

Diritto forestale e transizione ambientale

a cura di

Nicoletta Ferrucci e Marco Brocca

Presentazione di Giuseppe Morbidelli



+ eBook + edu
Espandi questo libro
su Giappichelli.it!



Giappichelli

Diritto forestale e transizione ambientale

In copertina:

foto di Flora Ferrucci



Diritto forestale e transizione ambientale

a cura di

Nicoletta Ferrucci e Marco Brocca

Presentazione di Giuseppe Morbidelli



Giappichelli

© Copyright 2025 – G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-1305-1

ISBN/EAN 979-12-211-6224-0 (ebook)



G. Giappichelli Editore



Questo libro è stato stampato su
carta certificata, riciclabile al 100%



Stampa: LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Abbreviazioni relative alle fonti normative</i>	XIX
<i>Presentazione di Giuseppe Morbidelli</i>	XXI
<i>Introduzione di Nicoletta Ferrucci</i>	XXV

IL QUADRO POLITICO E NORMATIVO DI RIFERIMENTO

CAPITOLO I LA MULTIFUNZIONALITÀ DEI BOSCHI E LA GESTIONE FORESTALE SOSTENIBILE NEL QUADRO DELLE FONTI EUROPEE ED INTERNAZIONALI

Mario Mauro

1. Il contesto ed il problema	3
2. La multifunzionalità del patrimonio forestale nelle fonti internazionali	5
3. Dal principio di sostenibilità alla gestione forestale sostenibile	7
4. La gestione forestale sostenibile nel quadro delle fonti internazionali ed europee	9
5. La gestione forestale sostenibile nell'Agenda 2030	11
6. Il recepimento degli impegni internazionali	12

CAPITOLO II LA POLITICA FORESTALE NAZIONALE

Alessandra Stefani

1. Dalle politiche degli Stati preunitari alla legge Serpieri	15
---	----

	<i>pag.</i>
2. La legge Serpieri come pilastro delle politiche per le foreste dal 1923 ad oggi	17
3. L'evoluzione successiva: la regionalizzazione, le prospettive internazionali, ambiente e paesaggio	18
4. Dal d.lgs. n. 227/2001 al d.lgs. n. 34/2018	22
5. Principali previsioni del Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali	25
6. I decreti attuativi	30
7. Conclusioni e prospettive	33

CAPITOLO III

LA POLITICA AMBIENTALE INTERNAZIONALE, EUROPEA E NAZIONALE

Marco Brocca

1. La genesi e il contesto	37
2. Principi, settori, pluralità delle fonti	39
3. Approcci, regole, strumenti	42
4. Un sistema multilivello	46
4.1. Il livello internazionale	46
4.2. Il livello europeo	49
4.3. Il livello nazionale	55

CAPITOLO IV

IL PAESAGGIO E GLI STRUMENTI DELLA SUA TUTELA

Nicoletta Ferrucci

1. Evoluzione della concezione giuridica di paesaggio	65
2. Il paesaggio come bene culturale: la normativa internazionale	68
3. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio	70
4. La nozione di paesaggio e i beni paesaggistici	71
5. Il piano paesaggistico	73
5.1. Rapporto tra il piano paesaggistico e gli altri strumenti di pianificazione del territorio	74
5.2. Struttura e contenuto del piano paesaggistico	74
6. Il vincolo paesaggistico	75
7. Il regime ordinario dell'autorizzazione paesaggistica	77
8. Il procedimento semplificato dell'autorizzazione paesaggistica	79
9. Le sanzioni	83
10. La sanatoria paesaggistica	84

DIRITTO FORESTALE

CAPITOLO V LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE TRA STATO E REGIONI IN MATERIA FORESTALE

Sonia Carmignani

1. Un' <i>actio fiunium regundorum</i> ?	89
2. Dalla ripartizione alla integrazione	92
3. Prospettive di competenza nell'autonomia differenziata	96

CAPITOLO VI LA NOZIONE GIURIDICA DI BOSCO

Nicoletta Ferrucci

1. L'importanza di una definizione giuridica di bosco	101
2. La definizione giuridica di bosco e di aree assimilate a bosco nel Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali	103
3. Le aree escluse dalla definizione giuridica di bosco	106
4. Le definizioni aggettivate di bosco	109

CAPITOLO VII I BOSCHI VETUSTI

Nicoletta Ferrucci

1. Le due categorie di boschi vetusti contemplate dal Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali	111
2. La definizione giuridica di bosco vetusto	112
3. L' <i>iter</i> di riconoscimento dei boschi vetusti	114
4. Il piano di gestione e di monitoraggio	116
5. La Rete nazionale dei boschi vetusti	116

CAPITOLO VIII PROGRAMMAZIONE E PIANIFICAZIONE FORESTALE

Mario Mauro

1. Le esigenze da tutelare	119
2. La strategia forestale nazionale	120
3. Programmazione e pianificazione regionale	122
4. I piani di gestione forestale	124
5. Gli incentivi all'adozione degli strumenti programmatori e pianificatori	125
6. Il collegamento con altri strumenti pianificatori. Cenni	126
7. Considerazioni conclusive	127

CAPITOLO IX LA GESTIONE FORESTALE

Mario Mauro

1. Gestione forestale sostenibile e attività di gestione forestale	129
2. La disciplina delle attività di gestione forestale. I divieti	131
2.1. Il ruolo delle Regioni e le autorizzazioni	132
2.2. La liberalizzazione delle pratiche selvicolturali	134
3. La viabilità forestale	136
4. La trasformazione del bosco	138
4.1. Gli obblighi compensativi	141

CAPITOLO X LA DISCIPLINA PAESAGGISTICA DEL BOSCO

Nicoletta Ferrucci

1. Il bosco come bene paesaggistico	145
2. Il regime delle esenzioni dalla preventiva autorizzazione paesaggistica applicabile agli interventi in bosco nel Codice dei beni culturali e del paesaggio e nel d.p.r. n. 31/2017	146
3. Il doppio binario del regime delle esenzioni dalla preventiva autorizzazione paesaggistica nel Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali	148
4. Le novità introdotte in materia autorizzatoria dalla l. 9 ottobre 2023, n. 136	150

	<i>pag.</i>
5. Il regime dell'autorizzazione paesaggistica semplificata applicabile agli interventi in bosco	151
6. Quadro sinottico del regime autorizzatorio tra esenzione e soggezione ad autorizzazione paesaggistica semplificata	152
7. Le indicazioni contenute nella normativa attuativa del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): ulteriori semplificazioni del regime autorizzatorio in ambito forestale	153

CAPITOLO XI

I TERRENI ABBANDONATI E SILENTI. FORME DI RECUPERO

Giuliana Strambi

1. I terreni abbandonati e silenti nel contesto del TUFF	155
2. Le forme di recupero dei terreni abbandonati e silenti. Le associazioni fondiarie	157
3. Le Banche della terra regionali	159
4. Il ripristino delle attività agro-pastorali abbandonate ritenute meritevoli di tutela per ragioni paesaggistiche. Criteri definitivi e ruolo delle Regioni	161

