



LA GESTIONE FORESTALE DEI BOSCHI SOGGETTI A VINCOLO PAESAGGISTICO PROVVEDIMENTALE

Le prospettive aperte dal Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali ai piani paesaggistici e alle Linee guida ministeriali

In Italia da tempo viene riconosciuta al bosco una rilevante funzione paesaggistica, assoggettando il suo utilizzo e le attività che lo riguardano a una serie di vincoli e di limitazioni che hanno un forte impatto operativo. Data l'importanza e l'attualità del tema, oggetto tra l'altro di conflitti istituzionali e di un acceso dibattito fra diversi portatori di interesse, qui si riportano i contributi presentati il 21 settembre 2022 nel Seminario "La gestione forestale dei boschi soggetti a vincolo paesaggistico provvedimentale. Le prospettive aperte dal Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali ai piani paesaggistici e alle Linee guida ministeriali", recentemente organizzato dal CeSET in collaborazione con l'Accademia Italiana di Scienze Forestali e il Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali.

The reasons of the Seminar

Le ragioni del Seminario

Nicoletta Ferrucci ^(a)

^(a) Dipartimento di Scienze e tecnologie agrarie, alimentari, ambientali e forestali (DAGRI), Università degli Studi di Firenze. Piazzale delle Cascine, 15 - 50144 Firenze; nicoletta.ferrucci@unifi.it

Abstract: The need to strike a balance between the protection of the forest as an identity element of a landscape and the defence of its economic function and environmental profiles, has inspired the legislator's provision of a system of derogations from the ordinary regime of landscape authorisation reserved for a range of forestry activities strictly identified and differentiated according to the different way through which the forest is subject to a landscape constraint, *ex lege* or *ex actu*, by reserving for woods bound *ex actu* a considerably more restrictive derogation regime. The Consolidated Law on Forests and Forest Chains follows in the footsteps of its precedents, but while it intervenes directly with regard to activities on forests bound by law, mandates the delineation of the authorization regime of forestry activities on forests bound *ex actu* to future guidelines whose drafting entrusts to a synergy between Ministries involved *ratione materiae*. The seminar organized by CeSET was born from the need to foster a comparison between these last ones supported by experts in the matter.

Key words: landscaping constraint; TUFF; guidelines.

Citation: Ferrucci N., 2022 - *Le ragioni del Seminario. Atti del Seminario: La gestione forestale dei boschi soggetti a vincolo paesaggistico provvedimentale*. L'Italia Forestale e Montana, 77 (6): 205-209. <https://dx.doi.org/10.36253/ifm-1084>

Può a prima vista apparire singolare dedicare questo incontro di studio ad una riflessione sulla valenza paesaggistica del bosco, privilegiando dunque questa peculiare sfaccettatura della sua essenza di bene plurifunzionale rispetto ai profili spiccatamente ambientali che lo connotano e che lo hanno reso protagonista di eccellenza delle scelte operate dalla politica internazionale, dell'Unione Europea e nazionale, guidate dal *leading concept* della sostenibilità tridimensionale economica, sociale e ambientale, come risposta alla prospettiva circolare che lega la crisi ambientale, in termini di perdita di biodiversità e di impatto devastante dei cambiamenti climatici.

La scelta operata dal CeSET rivela una sua profonda ragione d'essere sol che si rifletta sulla rilevanza e sull'indiscutibile impatto operativo che la valenza paesaggistica del bosco da lungo tempo riveste alla luce del diritto nazionale, e che giustifica la soggezione del suo utilizzo e delle attività delle quali forma oggetto ad una serie di vincoli e di limitazioni tali da legittimare la sua qualificazione giuridica come bene ad uso controllato.

Il Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (di seguito indicato con l'acronimo TUFF) rappresenta non solo l'attuale punto di approdo di questo percorso legislativo ad oggi tuttora *in progress*, ma esprime a tinte forti la sostanziale equipollenza valoriale tra funzione ambientale e funzione paesaggistica del bosco sotto l'egida della gestione forestale sostenibile, centro gravitazionale attorno a quale si avvolge la disciplina delle attività forestali, declinato in termini di sostenibilità paesaggistica e di sostenibilità ambientale. Accanto alla copiosa messe di norme ispirate a garantire la sostenibilità della gestione del bosco in chiave ambientale, si registra, infatti, in posizione non antitetica ma parallela, una vasta gamma di disposizioni che attraverso forme modulate e innovative di coordinamento con la disciplina

del vincolo paesaggistico contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio e negli interventi modificativi e integrativi del suo dettato originario, mediate dal richiamo alle previsioni dei piani paesaggistici, limitano l'esercizio dell'attività forestale e la incardinano lungo i binari della tutela e della valorizzazione del bosco come elemento identitario del paesaggio.

