

## Testo unico in materia di foreste e filiere forestali: il paesaggio, i beni (e i boschi), e gli interventi da concordare

Tommaso Sitzia

*The Italian national law on forests and forest supply chains: the landscape, the goods (and the woodlands), and the interventions to be set*

One of the implementing decrees of the Italian national forest law no. 34 of 2018 deals with the interventions to be set in the woodlands protected by the art. 136 of the national landscape and cultural heritage code (legislative decree no. 42 of 2004) and considered in compliance with the provisions of the landscape protection measures. The present commentary provides a basis for analysing the impact that the implementing decree could have and make suggestions for writing the decree. The commentary reviews the meaning of the various types of landscape use constraints, giving concrete examples and analyzing them with a focus on forest management. It presents an example framework of the interventions that could be the subject of the decree. Finally, it provides a summary of the key points to be addressed for the preparation of the decree.

**Keywords:** Landscape, Woodlands, Forestry, Landscape Heritage, Urbani Code, National Forest Law

### Premessa

La legislazione forestale della nostra nazione è stata recentemente aggiornata con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 34 del 3 aprile 2018 "Testo unico in materia di foreste e filiere forestali" (detto nel seguito anche "Testo unico" – Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato 2019a). Il bisogno di aggiornare la previgente norma-quadro nazionale, il decreto legislativo n. 227 del 18 maggio 2001, era sentito per dare risposta ad alcune delle note dinamiche che caratterizzano, da diverso tempo, il paesaggio forestale italiano. Tra queste, è dominante, per dimensioni e effetti, la crescente estensione delle superfici boschive, alle quali la collettività richiede l'erogazione di numerosi e diversificati servizi ecosistemici, la cui continuità non sempre è facile garantire per via dei processi dell'ambiente fisico, biologico, sociale ed economico che, in tutti gli ecosistemi naturali, foreste comprese, sono in perenne cambiamento, indipendentemente dalla cosiddetta "crisi climatica".

Si tratta di temi insidiosi e difficili da analizzare e affrontare in una norma che ha generato un vivace dibattito e sulla quale sono stati pubblicati numerosi articoli tecnici, opinioni e commenti sulle riviste scientifiche e sui social network. Una delle soluzioni adottate dal Testo unico per

gestire la complessità dei temi affrontati è l'emanazione di diversi decreti attuativi, rivolti alla definizione di criteri uniformi e linee guida nazionali.

Uno di questi decreti attuativi, contemplato dal comma 12 dell'art. 7, prevede che siano concordati "interventi previsti ed autorizzati dalla normativa in materia, riguardanti le pratiche selvicolturali, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione, da eseguirsi nei boschi tutelati ai sensi dell'articolo 136 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e ritenuti paesaggisticamente compatibili con i valori espressi nel provvedimento di vincolo". Gli interventi vengono concordati con i piani paesaggistici regionali, o con accordi di collaborazione, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241 del 7 agosto 1990, disposizione che autorizza le amministrazioni pubbliche a concludere tra loro accordi per disciplinare la collaborazione nello svolgimento di attività di interesse comune. In questo caso le parti sono le regioni e i competenti organi del Ministro dei beni delle attività culturali e del turismo, in base ai profili organizzativi di cui al recente decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 169 del 2 dicembre 2019. Gli interventi devono essere definiti nel "rispetto" di "linee guida nazionali di individuazione e di gestione forestale delle aree ritenute meritevoli di tutela", da adottarsi con apposito decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dei beni delle attività culturali e del turismo, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Il presente documento ha lo scopo di fornire una base per l'analisi dell'impatto che questo decreto potrebbe avere, in linea con quanto previsto dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 170 dell'11 settembre 2008 e per l'analisi tecnico-normativa, di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008. Propone spunti di riflessione per i lavori degli organi incaricati di predisporre e approvare il decreto.

□ Università degli Studi di Padova, Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-Forestali, v.le dell'Università 16, 35020 Legnaro, PD (Italy)

@ Tommaso Sitzia ([tommaso.sitzia@unipd.it](mailto:tommaso.sitzia@unipd.it))

**Citazione:** Sitzia T (2020). Testo unico in materia di foreste e filiere forestali: il paesaggio, i beni (e i boschi), e gli interventi da concordare. *Forest@* 17: 63-70. - doi: [10.3832/efor3567-017](https://doi.org/10.3832/efor3567-017) [online 2020-07-14]

Editor: Marco Borghetti

## Richiami sui beni (e i boschi) di cui all'art. 136 del decreto legislativo 42/2004

Il vincolo paesaggistico che l'art. 136 del decreto legislativo n. 42 del 22 gennaio 2004 "Codice dei beni culturali e del paesaggio" (detto nel seguito anche "Codice" – Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato 2019b) è detto del "primo tipo"; la sua fonte giuridica è un provvedimento amministrativo: la dichiarazione di notevole interesse pubblico, un istituto giuridico introdotto dalla legge n. 788 dell'11 giugno 1922. Il Codice attribuisce alla dichiarazione di notevole interesse pubblico una funzione sostanziale, non meramente procedurale o strumentale, in quanto in essa devono essere individuate precise prescrizioni di uso dei beni vincolati, che, all'atto della dichiarazione, divengono beni paesaggistici. I vincoli del "primo tipo", qualora apposti in un periodo successivo all'emanazione del Codice, vengono anche detti "vestiti", in quanto ad essi si applica una specifica disciplina d'uso, come nell'esempio seguente.