CAPITOLO XII

L'IMPRESA FORESTALE E L'IMPRESA SELVICOLTURALE

Mario Mauro

1. La definizione di impresa forestale	167
2. Impresa forestale, impresa selvicolturale e impresa agricola	168
3. I requisiti. Iscrizione al registro delle imprese	170
3.1. La prevalenza	171
4. L'albo delle imprese forestali e la formazione degli operatori del settore forestale	172
5. Gli effetti derivanti dall'attribuzione della qualifica di impresa forestale	173
6. L'impresa selvicolturale	174

CAPITOLO XIII

L'ARBORICOLTURA DA LEGNO

Maria Carlotta Rizzuto

1. Premessa	177
-------------	-----

	<i>pag.</i>
2. L'arboricoltura e la silvicoltura tra funzione economica e conservativa	178
3. L'arboricoltura nel Testo Unico forestale e nel d.lgs. n. 227/2001: due nozioni a confronto	179
4. La prevalenza della produzione di legno a uso industriale o energetico	180
5. L'incidenza della sostenibilità sull'arboricoltura per la produzione di legno	181

CAPITOLO XIV

L'ASSOCIAZIONISMO FORESTALE E GLI ACCORDI DI FORESTA

Nicola Lucifero

1. Premessa	183
2. La gestione associata delle risorse forestali	184
2.1. L'associazionismo fondiario	186
2.2. I consorzi e le cooperative forestali	187
3. Le forme di collaborazione tra pubblico e privato per la gestione e valorizzazione delle risorse forestali	188
4. Gli accordi di foresta	191

CAPITOLO XV

LE CERTIFICAZIONI FORESTALI, FLEGT, EUTR, EUDR

Maurizio Flick

1. Radici della tutela: perché le foreste hanno bisogno di norme e certificazioni?	195
2. Certificazione forestale: scelta libera o necessità?	197
3. Dietro le quinte della certificazione: il contratto che regola il futuro delle foreste	199
4. Le foreste italiane sotto la lente: sfide e opportunità della certificazione	200
5. FSC e PEFC: due strade per una foresta sostenibile	202
6. FLEGT: una licenza per la legalità nel commercio del legno	203
7. EUTR: il regolamento che avrebbe dovuto cambiare il mercato del legno in Europa	205
8. EUDR: un nuovo orizzonte per fermare la deforestazione globale	207
8.1. Diritti umani e foreste: come l'EUDR può cambiare le regole del gioco	208
9. Oltre le norme: il futuro delle foreste tra sfide globali e responsabilità condivise	210

CAPITOLO XVI ALBERI E BOSCHI VETUSTI MONUMENTALI

Nicoletta Ferrucci

1. Premessa	213
2. Gli alberi monumentali alla luce del Codice dei beni culturali e del paesaggio	215
3. I criteri di monumentalità	216
4. Il regime identificativo: dal censimento comunale alla redazione dell'Elenco nazionale	218
5. Il sistema di protezione e le sue articolazioni in divieti, autorizzazioni e sanzioni	220
6. Le Linee guida 2020 per gli interventi di cura e salvaguardia degli alberi monumentali	221

CAPITOLO XVII GLI INCENDI BOSCHIVI

Giulia Torre

1. Premessa	225
2. Il contrasto agli incendi boschivi nel diritto dell'Unione Europea	226
3. Gli incendi boschivi nella disciplina nazionale	229
3.1. Il reato di incendio boschivo	234

CAPITOLO XVIII LA DISCIPLINA DEI FRUTTI SPONTANEI

Gioia Maccioni

1. I frutti spontanei: natura, appartenenza, aspetti giuridici qualificanti	239
2. La pluralità degli interessi e delle fonti: profili di sviluppo della disciplina nell'ordinamento giuridico italiano	242
3. Le scelte compiute nella cornice rappresentata dal d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34: un'occasione per riflettere sui nuovi percorsi normativi	245

CAPITOLO XIX
IL CORPO FORESTALE DELLO STATO
E IL COMANDO UNITÀ FORESTALI,
AMBIENTALI E AGROALIMENTARI CARABINIERI

Luisa Corbetta

1. Natura giuridica e funzioni	249
2. La struttura	253

IL BOSCO ALLA LUCE DEL DIRITTO AMBIENTALE

CAPITOLO XX
IL SISTEMA DELLE AREE PROTETTE DI INTERESSE
INTERNAZIONALE, DELL'UNIONE EUROPEA E NAZIONALE

Carla Maria Saracino

1. Premessa	259
2. Le aree protette nelle classificazioni internazionali	261
2.1. Convenzione di Ramsar e protezione delle zone umide	263
2.2. Patrimonio dell'Umanità UNESCO: complementarietà tra patrimonio culturale e componente naturale	265
2.3. Ulteriori tipologie di aree di interesse internazionale	267
3. Tipologia e dinamiche delle aree protette europee	268
3.1. I siti appartenenti a rete "Natura 2000". Individuazione e istituzione	270
3.2. I sistemi di tutela previsti	272
4. La tipologia italiana di aree protette: parchi, riserve, aree marine protette	274
4.1. Finalità e percorso evolutivo della legislazione nazionale in materia di parchi	275
4.2. Disciplina normativa dei parchi: soggetti e strumenti di tutela	277
5. Riflessioni <i>de iure condendo</i>	279

CAPITOLO XXI
LA VALUTAZIONE DI INCIDENZA

Marco Brocca

1. Il contesto normativo e i principi ispiratori	283
--	-----

	<i>pag.</i>
2. L'ambito di applicazione	284
3. Il procedimento	286
4. L'effetto preclusivo e le possibili deroghe	288
5. Il recepimento nazionale	290

CAPITOLO XXII

VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA E VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE: QUADRO D'INSIEME E PROFILI DI CARATTERE PROCEDURALE

Emiliano Frediani

1. La cornice di riferimento: il principio di azione preventiva	295
2. Attività da svolgere e nozione di impatto ambientale	297
3. L'intervento in via preventiva	299
4. Le valutazioni ambientali	301
5. Un percorso attraverso due diversi modelli di valutazione ambientale	303
6. Un confronto tra VIA e VAS: gli elementi di comunanza tra le due figure	306
7. Le peculiarità sul piano delle regole procedurali	307
7.1. Attivazione	307
7.2. Iniziativa procedimentale	309
7.3. Fase istruttoria e partecipazione del pubblico	311
7.4. Momento decisivo e caratteri dei relativi provvedimenti	313
8. Una conclusione	316

CAPITOLO XXIII

IL VINCOLO IDROGEOLOGICO

Simone Matteoli

1. Il vincolo idrogeologico: finalità e oggetto	319
1.1. Il procedimento di imposizione del vincolo	320
1.2. Le conseguenze dell'imposizione del vincolo	321
2. L'imposizione indiretta del vincolo idrogeologico nella legislazione in materia di bonifica	322
3. Vincoli diversi da quello idrogeologico	323

CAPITOLO XXIV
LA DIFESA DEL SUOLO E I CONTRATTI DI FIUME

Simone Matteoli

- | | |
|---|-----|
| 1. La difesa del suolo: dalla l. 18 maggio 1989, n. 183 al Codice dell'Ambiente | 325 |
| 2. I contratti di fiume: origine ed evoluzione | 328 |