La costruzione di quei binari rivela però nel labirintico intreccio di norme che ne è artefice, non solo pericolosi attecnicismi, che ne hanno reso la concreta applicazione ad opera dei selvicoltori faticosa e rischiosa nella misura in cui la non rigorosa aderenza al dettato normativo apre il varco alla irrogazione di sanzioni penali, oltre che di sanzioni amministrative, ma ha creato attualmente una situazione di *impasse* normativo il cui protrarsi rischia talvolta di condurre all'infausto esito di incidere pesantemente sulla conservazione del valore paesaggistico del bosco che quelle norme mirano a tutelare, oltre ad innescare una serie di tentativi operati in sede regionale di colmare autonomamente quel vuoto del diritto ritagliandosi spazi di intervento in una materia, quella della tutela del paesaggio, che non compete loro, bensì esclusivamente allo Stato, e sono dunque destinati a cadere sotto la scura della Corte Costituzionale, oltre ad essere stati, a più riprese, stigmatizzati dal Consiglio di Stato. Ne costituisce emblematico esempio la sentenza della Corte Costituzionale n. 239, del 29 novembre 2022 (dep.), intervenuta nelle more della pubblicazione di questo lavoro, che ha sancito la illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 28 dicembre 2021, n. 52, *Disposizioni in materia di tagli colturali. Modifiche alla l.r. 39/2000*, là dove estende l'esenzione dalla preventiva autorizzazione paesaggistica ai tagli colturali da eseguirsi nelle aree vincolate per il loro particolare valore paesaggistico

ai sensi dell'articolo 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, con la sola eccezione delle ipotesi in cui la dichiarazione di notevole interesse pubblico riguardi in modo esclusivo i boschi.

In linea con la scelta tradizionalmente operata dalla normativa paesaggistica, consolidata nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, ribadita a tinte forti dai successivi interventi legislativi che di quest'ultimo hanno integrato il dettato originario, il TUFF accoglie la distinzione tra due diverse modalità attraverso le quali il bosco può essere assoggettato a vincolo paesaggistico e in funzione delle stesse detta due regimi giuridici differenziati sotto il profilo della individuazione degli interventi esenti dalla preventiva autorizzazione paesaggistica o soggetti ad autorizzazione paesaggistica semplificata: i boschi che rispondono ai parametri identificativi previsti dal terzo comma del suo articolo 3, automaticamente soggetti a vincolo paesaggistico, *ex art. 142, lett. g)* del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che inserisce *i territori coperti da foreste e boschi come definiti dalla normativa di settore* nel suo elenco di categorie di aree vincolate per legge in funzione dei rispettivi peculiari connotati morfologici; i boschi che sono assoggettati a vincolo paesaggistico attraverso un provvedimento amministrativo antecedente l'entrata in vigore del Codice, o successivamente adottato *ex art. 136* dello stesso in funzione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici, estetici espressi dagli aspetti e caratteri peculiari che gli stessi presentano e della loro valenza identitaria in rapporto al territorio in cui ricadono: per inciso ricordo a tale proposito che alle conseguenze derivanti dall'imposizione del vincolo paesaggistico provvedimento i boschi sono soggetti anche nell'ipotesi in cui ad essere vincolato da provvedimento non è il singolo bosco, bensì un'area più ampia nella quale lo stesso è collocato.

La circostanza che nel TUFF i boschi vincolati *ex actu* siano destinatari di disposizioni *ad hoc* differenziate in termini di maggior rigore da quelle alle quali sono soggetti i boschi vincolati *ex lege* è dunque in perfetta sintonia con un'opzione consolidata nella normativa paesaggistica: basti pensare che alla luce del Codice dei beni culturali e del paesaggio non trovano applicazione ai boschi vincolati in via provvedimentale le esenzioni dalla preventiva autorizzazione paesaggistica contemplate dall'art. 149, comma 1, lett. c), cioè quelle relative al taglio colturale, alla forestazione, riforestazione, alle opere di bonifica, antincendio e conservazione, purché previsti e autorizzati dalle norme vigenti in materia, che sono da quest'ultima norma limitate espressamente ai soli boschi e alle foreste indicati dall'art. 142, comma 1, lett. g), cioè ai boschi vincolati per legge; mentre ai boschi vincolati in via provvedimentale si applicano le esenzioni dalla preventiva autorizzazione paesaggistica di cui alla lett. b) del primo comma dell'art. 149, cioè gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio, e non si identifichino dunque negli interventi, decisamente più invasivi, di cui alla lett. c).