L'area prealpina e collinare dell'Alta Marca Trevigiana, compresa tra i comuni di Valdobbiadene e Segusino, è stata dichiarata di notevole interesse pubblico con il Decreto del Direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici del Veneto del 30 settembre 2010. Quest'area, che copre centinaia di ettari, si distingue per "singolari caratteristiche morfologiche, naturalistiche, ambientali, storico-insedivative e culturali che definiscono un ambito di particolare valore paesaggistico meritevole della massima salvaguardia". Tra i caratteri che interessano maggiormente il presente documento vi sono quelli naturalistici. Il Decreto richiama una notevole complessità naturalistico-ecologica, l'alternanza di prati e boschi di latifoglie, pozze d'alpeggio e piccole malghe ancora attive, nonché aspetti floristici significativi. I fattori naturali sono, per molti aspetti, interrelati a quelli umani e testimoniati dalla pittura, dalla letteratura e dalla fotografia. Tra i fattori di rischio che più ci interessano, il Decreto segnala l'abbandono delle pratiche agro-pastorali, il rimboschimento spontaneo e la cancellazione del paesaggio agrario. A ciò si aggiunge la diffusione dei vigneti "doc", spesso poco oculata e poco attenta alla vocazione dei terreni, che sta portando ad una pericolosa semplificazione culturale, a spese dei boschi e soprattutto dei prati. Tra gli interventi disciplinati dal Decreto ci interessano maggiormente quelli relativi al paesaggio naturale, al paesaggio agrario, alla viabilità, alle siepi, alberature e filari. Il Decreto obbliga a conservare le specie arboree autoctone, a garantire il recupero ed il miglioramento dell'assetto naturale dei luoghi, ivi comprese le sue componenti morfologiche e vegetazionali; nelle aree boscate la conservazione degli ambiti naturali e la salvaguardia della biodiversità, anche con riferimento alla rarità delle specie vegetali. Dovranno essere incentivati il ripristino e la ricostruzione degli ambiti naturali, anche attraverso l'eliminazione e la sostituzione delle specie arboree contrastanti con il paesaggio storico. Qualsiasi alterazione dello stato dei luoghi nelle aree boscate è da evitare, ad esclusione dei tagli colturali. Nelle opere di sistemazione fondiaria dovrà essere garantito il rispetto della conformazione naturale del terreno, escludendo sbanamenti e riempimenti di vallecole. Le modifiche alla viabilità secondaria, vicinale e agraria, dovranno adeguarsi ai profili esistenti dei terreni, evitando movimenti di terra significativi e l'abbattimento di alberature e siepi autoctone. La riqualificazione dei pendii dovrà avvenire con tecniche di ingegneria naturalistica, piantumando talee di specie arbustive e l'impiego di graticci in legno per la difesa delle sponde. I filari di alberi lungo i fiumi, le scoline e i torrenti, dovranno essere mantenuti e integrati, fatti salvi gli interventi di ceduzione, sostituzione di piante a fine ciclo o danneggiate e le potature necessarie alla manutenzione ordinaria.

Con l'apposizione del vincolo, la facoltà del proprietario, pubblico o privato, di modificare fisicamente il bene, viene esclusa, limitata o prestabilita dal provvedimento amministrativo. In altri termini, il regime giuridico del bene viene modificato, comportando l'assoggettamento del bene stesso alla disciplina amministrativa di settore relativa al paesaggio.

Molte delle trasformazioni sono subordinate al procedimento di autorizzazione paesaggistica, teso ad accertare se gli interventi sono conformi alle prescrizioni contenute nel vincolo o nel piano paesaggistico, o se queste dovessero essere assenti o carenti, sono compatibili con la conservazione del bene secondo il parere dell'amministrazione competente. Il secondo caso comporta che il vincolo, specialmente se apposto prima del 2004, abbia unicamente un effetto procedimentale, cioè ogni trasformazione è subordinata al procedimento di autorizzazione paesaggistica, ma in merito a questa l'amministrazione gode di ampia discrezionalità. Tutti i vincoli adottati prima del 2004 sono detti "nudi", come nell'esempio seguente, in contrapposizione a quelli individuati successivamente al 2004.

La zona collinare del Montello, interessante i comuni di Nervesa, Givera, Volpago, Montebelluna e Crocetta è stata dichiarata di notevole interesse pubblico con il Decreto ministeriale del 14 aprile 1975 perché, per la sua particolare conformazione del terreno, per la flora e per la distribuzione, il tipo e l'ubicazione dei fabbricati, costituisce un paesaggio del massimo interesse, nonché una cornice naturale di particolare bellezza che caratterizza tutto il panorama della pianura antistante. Alcuni elementi di valutazione dei motivi che hanno condotto all'apposizione del vincolo possono essere ricavati dai verbali della Commissione provinciale competente, dai quali si rileva il frequente riferimento alla necessità di tutelare abusi e alterazioni del paesaggio collinare, e particolarmente dei boschi. La Regione del Veneto ha infatti compiuto, ai sensi dell'art. 143 c. 1, lett. b, del Codice, la ricognizione dei beni paesaggistici (Regione del Veneto 2017), grazie alla quale è stato talvolta possibile risalire agli atti che hanno imposto i vincoli nelle more della conclusione del processo di elaborazione del piano paesaggistico. Il decreto non attribuisce però una disciplina d'uso, ma si limita a ribadire che al proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo, è fatto obbligo di presentare qualunque progetto alla competente soprintendenza per ottenerne la preventiva autorizzazione.

I vincoli "nudi" dovrebbero essere "vestiti", ai sensi dell'art. 141 bis del Codice, di prescrizioni puntuali, in ragione della paternità del vincolo, dal Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo o dalle regioni, pur essendo questo processo di "vestizione" lungo, difficile e bisognoso di risorse umane ed economiche. I vincoli così determinati, sia quelli "vestiti" all'origine, sia quelli "vestiti" successivamente, costituiscono parte integrante del piano paesaggistico.