CAPITOLO XXV
LA TUTELA GIURIDICA CONTRO I DANNI ALL'AMBIENTE

Mariagrazia Alabrese

- | | |
|------------------------------------|-----|
| 1. La nozione di danno ambientale | 333 |
| 2. La tutela preventiva | 336 |
| 3. La tutela ripristinatoria | 337 |
| 4. La tutela risarcitoria | 340 |
| 5. La cd. "transazione ambientale" | 342 |

CAPITOLO XXVI
BOSCO E ENERGIA

Maurizio Flick

- | | |
|--|-----|
| 1. La biomassa forestale: tradizione e innovazione per la transizione energetica | 345 |
| 2. L'Unione Europea e la RED II: regole per una biomassa sostenibile | 347 |
| 3. L'Italia e la sfida delle biomasse: norme, obiettivi e opportunità | 349 |
| 4. Le Regioni e la biomassa: innovazione locale per una sostenibilità globale | 350 |
| 5. Conclusioni: biomassa forestale e sostenibilità per le generazioni future | 352 |

CAPITOLO XXVII
I SERVIZI ECOSISTEMICI

Mario Mauro

- | | |
|--|-----|
| 1. I servizi ecosistemici | 355 |
| 2. I servizi ecosistemici e il loro valore economico | 357 |

	<i>pag.</i>
3. I pagamenti per i servizi ecosistemici	359
4. I quasi-PES	361
5. La disciplina italiana dedicata ai PES e altre esperienze europee	361

CAPITOLO XXVIII

LA DISCIPLINA DEL COMMERCIO INTERNAZIONALE DELLE SPECIE VEGETALI E ANIMALI IN VIA DI ESTINZIONE

Luisa Corbetta

1. Premessa	365
2. La Convenzione di Washington – CITES	366

CAPITOLO XXIX

IL VERDE URBANO

Marco Brocca

1. Verde e servizi ecosistemici	381
2. La genesi normativa: il contributo del diritto urbanistico	383
3. Strategia nazionale e strumenti locali	384
4. L'incremento del patrimonio arboreo. La cd. forestazione urbana	387
5. La gestione del verde urbano. Il ruolo dei privati	390
6. Misure economico-finanziarie	393
7. Alcune componenti	395
7.1. Gli alberi monumentali	395
7.2. Gli orti urbani	397
7.3. I giardini storici	398

<i>Qualifiche Autori</i>	401
--------------------------	-----

I Curatori ringraziano il Prof. Giuseppe Morbidelli per la Presentazione, i Coautori per i loro contributi e il Dott. Mario Mauro per la collaborazione alla correzione delle bozze e all'assetto tipografico del volume.

ABBREVIAZIONI RELATIVE ALLE FONTI NORMATIVE

art.	articolo
c.c.	codice civile
Cost.	Costituzione italiana
c.p.	codice penale
dec.	decisione
dir.	direttiva
d.l.	decreto legge
d.lgs.	decreto legislativo
d.m.	decreto ministeriale
d.p.r.	decreto del Presidente della Repubblica
r.d.	regio decreto
r.d.l.	regio decreto legge
reg.	regolamento
sent.	sentenza
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea
t.u.	testo unico
TUE	Trattato sull'Unione Europea

CAPITOLO IV

IL PAESAGGIO E GLI STRUMENTI DELLA SUA TUTELA

Nicoletta Ferrucci

SOMMARIO: 1. Evoluzione della concezione giuridica di paesaggio. – 2. Il paesaggio come bene culturale: la normativa internazionale. – 3. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. – 4. La nozione di paesaggio e i beni paesaggistici. – 5. Il piano paesaggistico. – 5.1. Rapporto tra il piano paesaggistico e gli altri strumenti di pianificazione del territorio. – 5.2. Struttura e contenuto del piano paesaggistico. – 6. Il vincolo paesaggistico. – 7. Il regime ordinario dell'autorizzazione paesaggistica. – 8. Il procedimento semplificato dell'autorizzazione paesaggistica. – 9. Le sanzioni. – 10. La sanatoria paesaggistica.

1. Evoluzione della concezione giuridica di paesaggio

Che cosa si intende con il termine paesaggio? Il concetto di paesaggio ha subito nel tempo una evoluzione nel modo della sua percezione che lo ha portato ad emanciparsi sia dalla originaria configurazione come quadro armonioso, statico, il bel paesaggio, legato a criteri estetici, sia dalla successiva identificazione con il territorio e con l'ambiente, per approdare alla tendenza che si è andata consolidando a partire dalla fine del secolo scorso, ad essere considerato una realtà composita, complessa, risultato di una sinergia di fattori, la natura, l'opera dell'uomo, la storia, le tradizioni, l'evoluzione naturale, e collocato all'interno della categoria dei beni culturali.

La disciplina giuridica del paesaggio ricalca le orme di questa evoluzione concettuale, lungo un percorso che affonda le sue radici nella l. 29 giugno 1939, n. 1497, "*Protezione delle bellezze naturali*" e che si è poi snodato attorno alle due pietre miliari rappresentate dal d.l. 27 giugno 1985, n. 312, "*Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*", convertito con modificazioni nella l. 8 agosto 1985, n. 431, e dal d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, contenente il "*Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352*", per approdare al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 recante il "*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*" (di seguito indica-

to come Codice) a più riprese modificato da una serie di interventi legislativi successivi.

La l. n. 1497/1939, in ossequio alle concezioni dell'epoca, legate all'idea del paesaggio come bel paesaggio, accoglie dello stesso una connotazione spiccatamente estetica, e, in quest'ottica, assume come esclusivo oggetto delle sue misure di protezione singoli beni o singoli complessi di beni che, sulla base di un giudizio discrezionale demandato alla autorità amministrativa competente, presentano i caratteri di "bellezza naturale". Per tutelare i beni qualificati come tali, il legislatore del 1939 conia due tipologie di strumenti, il vincolo paesaggistico ed il piano paesistico, che, in modo veramente singolare, continueranno a configurarsi come unici strumenti di protezione dei beni che assumono un valore paesaggistico, anche alla luce degli interventi legislativi successivi, sia pure plasmatis in funzione della diversa concezione del paesaggio che tali provvedimenti di volta in volta adotteranno. Nella legge del 1939 alla concezione puramente estetizzante del paesaggio corrisponde la configurazione della relativa protezione attraverso il piano e il vincolo, in chiave statico-conservativa, incentrata sulla conservazione dei beni configurati come bellezze naturali. L'imposizione del vincolo, che viene operata in relazione al singolo bene o complesso di beni con un provvedimento amministrativo che chiude un procedimento di accertamento della presenza dei requisiti di bellezza naturale, comporta il divieto di distruzione del bene e l'obbligo di chiedere l'autorizzazione paesaggistica alla autorità amministrativa preposta, per ogni intervento che introduca modificazioni che rechino pregiudizio a quel suo aspetto esteriore che è protetto dal vincolo medesimo. La violazione di tali disposizioni comporta a carico del soggetto inadempiente, proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile, l'applicazione della sanzione penale prevista dall'art. 734 c.p., che contempla il reato di "*Distruzione e deturpamento di bellezze naturali*", e delle sanzioni amministrative che sono, a scelta della pubblica amministrazione competente, alternativamente la demolizione delle opere abusivamente eseguite, a spese del soggetto inadempiente, o il pagamento di una indennità equivalente alla maggior somma tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la commessa trasgressione, da determinarsi sulla base di una perizia di stima. A sua volta il piano territoriale paesistico, la cui adozione da parte dell'autorità amministrativa preposta è facoltativa, riveste una funzione meramente ricognitiva delle bellezze naturali d'insieme soggette a vincolo presenti sul territorio dello Stato al fine di impedire che le aree di quelle località siano utilizzate in modo pregiudizievole alla loro bellezza panoramica.