Il disegno di un regime differenziato di esenzione dalla preventiva autorizzazione paesaggistica in funzione delle due diverse tipologie di modalità impositiva del vincolo paesaggistico sul bosco, si rinviene agevolmente anche nel D.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 contenente il *Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*, il quale estende il novero delle attività agro-silvo-pastorali esenti dalla preventiva autorizzazione paesaggistica, limitata

alla luce della versione originaria del Codice a quelle indicate all'art. 149, lett. b) e c), liberalizzate in funzione di un giudizio a priori del legislatore in ordine alla relativa scarsa incidenza sullo stato dei luoghi e irrilevanza sotto il profilo della tutela del paesaggio. Il decreto, infatti, ripropone la distinzione tra interventi che riconduce all'ambito della previsione più generica di cui all'art. 149, comma 1, lett. b), elencati nell'Allegato A, al punto n. 19, che sono esenti dalla preventiva autorizzazione paesaggistica anche se eseguiti su boschi vincolati ex art. 136 del Codice, cioè con provvedimento amministrativo; e specifiche tipologie di pratiche selvicolturali, indicate al punto n. 20 dell'Allegato A, che sono ricondotte nell'ambito degli interventi di cui all'art. 149, comma 1, lett. c) del Codice, da eseguirsi sui soli boschi di cui all'art. 142, comma 1, lett. g), cioè vincolati per legge.

Con riferimento a questi ultimi il TUFF, sulle orme dei suoi precedenti, allarga ulteriormente le maglie delle attività esenti dalla preventiva autorizzazione paesaggistica offrendo una interpretazione autentica estensiva del termine taglio colturale, che si traduce nella liberalizzazione di una nuova gamma di interventi selvicolturali e forestali.

Relativamente invece ai boschi vincolati in via provvedimentale il TUFF rinuncia a disegnare ulteriori contorni del relativo regime autorizzatorio, e demanda l'individuazione degli interventi esenti dall'obbligo della preventiva autorizzazione paesaggistica riguardanti le pratiche selvicolturali, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione, da eseguirsi sui boschi così vincolati, e ritenuti paesaggisticamente compatibili con i valori espressi nel provvedimento di vincolo, ad una codecisione Stato - Regioni che potrà alternativamente essere formalizzata nel piano paesaggistico, la cui elaborazione relativamente ai beni paesaggistici deve appunto

avvenire congiuntamente tra il Ministero della Cultura e le Regioni, ex art. 135, comma 1 del Codice; oppure in specifici accordi di collaborazione stipulati tra le Regioni e i competenti organi territoriali dello stesso Ministero della Cultura.

Inoltre, in aderenza al sopra ricordato assetto consolidato delle competenze in materia di paesaggio, che riconosce allo Stato competenza esclusiva in materia, al fine di garantire l'esercizio unitario delle funzioni ad essa inerenti, e che è accolto dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, l'art. 7, comma 12 del TUFF affida ad un decreto del Ministro delle Politiche agricole alimentari e forestali (ora Ministro dell'Agricoltura, sovranità alimentare e foreste), di concerto con il Ministro della Cultura, il Ministro della Transizione ecologica (ora Ministro dell'Ambiente e sicurezza energetica), e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, la formulazione di Linee guida nazionali alle quali le previsioni contenute nei piani paesaggistici o negli accordi di cui sopra devono attenersi.

L'approvazione delle Linee guida, ad oggi ancora assente, condiziona dunque pesantemente l'eliminazione della nebulosità che tuttora avvolge il regime autorizzatorio inerente ai boschi vincolati da provvedimento amministrativo creando disorientamento tra gli operatori del settore.

La presa d'atto della necessità e dell'urgenza di superare questa *impasse* ha motivato la scelta operata dal CeSET di tornare ancora una volta a riflettere sul tema del controverso rapporto tra bosco e paesaggio, in un'ottica decisamente più propositiva che ricognitiva, nel segno di un costruttivo confronto tra illustri rappresentanti delle Amministrazioni chiamate a co-redigere le Linee guida, e con l'ambizioso intento di fornire loro un supporto attraverso i contributi multidisciplinari dei relatori. Auspicabilmente

all'insegna della consapevolezza che il bosco è una realtà paesaggistica sulla quale si innestano esigenze di stampo ecologico naturalistico che richiedono interventi gestionali *ad hoc* ad esse funzionali, sia allorché è soggetto a vincolo paesaggistico provvedimento, sia allorché il vincolo è imposto *ex lege*.

RIASSUNTO

L'esigenza di conciliare la protezione della valenza del bosco come elemento identitario di un paesaggio, con la tutela della sua funzione economica e dei suoi profili ambientali, ha ispirato la previsione ad opera del legislatore di un sistema di deroghe al regime or-

dinario della autorizzazione paesaggistica riservato ad una gamma di attività forestali tassativamente individuate e differenziate in funzione della diversa modalità attraverso la quale il bosco è assoggettato a vincolo paesaggistico, *ex lege* o *ex actu*, riservando ai boschi vincolati in via provvedimento un regime derogatorio decisamente più restrittivo. Il Testo Unico in materia di foreste e di filiere forestali segue le orme dei suoi precedenti, ma mentre interviene direttamente con riferimento alle attività sui boschi vincolati per legge, demanda la delineazione del regime autorizzatorio delle attività forestali sui boschi vincolati *ex actu* a future Linee guida la cui redazione affida ad una sinergia tra Ministeri coinvolti *ratione materiae*. Il Convegno organizzato dal CeSET nasce dall'esigenza di favorire un confronto tra questi ultimi supportato da esperti cultori della materia.