Attualmente, pochissimi dei vincoli che investono le aree sottoposte a tutela paesaggistica ai sensi della precedente legislazione sono stati "vestiti". Poche sono anche le aree il cui vincolo è stato apposto dopo il 2004 e quindi sono nate già "vestite". Oltre all'esempio già citato, si riporta quello dell'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei, significativo per dimensione (circa 400 km<sup>2</sup>) e copertura forestale e perché contro la dichiarazione di notevole interesse pubblico, svolta questa volta dal Ministero stesso, la Regione del Veneto ha depositato un ricorso alla Corte Costituzionale (Gazzetta Ufficiale 2020) per conflitto di attribuzione.

L'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei è stata dichiarata di notevole interesse pubblico con il Decreto del Direttore della Direzione generale archeologia,

**Fig. 1** - Una delle aree alpine più colpite dagli eventi meteorologici di fine ottobre 2018 è stata dichiarata di notevole interesse pubblico nel dicembre 2019. Nella motivazione al provvedimento di vincolo si legge che il recupero e la valorizzazione del patrimonio agrosilvopastorale e delle pratiche ad esso connesse sono attività necessarie per la manutenzione del paesaggio individuato (nella foto: schianti in Val Visdende, Belluno, appena al di fuori del confine dell'area dichiarata di notevole interesse pubblico denominata "area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiel").



belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo del 5 dicembre 2019 (Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio 2020). Si tratta di un interesse pubblico ai sensi e per gli effetti dell'art. 136 comma 1, lettere c) e d) del Codice, cioè "complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici e le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze". Nella motivazione del provvedimento viene ricordato che gli eventi meteorologici di fine ottobre 2018 hanno determinato una sensibile modifica del paesaggio, rendendo ancora più necessaria "un'azione di salvaguardia e tutela". A corollario di questa constatazione, è significativo che il testo segnali, tra le azioni da privilegiare e incentivare, "il recupero e la valorizzazione del patrimonio agrosilvopastorale e delle pratiche ad esso connesse, in quanto attività necessaria per la manutenzione del paesaggio individuato". Inoltre, la disciplina d'uso ricorda gli alberi quando ne scoraggia il taglio in occasione dell'ampliamento o nuova realizzazione di campeggi e aree di sosta attrezzate. Riconosce nei boschi "uno degli elementi caratterizzanti del paesaggio, in considerazione della rilevante estensione della copertura, delle relative caratteristiche di pregio e dei tipi di associazioni vegetali ivi presenti". Subordina la riduzione della vegetazione esistente sul perimetro dei laghi alla previsione di "interventi di rivegetazione e di rimboschimento con specie autoctone, finalizzati a ricostituire il paesaggio ripariale e la sua biodiversità". Nei boschi ammette i lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria inerenti alla viabilità forestale, pur contenendo l'impatto visivo delle "nuove strade silvo-pastorali, funzionali allo sviluppo economico del bosco". "Nel caso di aree boscate di recente formazione, costituite come spontanea colonizzazione di radure, prati, pascoli e terreni agricoli abbandonati" ammette l'autorizzazione di interventi di "estirpo della massa vegetale e ripristino dello spazio aperto". Non ammette invece "il rimboschimento di aree prative anche se non più falciate", mentre sono consentiti e promossi "tutte le attività e gli interventi volti al mantenimento e al miglioramento delle superfici prative e a pa-

scolo, consistenti in operazioni di estirpo di elementi arborei di nascita spontanea, decespugliamento e, nel caso di prati di versante e fondovalle, di erpicatura e sfalcio". La disciplina d'uso ha come premessa che "la realizzabilità di tutti gli interventi individuati come ammissibili [...] è subordinata all'acquisizione della preventiva autorizzazione paesaggistica". Tra le controdeduzioni al parere negativo della Regione del Veneto, che ha condotto ad una parziale riformulazione di parte della disciplina d'uso riguardante i boschi, vi è un chiarimento importante: "la prescrizione è riferita ai soli aspetti paesaggistici e percettivi del bosco, inteso come elemento originariamente caratteristico di un territorio espressivo di identità". Nella giustificazione testuale dell'imposizione del vincolo si afferma che "il paesaggio in questione non è definito da sole bellezze naturali [...] ma è il risultato dell'interazione tra gli aspetti naturali e una secolare azione antropica [...]. Il sistema insediativo dei nuclei abitati, le pratiche agrosilvopastorali di versante [...] concorrono insieme a definire un *unicum* paesaggistico straordinariamente conservato, fatto di trame naturali, storiche e culturali tra loro sovrapposte e inscindibili". Sarebbe logico interpretare questo passaggio, anche alla luce delle motivazioni succitate, come il riconoscimento che la selvicoltura è un'attività identitaria, meritevole di tutela sotto il profilo paesaggistico (Fig. 1).