Questo peculiare *imprinting* estetico culturale che caratterizza l'approccio del legislatore del 1939 alle tematiche paesaggistiche permea di sé anche la versione originaria dell'art. 9, comma 2, Cost., che eleva la tutela del paesaggio, affidata alla Repubblica, a principio fondamentale del nostro ordinamento: il concetto di paesaggio al quale fa riferimento la norma costituzionale si identifica infatti, nelle

prime letture che della disposizione sono state offerte dalla dottrina e dalla giurisprudenza, in quello di bellezza naturale così come delineato dalla legge del 1939.

A partire dagli anni ottanta del secolo scorso il legislatore accoglie del paesaggio una concezione morfologico territoriale, eco delle correnti del pensiero maturate negli anni sessanta, che sembra sfumare alla luce del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, recante "*Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*", successivamente convertito nella l. 8 agosto 1985, n. 431, la cd. legge Galasso, nella sia pure embrionale ma crescente sensibilizzazione alla protezione dell'ambiente e, dunque, alla necessità di salvaguardare le risorse naturali non facilmente riproducibili presenti sul territorio, e di arginare le conseguenze perverse della coeva sanatoria urbanistica. Oggetto dell'intervento protettivo del legislatore sono categorie di aree, specificamente elencate nel comma 1 dell'art. 1 della legge, caratterizzate dal rilevante interesse ambientale che giustifica la loro automatica soggezione al regime vincolistico e pianificatorio. Gli strumenti di tutela utilizzati dal legislatore sono quelli conati dalla legge del 1939, il piano ed il vincolo paesaggistico, conformati peraltro, attraverso parziali modifiche alla originaria disciplina, in funzione delle nuove finalità al cui perseguimento sono strumentali. In linea con la nuova finalità del vincolo, la sua disciplina è mirata non più alla mera conservazione statica del bene che ne forma oggetto, bensì al contemperamento della protezione del relativo valore ambientale con la possibilità di una sua utilizzazione economica secondo il principio dello sviluppo sostenibile. È significativa in tal senso la circostanza che vengano espressamente esonerate dal regime autorizzatorio alcune attività espressamente indicate, legate alla gestione economica dei beni vincolati, considerate intrinsecamente eco-compatibili. Sotto il profilo sanzionatorio, la legge Galasso richiama espressamente le sanzioni penali e amministrative contemplate dalla legge del 1939, e afferma inoltre l'applicabilità delle sanzioni penali previste dall'art. 20 della l. 28 febbraio 1985, n. 47, "*Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive*". Anche con riferimento allo strumento del piano, la legge Galasso introduce qualche significativa novità. Anzitutto il piano non riveste più solo una funzione ricognitiva e conservativa, ma ad esso è attribuito il compito di individuare all'interno del territorio regionale, i beni e le aree che rientrano nelle categorie elencate dall'art. 1, e di sottoporre a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio. In secondo luogo, la sua redazione ad opera della autorità amministrativa competente, cioè la Regione, non ha più carattere discrezionale, ma è obbligatoria: l'art. 1 *bis* fissa infatti il termine del 31 dicembre 1986 entro il quale le Regioni sono chiamate ad approvare i piani paesistici o, in alternativa, i piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali, riservando al Ministero per i Beni culturali e ambientali il potere di surrogarsi alle Regioni medesime nell'adozione in via sostitutiva del piano, in caso di inottemperanza a tale obbligo.

2. Il paesaggio come bene culturale: la normativa internazionale

L'inizio del nuovo secolo segna una svolta importante sullo scenario legislativo nell'approccio al tema del paesaggio, nella direzione di una decisa emancipazione dalla sua larvata identificazione con l'ambiente: il paesaggio, infatti, acquista una autonoma rilevanza giuridica all'insegna della sua connotazione come bene culturale, elemento identitario di un territorio e della popolazione che in esso vive, testimonianza visiva della reciproca interconnessione tra la natura e l'opera dell'uomo. L'ambiente, viceversa, agli occhi del legislatore, è inteso come un sistema dinamico e interattivo di risorse naturali, suolo, acqua, aria, biodiversità vegetale e animale, *habitat*, interconnesse tra loro e funzionalmente legate in positivo e in negativo con il clima e con la salute umana. Ambiente e paesaggio formano oggetto di discipline differenziate, l'una contenuta prevalentemente nel Codice dell'Ambiente, l'altra dettata dal Codice dei beni culturali e del paesaggio; diversi sono i referenti istituzionali a livello ministeriale, per l'uno il Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, per l'altro il Ministero della Cultura. Talvolta gli interessi legati alla protezione dell'ambiente possono confliggere con la tutela dei valori paesaggistici, e ne costituisce esempio illuminante il massiccio contenzioso sorto in relazione alla collocazione sul territorio di impianti eolici o fotovoltaici. La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione, ad opera della l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, ha cristallizzato e sancito il definitivo superamento della identificazione tra ambiente e paesaggio, là dove, all'art. 9, affida alla Repubblica accanto alla originaria tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, la protezione dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, demandando inoltre alla legge dello Stato la disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali. A sua volta, l'art. 41, primo comma, individua come ulteriore limite all'esercizio della libertà di iniziativa economica che essa non sia svolta modo da recare danno all'ambiente; e, al secondo comma, affida alla legge il compito di determinare i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini ambientali.

Questa moderna concezione del paesaggio ha trovato un primo e significativo accoglimento nella normativa internazionale: la Convenzione UNESCO per la protezione del patrimonio mondiale, che ha introdotto il concetto di paesaggio culturale come opera caratterizzata dalla interazione della natura e dell'uomo; e, in particolare, la Convenzione Europea del Paesaggio (di seguito indicata con l'acronimo CEP), adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa il 19 luglio 2000, ed aperta alla sottoscrizione degli Stati membri, a Firenze, il 20 ottobre 2000, alla quale lo Stato italiano ha formalmente dato esecuzione solo in tempi più recenti, con la l. 9 gennaio 2006, n. 14, *"Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000"*.

