglio di Stato del 1980 (costituente parte integrante del decreto del 1982) che indica come facoltativa l'audizione dei Comuni interessati («*raccogliendo opportunamente, ove sia possibile, l'avviso dei Comuni interessati*»). Quest'ultimo passaggio rende evidente anche l'infondatezza della denunciata violazione procedimentale, atteso che non era doveroso aprire il procedimento anche alla partecipazione della Regione Veneto: in ogni caso, va rilevato come l'Ente abbia comunque potuto prendere parte alle riunioni ed alle attività poste in essere dall'Agenzia delle entrate, fornendo il proprio apporto nelle determinazioni dell'amministrazione statale.

16.2. Quanto esposto, inoltre, conferma l'irrelevanza, nel presente giudizio, del protocollo d'intesa del 2002 che non vedeva alcuna amministrazione statale tra le parti dell'atto, risultando quindi privo di qualsivoglia efficacia nei loro confronti: in aggiunta, la giurisprudenza ha già avuto modo di chiarire la natura ricognitiva e non innovativa del documento (v. Tar Lazio, sez. II-ter, ord., 29 gennaio 2016, n. 1292), sicché la difformità della cartografia ufficiale rispetto al protocollo non costituisce vizio di legittimità.

16.3. In aggiunta, va osservato come l'impossibilità di un accordo tra gli enti locali coinvolti, attestato da ultimo nella riunione plenaria del 26 gennaio 2017 negli uffici romani dell'Agenzia delle entrate, dimostra la necessità di provvedere d'autorità al tracciamento della linea di confine, impiegando gli strumenti tecnici più idonei a disposizione dell'amministrazione. In tale prospettiva, la relazione tecnica allegata alla nota gravata dell'Agenzia delle entrate evidenzia l'utilizzo delle più moderne tecnologie per la rilevazione dei punti geografici sulla cresta del massiccio montuoso che, uniti da un'immaginaria linea, costituiscono quella «*linea delle cime o delle creste*» indicata dal Consiglio di Stato come confine tra i Comuni.

16.4. Orbene, senza ripercorrere minuziosamente le attività degli organi cartografici, va solamente osservato che, nel contestato tratto fra punta Penia e la zona situata a 400 m a nord di punta Serauta, la linea tracciata non coincide perfettamente con le vecchie mappe austriache in ragione degli errori nelle c.d. *levate* (ossia i rilievi effettuati dai cartografi) commessi per via della scarsa precisione scientifica degli strumenti a disposizione dei tecnici dell'epoca: nondimeno, essendo incontestata la volontà della commissione del 1911 di far coincidere il confine con la linea di cresta della catena principale, l'attività dell'amministrazione si riduce unicamente alla corretta riproduzione cartografica dello spartiacque esistente. Quanto al restante tratto che giunge al cippo n. 10 presso il passo di Fedaia, gli organi cartografici evidenziano come la commissione del 1911 determinava il confine prima seguendo la sommità delle montagne per poi allontanarsene con un tratto rettilineo terminante nel ridetto cippo: qui, essendo evidente la volontà degli Stati, si è fatto coincidere il confine con la menzionata retta, stante, tra l'altro, l'assenza di qualsivoglia elemento geografico d'interesse per il tracciamento del confine.

16.5. Infine, quanto agli edifici presenti sul crinale, va rilevato come nella zona di pizzo Serauta lo spartiacque naturale determina l'intera insistenza in Veneto (e quindi nel Comune di Rocca Pietore) dell'immobile. La stazione di arrivo di punta Rocca, invece, risulterebbe attraversata dall'originaria linea delle cime: nondimeno, gli sbancamenti necessari all'ancoraggio del manufatto al terreno determinavano uno «*spostamento*» del dislivello al di là della sagoma, con la conseguenza che l'originario crinale non esiste più. Pertanto, dovendosi procedere rigorosamente lungo la linea delle creste, l'amministrazione non può che seguire il profilo dell'immobile, risultando lo stesso lo spartiacque (artificiale) sulla cima del monte.

16.6. Pertanto, gli scostamenti rispetto alle indicazioni della commissione internazionale del 1911 e dai precedenti cartografici appaiono pienamente legittimi, in quanto operazioni di natura non innovativa dell'ordinamento, bensì meramente correttiva della precedente demarcazione, svolta con più precise ed accurate tecnologie. D'altro canto, la variazione (se così può definirsi) è pienamente coerente con le decisioni cui dare esecuzione, atteso che rimaneva ferma per l'amministrazione statale la «*possibilità di scostamento solo per un più conveniente allineamento con il crinale montano*».

16.7. In tale ottica va riletto il passaggio della relazione tecnica allegata al provvedimento impugnato ove si evidenzia che «*per ragioni di evidente opportunità tese a non fare attraversare i fabbricati esistenti dalla linea di confine con creazione di due porzioni in territori amministrativi diversi e, in coerenza con la possibilità di azione correttiva richiamata nel citato parere del Consiglio di Stato n. 18/1980 e conseguentemente dal DPR 29 maggio 1982, si è ritenuto di fare seguire alla linea di confine un tracciato che, non intersecando la sagoma dei fabbricati così come riportata nella cartografia catastale, lasci integre le due stazioni. In tale operazione si è optato per l'accorpamento della porzione di fabbricato più piccola a quella di maggiore estensione*». In realtà (come visto al § 16.5.) si tratta della mera presa d'atto della situazione fattuale, mutata rispetto a quella del 1911 che impone, conseguentemente, una descrizione aggiornata: conseguentemente, la decisione di non far passare la linea di confine tra i fabbricati non costituisce scelta discrezionale, bensì inevitabile conseguenza del mutamento dello stato dei luoghi a seguito della costruzione sulla cima della montagna della stazione dell'impianto di risalita.

17. L'evidenziata correttezza dell'operazione di tracciamento dei confini tra gli enti determina il rigetto delle impugnazioni.

18. Le spese, stante la natura della controversia intercorrente tra amministrazioni pubbliche, possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposto, previa riunione degli stessi, li respinge entrambi.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 gennaio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Francesca Petrucciani, Consigliere

Matthias Viggiano, Referendario, Estensore

IL SEGRETARIO