Il Codice del 2004 ha attribuito al piano paesaggistico la funzione di compiere una ricognizione di tali aree; di individuarne eventualmente nuove, che esso stesso dichiara di pubblico interesse, imponendo un vincolo del "terzo tipo" (i vincoli detti del "secondo tipo" sono quelli introdotti dalla legge n. 431 dell'8 agosto 1985, detta "Legge Galasso", che ha assoggettato *ex lege* a vincolo paesistico una serie di contesti territoriali, tra i quali i boschi, le foreste e i territori soggetti a vincolo di rimboschimento, come si vedrà nel seguito dell'articolo), ai sensi dell'art. 134 lettera c del Codice; e di dettare una disciplina unitaria e coerente per tutte le aree vincolate e per la restante parte del paesaggio rilevante, a valenza identitaria. L'attività di pianificazione paesaggistica relativa a tutto il territorio regionale secondo il Codice è tuttora in corso, alcuni piani sono articolati in tanti piani d'ambito; in altri casi i

piani sono stati elaborati e revisionati senza che vi fosse intesa col Ministero (un prospetto riassuntivo dello stato della pianificazione paesaggistica in Italia è stato pubblicato a p. 184 e seguenti del “Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio” edito dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo – MiBACT 2017b). Infine, l’art. 141 bis del Codice passa, in assenza di attività regionale, l’avvio del procedimento di “vestizione” al Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo, che però è complesso e lungi dall’essere terminato.

In definitiva, i metodi e le procedure seguite sono state molto diverse e fanno sì che i piani paesaggistici non garantiscano una tutela dei beni paesaggistici unitaria e conforme sul territorio nazionale, e, per il momento, molto raramente i beni paesaggistici sono stati dotati di una disciplina d’uso ai sensi dell’art. 141 bis. A questo si aggiunge che alle regioni e alle province a statuto speciale è attribuita potestà legislativa propria in materia di tutela del paesaggio; alla Sicilia, alla Val d’Aosta e alle province di Trento e Bolzano è attribuita dai rispettivi statuti piena autonomia in materia di paesaggio, e quasi piena alla Sardegna.

### Interventi da concordare ai sensi dell’art. 7, comma 12 del Testo unico

Caso per caso andrà valutata la compatibilità degli interventi proposti “con i valori espressi nel provvedimento di vincolo”, che però, per quanto si è detto, specialmente per i vincoli “nudi”, non è detto sia possibile decifrare. Vale la pena quindi tentare di concordare il più possibile, ai sensi del comma 12 dell’art. 7 del Testo unico, interventi che siano compatibili in linea generale con i valori del paesaggio da tutelare e valorizzare, come definiti dal nostro ordinamento giuridico.

La definizione di paesaggio è recata dall’art. 131: “il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni” (comma 1). Gli interventi dovrebbero focalizzarsi sulla valorizzazione e tutela di “quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali” (comma 2) o, per lo meno, evitare che quegli aspetti e caratteri siano compromessi. Va da sé che è probabile che tutti gli interventi espressamente rivolti “a salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali” che il paesaggio esprime (art. 131, comma 3), compresi canoni di valore estetico e storico per quanto concerne i beni paesaggistici soggetti a vincoli del “primo tipo” siano, normalmente, compatibili “con i valori espressi nel provvedimento di vincolo”. Ciò dovrebbe valere anche per quegli interventi che, pur non essendo espressamente rivolti alla salvaguardia dei valori paesaggistici, non ne compromettono gli obiettivi. Si precisa, come meglio specificato nel seguito del testo, che questi interventi dovranno essere comunque sottoposti ad autorizzazione paesaggistica, fatti salvi eventuali provvedimenti futuri che li esentino espressamente da essa, i quali, in effetti, potrebbero trarre ispirazione dal decreto di cui all’art. 7, comma 12, del Testo unico.

Il Testo unico definisce le pratiche selvicolturali come i tagli, le cure e gli interventi volti all’impianto, alla coltivazione, alla prevenzione di incendi, al trattamento e all’utilizzazione dei boschi e alla produzione di prodotti forestali spontanei non legnosi. I termini “forestazione, riforestazione, opere di bonifica, antincendio e di conservazione”, così come l’espressione “previsti ed autorizzati dalla normativa in materia” sono, evidentemente, ripresi dall’art. 149 lettera c) del Codice, che li annovera tra gli interventi non soggetti ad autorizzazione paesaggistica nei territori boschivi vincolati *ex lege*.

Si ritiene dunque logico dare un’interpretazione del la-

voro da svolgere nel decreto attuativo del Testo unico che si fondi, per analogia, sull’interpretazione che la dottrina e la prassi amministrativa hanno dato agli interventi di cui all’art. 149 lettera c) del Codice.

L’art. 149 specifica che tali interventi sono quelli da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicati dall’art. 142, comma 1, lettera g), purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia. I boschi e le foreste di questo articolo sono vincolati *ex lege*: la loro qualità di beni paesaggistici è determinata direttamente dal Codice (e prima di esso dalla Legge Galasso) e non da un provvedimento amministrativo puntuale; si dice che sono soggetti a vincoli del “secondo tipo”. Al di là del problema logico-tecnico di perimetrare i boschi e le foreste da assoggettare a questo tipo di vincolo, resta il problema del contenuto precettivo di questi tipi di vincoli, cioè della disciplina d’uso da associare ad essi, che non può che formare oggetto del piano paesaggistico. Diversamente dai boschi e dalle foreste tutelate *ex lege*, i beni “boschivi” dichiarati d’interesse paesaggistico da un provvedimento di vincolo (art. 136 del Codice, cui il Testo unico fa riferimento) lo sono sotto il profilo tradizionale identitario, potendo anche prescindere dalle caratteristiche fisiche richieste per l’individuazione della categoria tutelata *ope legis*. A questo proposito, va sottolineato come la deroga per gli interventi citati è prevista solo per i beni del “secondo tipo”. In altre parole, l’orientamento del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, confermato dall’interpretazione sistematica della disciplina di settore, è di non ritenere applicabile a tale fattispecie il regime derogatorio speciale previsto dall’art. 149, comma 1, lettera c), del Codice.