Nel suo preambolo la CEP individua gli elementi di rilevanza del paesaggio, alla luce dei quali si pone l'obiettivo di promuovere presso le autorità pubbliche degli Stati aderenti l'adozione di politiche e di provvedimenti atti a salvaguardare, gestire e pianificare i paesaggi d'Europa, al fine di conservarne o di migliorarne la qualità e di far sì che le popolazioni, le istituzioni e gli enti territoriali ne riconoscano il valore e l'interesse, e partecipino alle decisioni pubbliche in merito. A tal fine la CEP, all'art. 1, offre la definizione di paesaggio indicando con tale termine *«una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni»*. Questa accezione ampia del termine paesaggio è finalizzata all'obiettivo della CEP di estendere le sue prescrizioni ad ogni tipologia di spazio, naturale, rurale, urbano e periurbano, presente sull'intero territorio europeo, comprensivo dunque degli elementi naturali, artificiali e culturali, del loro insieme e delle relazioni esistenti fra di loro, del paesaggio terrestre e di quello acquatico, delle acque interne e delle aree marittime, con la precisazione peraltro che per gli Stati aderenti estendere la politica paesaggistica all'insieme del loro territorio nazionale non dovrà significare adottare le stesse misure e le stesse politiche all'insieme dei paesaggi, ma richiederà di adeguare quelle misure e quelle politiche alle diverse caratteristiche che connotano i paesaggi medesimi. Alla luce della CEP gli Stati aderenti hanno l'obbligo di porre in essere all'interno dei rispettivi ordinamenti una politica del paesaggio, intesa nella dizione dell'art. 1, come *«formulazione, da parte delle autorità pubbliche competenti, dei principi generali, delle strategie e degli orientamenti che consentano l'adozione di misure specifiche finalizzate a salvaguardare, gestire e pianificare il paesaggio»*, che ha come punto di partenza l'individuazione per ogni paesaggio dei cd. *«obiettivi di qualità paesaggistica»* i quali consistono, ai sensi dello stesso art. 1, nella *«formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita»*. I principi di azione sul paesaggio in cui dovrà tradursi la politica del paesaggio, dei quali sono stati analizzati i contenuti e le modalità di applicazione nella Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 2008, si identificano in tre tipologie: la *“salvaguardia dei paesaggi”*, cioè la promozione di azioni di conservazione e di mantenimento degli aspetti significativi o caratteristici di un paesaggio, giustificate dal suo valore di patrimonio derivante dalla sua configurazione naturale e/o dal tipo d'intervento umano; la *“gestione dei paesaggi”*, intesa come complesso di azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali; e, infine la *“pianificazione dei paesaggi”*, vista come promozione di azioni fortemente lungimiranti, volte alla valorizzazione, al ripristino o alla creazione di paesaggi. È interessante sottolineare come nell'ottica della CEP, la ricerca del necessario equilibrio tra protezione, gestione e pianificazione del paesaggio in funzione delle di-

versità che connotano le diverse zone paesaggistiche, dovrà condurre non ad una mummificazione dei paesaggi ad un determinato stadio della loro evoluzione, bensì ad accompagnare i cambiamenti futuri preservando ed arricchendo la grande diversità e qualità dei paesaggi che abbiamo ereditato dal passato. Nel 2013 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha pubblicato un documento, definito "*Glossario*", mirato a chiarire il significato dei termini usati nel testo della CEP al fine di agevolare l'attuazione di quest'ultima all'interno dei Paesi europei.

3. *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*

Sul piano legislativo nazionale il processo di emancipazione della tutela del paesaggio da quella strettamente ambientale e l'affermazione del concetto di paesaggio come bene culturale identitario di un territorio, è graduale. La prima tappa di questo percorso si identifica nel d.lgs. n. 490/1999, in avanti indicato come TU, che si colloca, a pieno titolo, nella nuova dimensione in cui sotto il crisma della natura in senso lato "culturale", si intrecciano valori paesaggistici, ambientali e culturali in senso stretto. Il provvedimento delinea una sorta di assonanza concettuale tra categorie di beni tradizionalmente oggetto di filoni normativi assolutamente autonomi: da un lato i beni culturali, dall'altro i beni ambientali e le bellezze naturali. Si condensano, infatti, in un testo unico, la disciplina dei beni culturali, quella delle *ex* bellezze naturali, originariamente disciplinate dalla legge del 1939, e quella dei beni considerati dalla legge Galasso di rilevante interesse ambientale. Ancora però non c'è spazio sul piano formale per un richiamo espresso alla nozione di paesaggio: le *ex* bellezze naturali e gli *ex* beni ambientali sono entrambi ricondotti sotto l'egida della dizione "beni ambientali". La disciplina relativa alla categoria dei beni ambientali ricalca pressoché fedelmente le orme della legge del 1939 e della legge Galasso, anche se, formalmente, entrambe vengono espressamente abrogate.

La svolta nel senso della emancipazione del paesaggio dalla nozione di ambiente, del suo formale riconoscimento attraverso una corrispondente definizione giuridica, del suo inequivocabile inquadramento come bene culturale e della individuazione di una tutela *ad hoc* che rivisita i tradizionali strumenti del vincolo e del piano, ha trovato per la prima volta formale riconoscimento, all'interno del nostro ordinamento, nel d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, "*Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*" (di seguito indicato come Codice) entrato in vigore il 1° maggio del 2004, il cui testo originario, come si è ricordato sopra, è stato a più riprese integrato e modificato. Il Codice, emanato in attuazione della l. delega, 6 luglio 2002, n. 137, il cui art. 10, dal titolo "*Delega per il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore*", invitava il Governo a riunire appunto in un "codice" le disposizioni legislative in materia

di beni culturali e ambientali, raccoglie in un unico testo normativo la disciplina dei beni culturali e quella del paesaggio, ed è strutturato in cinque parti: la prima contiene le disposizioni generali comuni ai due settori, la seconda è specificatamente dedicata alla disciplina dei beni culturali, la terza a quella dei beni paesaggistici; la quarta contempla il pacchetto delle sanzioni relative alla parte seconda e alla parte terza; la quinta contiene le disposizioni transitorie e quelle relative ad abrogazioni ed entrata in vigore.

4. *La nozione di paesaggio e i beni paesaggistici*

In linea con le indicazioni formulate dalla CEP, laddove all'art. 5, lett. a) impegna gli Stati aderenti a dare riconoscimento giuridico al paesaggio, il Codice all'art. 131, offre, sia pure limitatamente al proprio ambito di operatività, la definizione giuridica di paesaggio intendendo come tale «*il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni*». Del paesaggio il Codice, ai sensi dell'art. 131, comma 2, tutela quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali.

In sintonia con la forte riaffermazione del ruolo dello Stato in materia di paesaggio ad opera della giurisprudenza della Corte costituzionale, il Codice affida allo Stato la potestà esclusiva in materia di tutela del paesaggio, quale limite all'esercizio delle attribuzioni delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano sul territorio, volta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime. Lo Stato, d'intesa con le Regioni, è poi chiamato a definire le politiche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio, da attuare nel rispetto delle esigenze della tutela, dove con il termine valorizzazione si intende la promozione e sostegno dello sviluppo della cultura, attraverso apposite attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio, nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati.