Qualora il territorio boschivo sia tutelato anche con specifico provvedimento che ne riconosca il notevole interesse pubblico per ragioni di carattere paesaggistico-culturale, cioè sia assoggettato ai vincoli del “primo tipo”, gli interventi forestali, già compatibili con la tutela dei caratteri morfologici tutelati per legge, richiedono la valutazione della loro compatibilità con lo specifico valore paesaggistico espressamente riconosciuto e tutelato nel provvedimento, mediante ricorso alla previa autorizzazione paesaggistica. In sede di pianificazione paesaggistica, peraltro, luogo deputato alla “vestizione” dei vincoli del “primo tipo” antecedenti al 2004, potrà essere opportunamente concordata un’adeguata disciplina di tutela che preveda i limiti alla trasformazione dei beni tutelati, assicurando al contempo la conservazione del valore paesaggistico (parere del capo dell’ufficio legislativo del Ministero dei beni per i beni e le attività culturali e per il turismo dell’8 settembre 2016 - MiBACT 2016). Le amministrazioni coinvolte, per ragioni di semplificazione procedimentale, potranno predeterminare congiuntamente, mediante appositi accordi di collaborazione tra pubbliche amministrazioni, riconducibili al modello dell’art. 15 della legge n. 241 del 1990, le ipotesi di interventi forestali da realizzare nel bosco ritenute paesaggisticamente compatibili con i valori espressi nel provvedimento di vincolo e quindi autorizzabili dagli uffici ministeriali.

Il Testo unico ha correttamente subordinato l’ammissibilità degli interventi concordati ai sensi del comma 12 dell’art. 7 al rispetto della disciplina stabilita dal Codice per i beni paesaggistici del “primo tipo”, cioè che siano “ritenuti paesaggisticamente compatibili con i valori espressi nel provvedimento di vincolo”. Saranno i caratteri distintivi dei boschi in argomento messi in luce dai provvedimenti di vincolo, più specificamente geomorfologici, botanici, faunistici o di pregio estetico, o alla loro presenza, a orientare il giudizio di compatibilità.

Si ritiene dunque che la *ratio* del comma 12 dell’art. 7 e quindi del decreto attuativo in discussione debba essere di ampliare i tipi di interventi di “gestione forestale” paesaggisticamente compatibili con i vincoli del “primo tipo”

e di semplificare così i procedimenti amministrativi di autorizzazione da parte degli uffici ministeriali. Tale *ratio* è stata peraltro anche alla base del decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 13 febbraio 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato 2019d), che ha escluso dall'autorizzazione paesaggistica le "pratiche selvicolturali autorizzate in base alla normativa di settore", ma soltanto nell'ambito degli interventi di cui all'art. 149, comma 1, lettera c), cioè al di fuori dei confini dei beni paesaggistici soggetti a vincoli del "primo tipo" (allegato A, punto A20) e gli "interventi di ripristino delle attività agricole e pastorali nelle aree rurali invase da formazioni di vegetazione arbustiva o arborea, previo accertamento del preesistente uso agricolo o pastorale, da parte delle autorità competenti e ove tali aree risultino individuate dal piano paesaggistico regionale" (allegato A, punto A19). In questo secondo caso, l'esenzione riguarda tutti i beni paesaggistici, inclusi quelli del "primo tipo".

Infine, "il taglio, senza sostituzione, di alberi", genericamente inteso, è soggetto ad autorizzazione paesaggistica semplificata, ma soltanto nelle aree vincolate ai sensi dell'art. 136, comma 1, lettere a e b; la lettera b comprende "le ville, i giardini e i parchi", nei quali potrebbero, in talune circostanze, essere presenti delle formazioni boschive (allegato B, punto B22). Negli altri casi simili interventi dovrebbero essere sottoposti ad autorizzazione paesaggistica ordinaria.

Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, con la circolare n. 42 del 21 luglio 2017 (MiBACT 2017a, pp. 7-8), ha sottolineato come gli accordi tra pubbliche amministrazioni (ex art. 15 L. 241/1990), non possono derogare al regolamento stabilito dal D.P.R. 31/2017, ma possano prevedere modalità di collaborazione rafforzata tra Comune, Regione e Ministero per condividere scelte e metodologie, così da evitare per quanto possibile valutazioni difformi. Tali accordi possono andare a riempire lacune della legge e del regolamento, condividendo criteri tecnici e valutazioni circa la riconducibilità o meno delle diverse tipologie di intervento all'interno dell'allegato A o dell'allegato B, come quelle citate al capoverso precedente, che ci interessano maggiormente.

Sarebbe anche logico comprendere tra le pratiche selvicolturali quelle di salvaguardia attiva del paesaggio, con interventi funzionali alla difesa del suolo e quelle funzionali alla conservazione e crescita equilibrata delle foreste, strumentali alla tutela paesaggistica, in parte ammessi a procedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata, ai sensi del decreto presidenziale citato. Gli interventi dovranno cioè essere focalizzati anche alla valorizzazione esplicita del paesaggio. La definizione di valorizzazione data dal Codice, nel testo originario, comprende la promozione della conoscenza e di realizzazione delle migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica, che si riferisce essenzialmente ai beni culturali. Il Codice vigente, modificato nel 2006, aggiunge, con riferimento al paesaggio, la riqualificazione delle aree sottoposte a tutela compromesse o degradate, ovvero la "realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati" (art. 6, comma 1). Tanto per fare due esempi, il recupero di prati abbandonati, attraverso la rimozione di alberi e arbusti; o un diradamento attorno ad un vecchio insediamento industriale abbandonato, realizza un nuovo paesaggio.

Qualora il decreto si occupasse di proporre interventi di valorizzazione, è evidente che esso si sovrapporrebbe parzialmente, per contenuti tecnici, agli indirizzi quadro che il comma 10 dell'art. 6 del Testo unico prevede vengano elaborati per la tutela e la gestione dei paesaggi rurali e tradizionali iscritti nel "Registro nazionale dei paesaggi rurali di interesse storico, delle pratiche agricole e delle conoscenze tradizionali" (Rete Rurale Nazionale 2020) e ricadenti nei Piani forestali di indirizzo territoriale elaborati

ti dalle regioni. Questo sarebbe ancora più palese, qualora, come sarebbe logico, il decreto fosse finalizzato alla programmazione della politica agricola comune e di indirizzare le misure di sviluppo rurale per la valorizzazione e tutela del paesaggio. Per lo stesso motivo, il decreto si dovrebbe armonizzare con le disposizioni nazionali per il riconoscimento dello stato di abbandono delle attività agropastorali preesistenti previste dal comma 11 dell'art. 7.

Ai soggetti pubblici, a partire dai comuni, spetta promuovere e sostenere la valorizzazione. La partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, è favorita e sostenuta dalla Repubblica. Inoltre, l'art. 133, commi 1 e 2, dispone che le politiche del paesaggio, da definire d'intesa tra Ministero e regioni, riguardano anche la valorizzazione e, in particolare, gli indirizzi e i criteri riguardanti l'attività di pianificazione territoriale, nonché la gestione dei conseguenti interventi, sono volti al recupero e alla valorizzazione, potendo anche considerare finalità di sviluppo territoriale sostenibile. Va anche detto che il recupero e la riqualificazione non sono solo strumentali alla valorizzazione, ma potrebbero essere necessari per la tutela dell'integrità. Ad esempio, prevenendo l'incendio di un bosco di interesse pubblico.

Meglio sarebbe stato fare riferimento nel Testo unico, non solo alle pratiche selvicolturali e alle altre fattispecie di cui alla lettera c) dell'art. 149 del Codice, ma, in modo esplicito anche alle fattispecie di cui alla lettera b) dello stesso articolo: "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". Questo perché le fattispecie della lettera b) ragionevolmente potrebbero comprendere anche interventi di valorizzazione, di salvaguardia attiva del paesaggio, come si è detto pocanzi. Inoltre, mentre le fattispecie alla lettera c) devono essere specificamente autorizzati dall'amministrazione forestale o, a seconda dei casi, dai comuni; quelli della lettera b) sono esentati direttamente dall'obbligo di previa autorizzazione paesaggistica. A titolo di esempio, si sarebbe potuto fare riferimento alle tecniche di potatura o all'estrazione della trementina. Va peraltro detto che tali attività sono state assimilate dal Testo unico alle pratiche selvicolturali.

Dei vari istituti giuridici è utilizzabile per la valorizzazione, in concreto, quasi soltanto il piano paesaggistico. Tali interventi e azioni sono destinati ad essere realizzati, molto spesso, da parte di amministrazioni estranee al paesaggio, come l'assessorato all'agricoltura, caccia e pesca, oppure da privati. Per questo motivo, si ribadisce che le linee guida facciano riferimento, ove possibile, agli interventi stabiliti dalle misure di sviluppo rurale. Inoltre, per quanto detto in precedenza, gli interventi da definire con il decreto attuativo non devono limitarsi ai boschi come definiti fisicamente, ma anche a tutti i beni "boschivi" dichiarati di interesse paesaggistico.

Un ragionamento va invece sviluppato per decidere se il decreto debba occuparsi unicamente dei boschi tutelati, cioè di quelli che identificano il valore paesaggistico del bene o anche di quelli che fanno da contorno agli altri tipi di immobili o aree di interesse paesaggistico, rispetto ai quali possono fungere sia da detrattori che da aggiunte di valore, con diverse intensità a seconda degli specifici interventi adottati.

Va infine ricordato che i piani forestali di indirizzo territoriale concorrono alla redazione dei piani paesaggistici, ai sensi del comma 3 dell'art. 6 del Testo unico, andando a moderare, almeno in parte, la prevalenza gerarchica del piano paesaggistico. Inoltre, altri strumenti di pianificazione, come il piano di parco e i piani di gestione dei siti Na-



**Fig. 2** - Il controllo del dinamismo naturale, conservando manufatti (terrazzamenti, muri divisorii, ecc.), lavorazioni andanti del suolo, lo sfalcio, le potature; oppure contenendo specie *climax*, ad esempio nelle pinete di pini mediterranei, potrebbe rientrare nei contenuti del decreto di cui al comma 12 dell'art. 7 del Testo unico in materia di foreste e filiere forestali (nella foto: pinete a Villa Doria-Pamphili, Roma).

tura 2000, ove presenti, vanno ad intersecarsi, per obiettivi, con il piano paesaggistico. In questo senso, citando il parere del Consiglio di Stato pubblicato sul Testo unico il 5 gennaio 2018 (Consiglio di Stato 2018), “i vari ed articolati livelli di pianificazione potrebbero, per il loro numero e la loro articolazione sia verticale che orizzontale, generare criticità, specie in attesa dell’effettiva attuazione delle innovazioni pianificatorie previste”.

Il comma 12 dell’art. 7 del Testo unico assegna alle linee guida anche il compito di individuare le aree meritevoli di tutela (“linee guida di individuazione e di gestione forestale delle aree ritenute meritevoli di tutela”). Sebbene non sia del tutto chiaro cosa debba intendersi per “individuazione”, è ragionevole pensare che una parte del decreto possa individuare (o suggerire) metodi per la perimetrazione dei boschi (o dei beni “boschivi”) inseriti nelle aree di interesse paesaggistico. Un’altra parte potrebbe riguardare non tanto la perimetrazione, quanto la tipologia: una classificazione dei tipi di rapporti tra bosco e gli altri beni immobili o aree ricomprese nelle superfici soggette a vincoli del “primo tipo”, alla quale associare specifici interventi.