Il paesaggio è concepito dal Codice come un bene culturale, in coerenza con le indicazioni in tal senso della CEP, il cui preambolo afferma a chiari termini che il paesaggio rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, concetto ribadito nel successivo art. 5 dove il paesaggio viene considerato espressione del patrimonio culturale di ogni Stato. L'art. 2 del Codice delinea il concetto di patrimonio culturale che forma oggetto della sua tutela e che comprende i beni culturali in senso stretto, disciplinati dalla sua Parte seconda e i beni paesaggistici, ai quali è dedicata la Parte terza.

L'art. 134 individua tre categorie di beni paesaggistici. La prima categoria comprende gli «*Immobili ed aree di notevole interesse pubblico*», cioè beni ed aree che presentano i requisiti indicati dall'art. 136, che riecheggiano, con qual-

che variazione, quelli a suo tempo indicati dalla legge del 1939 sulle bellezze naturali. La disposizione infatti fa riferimento a: a) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali; b) le ville, i giardini e i parchi, non tutelati dalle disposizioni della parte seconda del Codice (che cioè non sono già assoggettati al regime vincolistico riservato ai beni culturali in senso stretto contemplato dalla parte seconda dello stesso Codice) che si distinguono per la loro non comune bellezza; c) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri e nuclei storici; d) 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. Gli immobili e le aree che presentano queste caratteristiche possono essere qualificati come beni paesaggistici e dunque soggetti al regime dettato per questi ultimi dal Codice, o in forza di un provvedimento amministrativo impositivo del vincolo, adottato a seguito del procedimento amministrativo descritto dagli artt. da 137 a 141 *bis*; o, ed è questa la seconda categoria di beni paesaggistici, sulla base di una specifica previsione del piano paesaggistico.

La terza tipologia di beni paesaggistici si identifica con le “*Aree tutelate per legge*” elencate, sulla falsariga della legge Galasso, dall’art. 142 del Codice, e comprendenti: a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 m. dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare; b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 m dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi; c) i fiumi, i torrenti, i corsi d’acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna; d) le montagne per la parte eccedente i 1.600 m sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 m sul livello del mare per la catena appennina e per le isole; e) i ghiacciai e i circhi glaciali; f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi; g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall’art. 2, commi 2 e 6 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227; h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici; i) le zone umide incluse nell’elenco previsto dal d.p.r. 13 marzo 1976, n. 448; l) i vulcani; m) le zone di interesse archeologico. Le aree che rientrano nelle categorie elencate dalla disposizione sono automaticamente soggette al regime vincolistico dettato dal Codice, senza necessità che sia adottato un provvedimento amministrativo *ad hoc*. A seguito dell’entrata in vigore del d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, *Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, e della conseguente abrogazione del d.lgs. n. 227/2001, il rinvio operato dalla lett. g) all’art. 2, commi 2 e 6 di quest’ultimo provvedimento, per la definizione del termine “territori coperti da foreste e da boschi”, deve intendersi riferito alle norme che al-

l'interno del Testo Unico, contengono la definizione di bosco e di aree ad esso assimilate, cioè gli artt. 3, comma 3, e 4.

Gli strumenti di tutela del paesaggio e dei beni paesaggistici adottati dal Codice sono ancora una volta quelli tradizionali, il piano paesaggistico ed il vincolo paesaggistico, con il connesso regime autorizzatorio e sanzionatorio, ma, come vedremo, rivisitati e corretti in funzione della nuova concezione del paesaggio come bene culturale.

5. Il piano paesaggistico

Il Codice, agli artt. 135, 143, 144, 145 e 156, individua le finalità, il contenuto e le procedure di elaborazione del piano paesaggistico, intendendo con tale termine sia i piani paesaggistici veri e propri, sia i piani urbanistico – territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici. L'adozione dello strumento pianificatorio risponde ad una precisa indicazione formulata in tal senso dalla CEP, all'art. 5, lett. *d*), laddove impegna gli Stati membri a formulare politiche di pianificazione del paesaggio e a prendere in considerazione in modo sistematico il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio. Fin dall'epoca della legge Galasso, la competenza in materia di pianificazione paesaggistica era attribuita alle Regioni, ma il Codice segna una svolta nella direzione del rafforzamento della posizione dello Stato rispetto alle Regioni, nella materia: il suo art. 135, infatti, impone alle Regioni l'obbligo della elaborazione congiunta dei piani paesaggistici con il Ministero della Cultura, in ordine alle previsioni di piano relative ai beni paesaggistici, come individuati dall'art. 143, comma 1, lett. *b*), *c*) e *d*), cioè quelli dei quali abbiamo parlato nel paragrafo precedente.

L'elaborazione congiunta del piano deve avvenire nelle forme previste dall'art. 143, comma 2, del Codice. Quest'ultima disposizione attribuisce alle Regioni la possibilità di stipulare intese con il Ministero della Cultura e con il Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici, salvo quanto previsto dall'art. 135, comma 1: quest'ultimo inciso significa che l'adozione della procedura dell'intesa non è una facoltà, bensì, come abbiamo visto, un obbligo per le Regioni in relazione alle previsioni del piano inerenti i beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lett. *b*), *c*) e *d*), oggetto di copianificazione paesaggistica obbligatoria. Nell'intesa è stabilito il termine entro il quale deve essere completata l'elaborazione del piano. Il piano è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 15 della l. 7 agosto 1990, n. 241. L'accordo stabilisce altresì i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano, con particolare riferimento all'eventuale sopravvenienza di dichiarazioni emanate ai sensi degli artt. 140 e 141 o di integrazioni disposte ai sensi dell'art. 141 *bis*. Il piano è approvato con provvedimento regionale entro il termine fissato nell'accordo. Decorso

inutilmente tale termine, il piano, limitatamente ai beni paesaggistici, è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministero della Cultura sentito il Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, entro il termine di sessanta giorni.

5.1. Rapporto tra il piano paesaggistico e gli altri strumenti di pianificazione del territorio

Il Codice ribadisce, all'art. 143, comma 8, il valore cogente e prevalente delle previsioni dei piani paesaggistici, a far data dalla relativa approvazione, sui piani territoriali e urbanistici, e, all'art. 145, comma 4, impone ai Comuni, alle Città metropolitane, alle Province e agli enti gestori delle aree naturali protette, l'obbligo di conformare o adeguare gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti nei piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione. Il comma 3 dell'art. 145 del Codice prevede poi la inderogabilità delle previsioni dei piani paesaggistici anche da parte di programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, e di piani, comprendendo dunque implicitamente anche i piani dei parchi e i piani forestali.

5.2. Struttura e contenuto del piano paesaggistico

La disciplina dettata dal Codice in ordine alla struttura e al contenuto del piano paesaggistico si allinea alle indicazioni della CEP, discostandosi dai suoi precedenti: in funzione della concezione lata di paesaggio, il piano si prospetta come uno strumento di pianificazione dell'intero territorio regionale e riveste attualmente una triplice funzione: ricognitiva, prescrittiva e propositiva, ben evidenziata dall'art. 143.

La *funzione ricognitiva del piano* si estrinseca nella ricognizione del territorio regionale mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle reciproche interrelazioni, con conseguente delimitazione del medesimo in ambiti di paesaggio; nella ricognizione dei beni paesaggistici presenti sul territorio regionale, cioè gli immobili e le aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 e le aree di cui al comma 1 dell'art. 142, e relativa delimitazione in scala idonea alla identificazione.