### Esempi di interventi

Questo paragrafo ha lo scopo di portare qualche esempio di interventi di gestione forestale e metodi di individuazione che potrebbero essere descritti nel decreto attuativo.

Il restauro selvicolturale costituisce un insieme di tecniche volte a ricostruire i boschi, e le prassi selvicolturali, così come si trovavano in un determinato periodo storico di interesse culturale o identitario. In questo senso, tra gli interventi più comuni ci sono la rimozione delle specie esotiche invasive e lo smantellamento di rimboschimenti. Un altro caso riguarda il recupero di tecniche selvicolturali volte a produrre specifici assortimenti legnosi o prodotti forestali non legnosi: la valorizzazione di forme di governo tradizionali, abbandonate perché prive di valore economico, ma portatrici di valori culturali (ceduo composto, ceduo a sterzo, selve castanili), facendo riferimento al già citato Registro nazionale dei paesaggi rurali di interesse storico, delle pratiche agricole e delle conoscenze tradizionali o al progetto del Catalogo nazionale dei paesaggi

rurali storici (MiPAAF 2018), che comprendono tra i candidati, ad esempio, il bosco da remi del Cansiglio in Veneto e i paesaggi silvopastorali di Moscheta nel Mugello. Il rimboschimento artificiale di aree percorse da incendi o da altri eventi catastrofici (come gli schianti) è un altro tipo di intervento atto a ricostruire paesaggi perduti.

Come già accennato, anche il controllo dell’interferenza del bosco sulla visibilità dei beni paesaggistici potrebbe rientrare nei contenuti del decreto, così come la tutela delle piante monumentali dalla vegetazione invasiva. Analogamente, si può contrastare il dinamismo naturale, conservando manufatti (terrazzamenti, muri divisorii, ecc.), lavorazioni andanti del suolo, lo sfalcio, le potature; oppure contenendo specie *climax*, ad esempio nelle pinete di pini mediterranei (Fig. 2), nei boschi di cipresso o nei lariceti, dove cioè si voglia mantenere il valore identitario dei boschi costituiti da specie arboree pioniere o intenzionalmente favorite dall’uomo. In alternativa, in base a considerazioni biologiche ed ecologiche, si può intervenire con rinfoltimenti delle specie che si intendono conservare o con diradamenti per alleggerire la copertura delle chiome. Potrebbero essere anche indicate le specie arboree e arbustive di pregio paesaggistico, da utilizzare negli impianti o da tutelare in occasione dei tagli colturali.

Tra le misure di mitigazione dei potenziali impatti paesaggistici dei tagli colturali possono essere citati gli interventi di mascheramento delle tagliate nei cedui e dei tagli nelle fustaie. Inoltre, capita spesso, specialmente nelle aree naturali, che i valori paesaggistici associati al provvedimento di vincolo comprendano elementi del paesaggio vegetale o della fauna selvatica. In questi casi, gli interventi potranno fare riferimento a quanto già disciplinato dalle misure di conservazione per i siti Natura 2000, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 357 del 9 agosto 1997 (Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato 2019c). Molte delle regioni hanno già emanato provvedimenti volti a chiarire, specie per specie, habitat per habitat e sito per sito, quali debbano essere gli obblighi, i divieti e le buone prassi da seguire nelle attività di gestione forestale, per far sì che esse siano compatibili con gli obiettivi di conservazione della Direttiva 92/43/CEE “Habitat”.

L’individuazione delle aree meritevoli di tutela potrebbe

avvenire sia mediante l'uso delle tecniche più avanzate di telerilevamento boschivo, come il LiDAR, sia attraverso la fotointerpretazione di immagini aeree o di immagini satellitari multispettrali. In alternativa, si ricorda che buona parte delle regioni italiane sono dotate di carte dei tipi forestali. Per quanto riguarda la classificazione dei rapporti tra il bosco e gli altri beni immobili o aree ricomprese nelle superfici soggette a vincoli del "primo tipo", oltre che fare riferimento a casi noti, come le tenute nobiliari o i boschi dei complessi monastici, varrebbe la pena tentare di partire dalle ricognizioni dei beni paesaggistici effettuate dalle regioni, cercando di costruire una tipologia basata su casi reali e fissare anche delle priorità, tenuto conto delle risorse finanziarie disponibili.

## Sintesi

In questo ultimo capitolo si riassumono i punti chiave delle riflessioni svolte nel testo. In primo luogo, il testo ha richiamato lo status giuridico dei beni paesaggistici di cui si interesserà il decreto e l'effettività della loro tutela. Su questa prima parte vale la pena sottolineare i principali elementi caratterizzanti questi beni, da considerare nell'elaborazione del decreto:

- (a) sono beni di interesse pubblico la cui individuazione è subordinata all'emanazione di uno specifico provvedimento;
- (b) nella maggior parte dei casi la loro tutela non si attua, nella realtà, attraverso una disciplina d'uso, ma attraverso la preventiva autorizzazione paesaggistica delle trasformazioni;
- (c) dato che la loro individuazione è iniziata nel 1922, non è sempre facile risalire al provvedimento di vincolo originario, specialmente qualora le regioni non abbiano provveduto ad una loro ricognizione;
- (d) le pratiche selvicolturali, qualora svolte all'interno di essi, dovrebbero essere soggette ad autorizzazione paesaggistica, sebbene, secondo i casi, in una forma semplificata e, nella consuetudine, specialmente per interventi di piccola entità, non sempre;
- (e) i piani paesaggistici potrebbero, tra i loro numerosi contenuti, anche comprendere prescrizioni d'uso; nella realtà, o non sono stati elaborati, o hanno seguito procedure molto diversificate, talvolta non coerenti con il Codice.