La *funzione prescrittiva del piano* si estrinseca in modi diversi. Il piano, infatti, è anzitutto chiamato a "vestire i vincoli nudi", cioè determinare in ordine a ciascun bene paesaggistico presente sul territorio regionale, soggetto, come tale al vincolo paesaggistico, le relative prescrizioni d'uso. Al piano inoltre è riservato il compito di individuare sul territorio regionale ulteriori immobili ed aree che ri-

spondano ai requisiti richiesti dall'art. 136, lett. c), cioè compongano un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri e i nuclei storici, rivestano nei loro aspetti e caratteri peculiari un valore storico, culturale, naturale, morfologico, estetico, ed abbiano valenza identitaria in rapporto al territorio in cui ricadono) e determinare le relative specifiche prescrizioni d'uso. Il piano infine, nell'esercizio della sua funzione prescrittiva, può individuare sul territorio regionale eventuali ulteriori contesti, diversi da quelli indicati dall'art. 134, che non presentino cioè i requisiti per poter essere considerati beni paesaggistici, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e utilizzazione; è chiamato ad indicare gli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e gli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela; e ad individuare le misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate.

La *funzione propositiva del piano* si estrinseca nella determinazione per ciascuno degli ambiti di paesaggio nei quali il territorio regionale è diviso, dei cd. obbiettivi di qualità paesaggistica, in linea con le indicazioni della CEP.

Le prescrizioni e le previsioni dettate dal piano devono, ai sensi dell'art. 135 del Codice, essere ordinate in particolare: a) alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela, tenuto conto anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi, nonché delle esigenze di ripristino dei valori paesaggistici; b) alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate; c) alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio; d) alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati, con particolare attenzione alla salvaguardia dei paesaggi rurali e dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO.

Il piano paesaggistico diviene efficace il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione.

6. *Il vincolo paesaggistico*

Ai sensi dell'art. 146 del Codice, l'imposizione del vincolo paesaggistico comporta a carico del proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo di un bene vincolato o di immobili che si trovano all'interno delle aree vincolate, il divieto di distruzione del bene, nonché il divieto di introdurre sul bene medesimo modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione.

Tali soggetti, inoltre, qualora intendano intraprendere interventi sul bene, hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti istanza di rilascio della relativa autorizzazione paesaggistica, corredata dalla prescritta documenta-

zione e dal progetto degli interventi medesimi, e di astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione. L'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio.

Il Codice prevede una serie di ipotesi, espressamente e tassativamente indicate, in cui gli interventi sui beni paesaggistici non richiedono la preventiva attivazione del procedimento di rilascio dell'autorizzazione. Anzitutto, gli artt. 143, comma 4 e 149, legittimano il piano paesaggistico, redatto a quattro mani dalla Regione e dal Ministero della Cultura, ad individuare aree soggette a tutela *ex art. 142*, nelle quali la realizzazione degli interventi può avvenire previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della conformità degli interventi medesimi alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale. Lo stesso piano paesaggistico, poi, alla luce di quest'ultima disposizione, può individuare aree gravemente compromesse o degradate nelle quali la realizzazione degli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione non richiede il rilascio di alcuna autorizzazione. L'operatività delle esenzioni dal regime autorizzatorio ordinario contemplate dal piano paesaggistico non è peraltro immediata ma è condizionata, ai sensi dell'art. 143, comma 5, alla approvazione *ex art. 146*, degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale dei Comuni, Province, ed enti gestori delle aree protette conformati o adeguati al piano paesaggistico. Inoltre, l'art. 149 del Codice, ripercorrendo le orme dei suoi precedenti, contempla l'esenzione dalla preventiva autorizzazione paesaggistica di un elenco tassativo di attività sui beni soggetti a vincolo: a) gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici; b) 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; c) il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicati dall'art. 142, comma 1, lett. g), purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia.

Il regime delle esenzioni dalla preventiva autorizzazione è stato modificato dal 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 nell'Allegato A, al n. 19, individua specificamente una serie di opere e interventi che riconduce all'ambito della previsione più generica di cui all'art. 149, lett. b), del Codice. A sua volta il n. 20 dell'Allegato A riconduce specifiche tipologie di pratiche selvicolturali nell'ambito degli interventi di cui all'art. 149, comma 1, lett. c) del Codice.

7. Il regime ordinario dell'autorizzazione paesaggistica

Dal primo gennaio 2010 è operativa la nuova disciplina dell'autorizzazione paesaggistica disegnata dal d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63, che rivisita il dettato originario dell'art. 146 del Codice alla luce del principio della riviviscenza della sovranità dello Stato nella tutela paesaggistica, ripetutamente affermata con forza dalla stessa Corte costituzionale. Il nuovo procedimento è attualmente applicabile ad ogni tipologia di intervento su beni oggetto di vincolo paesaggistico, ad eccezione di quelli, ora esaminati, espressamente sottratti dall'art. 149 dello stesso Codice e dal d.p.r. 13 febbraio 2017, n. 31, alla necessità della preventiva autorizzazione, e di una serie di interventi, tassativamente elencati, che sono soggetti, come vedremo, ad una procedura semplificata di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

Il procedimento ordinario di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica si apre con la presentazione da parte del privato alla amministrazione competente, dell'istanza di autorizzazione all'esecuzione dell'opera, alla quale si accompagna il progetto degli interventi che si intendono intraprendere, corredato dalla prescritta documentazione, preordinata alla verifica della compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato. Qual è l'amministrazione competente in materia di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica? L'art. 146 del Codice, al comma 6, stabilisce che la funzione autorizzatoria in materia di paesaggio viene esercitata dalla Regione, avvalendosi di propri uffici dotati di adeguate competenze tecnico-scientifiche e idonee risorse strumentali. La stessa norma peraltro legittima la Regione a delegare l'esercizio di tale funzione, per i rispettivi territori, a Province, a forme associative e di cooperazione fra enti locali come definite dalle vigenti disposizioni sull'ordinamento degli enti locali, agli enti parco, ovvero a Comuni, purché gli enti destinatari della delega dispongano di strutture in grado di assicurare un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche nonché di garantire la differenziazione tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni amministrative in materia urbanistico edilizia.

In attuazione dell'art. 146, comma 3, del Codice, il d.p.c.m. 12 dicembre 2005 identifica la documentazione a corredo dell'istanza nella relazione paesaggistica che deve essere presentata congiuntamente al progetto dell'intervento ed alla relazione di progetto. Le finalità, i criteri di redazione e i contenuti della relazione paesaggistica vengono definiti nell'Allegato al decreto, ma l'art. 3 del provvedimento apre uno spazio di operatività alle Regioni nella conformazione del contenuto della relazione paesaggistica in funzione delle peculiarità dei valori paesaggistici da tutelare. La relazione paesaggistica è base di riferimento essenziale per la verifica della compatibilità paesaggistica dell'intervento e, dal momento che tale verifica deve essere condotta dalla amministrazione competente e dal Soprintendente alla luce dei contenuti e delle indicazioni del piano paesaggistico, è a quest'ultimo che anche la relazione deve obbligatoriamente fare riferimento. Alla

luce del decreto la relazione paesaggistica, mediante opportuna documentazione, dovrà dar conto dello stato dei luoghi (contesto paesaggistico e area di intervento) prima dell'esecuzione delle opere previste, delle caratteristiche progettuali dell'intervento, degli impatti sul paesaggio delle trasformazioni proposte, e degli elementi di mitigazione e compensazione necessari.