La seconda parte del testo si concentra sugli interventi che potrebbero essere concordati nell'ambito degli accordi di collaborazione tra amministrazioni, come richiamati nel Testo unico. A questo proposito, sono da sottolineare i seguenti aspetti:

- (a) gli interventi si configurerebbero sia come interventi di mitigazione dell'impatto della gestione forestale sul paesaggio, sia come interventi di valorizzazione e salvaguardia attiva del paesaggio, sia infine come interventi di individuazione delle aree stesse su cui applicarli;
- (b) i boschi oggetto degli interventi non dovrebbero essere solo i boschi come definiti del Testo unico, ma ogni bene "boschivo", indipendentemente dalle sue caratteristiche fisiche;
- (c) i contenuti degli interventi e le modalità per individuarne priorità e localizzazione si sovrappongono a quelli previsti da altri decreti attuativi del Testo unico, se ne auspica quindi l'armonizzazione;
- (d) per quanto possibile, gli interventi dovrebbero contribuire all'applicazione della politica agricola comune ed essere coordinati con le misure di sviluppo rurale e con quelle di conservazione della biodiversità;
- (e) l'azione concordata di Comune, Regioni e Ministero dovrà tentare di contribuire a colmare le lacune dei regolamenti attuativi del Codice, condividendo criteri tecnici e valutazioni circa la riconducibilità o meno del-

le diverse tipologie di intervento alle fattispecie di esonero o semplificazione dell'autorizzazione paesaggistica;

- (f) per quanto indicato al punto (e) dell'elenco precedente, è da supporre che gli interventi saranno concordati con accordi di collaborazione, più facilmente che non attraverso i piani paesaggistici; in questo senso, per incentivare i primi, sarebbe opportuno fissare un termine entro il quale procedere alla loro approvazione.

## Ringraziamenti

Sono grato a Marco Marchetti per aver stimolato le riflessioni che hanno condotto alla preparazione di questo articolo. A Clemente Pio Santacroce devo un'accurata rilettura critica del testo sotto il profilo giuridico. Desidero poi menzionare Thomas Campagnaro e Benedetta Castiglioni che hanno letto tutto l'articolo, dandomi indicazioni e consigli.

## Bibliografia

- Consiglio di Stato (2018). Parere 5 gennaio 2018, n. 88. [online] URL: [http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/11/20C00051/s1](http://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/ucm?id=GWEB3RSPQ2WDCDIE5UOZPFH1&q=Gazzetta Ufficiale (2020). N. 1 ricorso per conflitto di attribuzione 28 gennaio 2020. [online] URL: <a href=)
- Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (2019a). Decreto Legislativo 3 aprile 2018, n. 34. [online] URL: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2018-04-03;34!vig=2020-06-27>
- Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (2019b). Decreto Legislativo, 22 gennaio 2004, n. 42 [online] URL: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2004-01-22;42!vig=>
- Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (2019c). Decreto del Presidente della Repubblica, 8 settembre 1997, n. 357. [online] URL: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:1997-09-08;357!vig=2019-02-18>
- Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (2019d). Decreto del Presidente della Repubblica, 13 febbraio 2017, n. 31. [online] URL: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.del.presidente.della.repubblica:2017-02-13;31!vig=2020-06-27>
- MiBACT (2016). Parere Ufficio Legislativo MiBACT: Bosco del Marganai - Ente Foreste della Sardegna, autorizzazione ex art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 per il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi sottoposti a tutela, oltre che ex lege, in forza di specifico provvedimento. [online] URL: [http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza\\_asset.html\\_1924277498.html](http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sito-MiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_1924277498.html)
- MiBACT (2017a). Circolare n. 42 del 21 luglio 2017. [online] URL: [http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/feed/pdf/Circolare\\_42\\_2017-imported-71703.pdf](http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/feed/pdf/Circolare_42_2017-imported-71703.pdf)
- MiBACT (2017b). Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio. Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, Osservatorio Nazionale per la qualità del paesaggio, Roma. [online] URL: <http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/RapportoPaesaggio.pdf>
- MiPAAF (2018). Catalogo nazionale dei paesaggi rurali storici. [online] URL: <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/14339>
- Regione del Veneto (2017). Ricognizione dei beni paesaggistici. [online] URL: <http://s01-stagingportale.regione.veneto.it/web/ptcr/ricognizione-beni-paesaggistici>
- Rete Rurale Nazionale (2020). Registro nazionale. Elenco dei siti iscritti al registro. [online] URL: <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17423>
- Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio (2020). Decreto di Dichiarazione di notevole interesse pubblico del-

l'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 (BI), ai sensi degli articoli 136 comma 1 lettere c) e d), 138 comma 3 e 141 del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 "Codice dei beni culturali e del paesaggio". Soprintendenza

Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per l'area metropolitana di Venezia e le province di Belluno, Padova e Treviso. [online] URL: <http://soprintendenza.pdve.beniculturali.it/2019/12/11/decreto-di-dichiarazione-di-notevole-interesse-pubblico-dellarea-alpina-compresa-tra-il-comelico-e-la-val-dansiei-comuni-di-auronzo-di-cadore-danta-di-cadore-santo-stefano-di-cado/>