Ai sensi dell'art. 146 del Codice l'amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, ricevuta l'istanza dell'interessato, dopo aver operato uno *screening* preventivo di assoggettabilità dell'intervento all'autorizzazione paesaggistica, verifica se l'istanza stessa sia corredata della documentazione sopra ricordata, provvedendo, ove necessario, a richiedere le opportune integrazioni e a svolgere gli accertamenti del caso. Entro quaranta giorni dalla ricezione dell'istanza, l'amministrazione effettua gli accertamenti circa la conformità dell'intervento proposto alle prescrizioni contenute nei provvedimenti di dichiarazione di interesse pubblico e nei piani paesaggistici, e trasmette al Soprintendente la documentazione presentata dall'interessato, accompagnandola con una relazione tecnica illustrativa, nonché con una proposta di provvedimento, e dà comunicazione all'interessato medesimo dell'inizio del procedimento e dell'avvenuta trasmissione degli atti al Soprintendente. Quest'ultimo rende il parere di cui al comma 5, limitatamente alla compatibilità paesaggistica del progettato intervento nel suo complesso ed alla conformità dello stesso alle disposizioni contenute nel piano paesaggistico ovvero alla specifica disciplina di cui all'art. 140, comma 2, entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti; e, in caso di parere negativo, comunica agli interessati il preavviso di provvedimento negativo ai sensi dell'art. 10 *bis* della l. 7 agosto 1990, n. 241. Quest'ultima disposizione, lo ricordo, impone nei procedimenti ad istanza di parte, al responsabile del procedimento o all'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, l'obbligo di comunicare tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. Tale comunicazione interrompe i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni, o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni, è data ragione nella motivazione del provvedimento finale.

Entro venti giorni dalla ricezione del parere del Soprintendente, l'amministrazione provvede in conformità: l'inerzia del Soprintendente legittima l'amministrazione competente a provvedere sulla domanda di autorizzazione. L'autorizzazione paesaggistica è immediatamente efficace ed è trasmessa, senza indugio, al Soprintendente che ha reso il parere nel corso del procedimento, nonché, unitamente allo stesso parere, alla Regione ovvero agli altri enti pubblici territoriali interessati e, ove esistente, all'ente parco nel cui territorio si trovano l'im-

mobile o l'area sottoposti al vincolo. L'autorizzazione paesaggistica è impugnabile, con ricorso al Tribunale amministrativo regionale o con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, oltre che dal destinatario del provvedimento, anche dalle associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi delle vigenti disposizioni di legge in materia di ambiente e danno ambientale, e da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse. Presso ogni amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è istituito un elenco delle autorizzazioni rilasciate, aggiornato almeno ogni trenta giorni e liberamente consultabile, anche per via telematica, in cui è indicata la data di rilascio di ciascuna autorizzazione, con la annotazione sintetica del relativo oggetto. Ai sensi dell'art. 146, comma 4, l'autorizzazione è efficace per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l'esecuzione dei progettati lavori deve essere sottoposta a nuova autorizzazione. I lavori iniziati nel corso del quinquennio di efficacia dell'autorizzazione possono essere conclusi entro e non oltre l'anno successivo la scadenza del quinquennio medesimo. Il termine di efficacia dell'autorizzazione decorre dal giorno in cui acquista efficacia il titolo edilizio eventualmente necessario per la realizzazione dell'intervento, a meno che il ritardo in ordine al rilascio e alla conseguente efficacia di quest'ultimo non sia dipeso da circostanze imputabili all'interessato.

8. Il procedimento semplificato dell'autorizzazione paesaggistica

Il regime semplificato di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è stato originariamente introdotto dal d.p.r. 9 luglio 2010, n. 139, contenente il "*Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'art. 146, comma 9, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni*", in attuazione dell'art. 146, comma 9, del Codice che aveva previsto la possibilità di introdurre in via regolamentare procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica in relazione ad interventi di lieve entità in base a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti, in sintonia con i principi che, alla luce della l. 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, devono guidare ogni procedimento amministrativo. Tale provvedimento è stato successivamente abrogato dal 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*", sopra citato, che dunque contiene la disciplina attualmente vigente.

L'ambito di operatività dell'autorizzazione paesaggistica semplificata è circoscritto agli interventi cd. di lieve entità, tassativamente elencati nell'Allegato B) del d.p.r. n. 31/2017 e in tale elenco sono inserite anche alcune attività riconducibili direttamente o indirettamente all'agricoltura.

Sulle orme del suo precedente del 2010, il nuovo decreto dipana la semplificazione del procedimento in semplificazione documentale, procedimentale, organizzativa e contrazione della tempistica che scandisce le sue fasi.

La semplificazione documentale introdotta dal decreto si concretizza non tanto nella tendenza a privilegiare la modalità telematica per la presentazione dell'istanza di autorizzazione paesaggistica e per la trasmissione dei documenti, che ricorre anche in relazione al procedimento autorizzatorio ordinario, ma soprattutto nella predisposizione, ad opera dello stesso decreto, sia del modello semplificato dell'istanza (Allegato C), sia di quello relativo alla relazione paesaggistica semplificata (Allegato D), in ordine alla quale non trovano dunque applicazione le disposizioni di cui al d.p.c.m. 12 dicembre 2005, recante l'individuazione della documentazione necessaria alla verifica della compatibilità paesaggistica degli interventi proposti. La relazione paesaggistica conserva peraltro anche nella sua versione semplificata il suo connotato di base di riferimento essenziale per la verifica della compatibilità paesaggistica fra l'interesse paesaggistico tutelato e l'intervento progettato, che l'Amministrazione e la Soprintendenza dovranno condurre alla luce dei contenuti e delle indicazioni del piano paesaggistico. In quest'ottica il decreto, all'art. 8, indica una serie di elementi che la relazione, redatta da un tecnico abilitato, deve obbligatoriamente contenere e che comprendono: la descrizione dello stato attuale dell'area interessata dall'intervento; l'indicazione dei contenuti precettivi della disciplina paesaggistica vigente in relazione all'area medesima; l'attestazione della conformità del progetto alle specifiche prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici, se esistenti; la descrizione della compatibilità del progetto con i valori paesaggistici che qualificano il contesto di riferimento e l'indicazione delle eventuali misure di inserimento paesaggistico previste.

Il procedimento si apre a seguito della presentazione dell'istanza di autorizzazione paesaggistica corredata della relativa documentazione: dal ricevimento della domanda da parte dell'amministrazione procedente decorre il termine tassativo di sessanta giorni per l'adozione del provvedimento che conclude il procedimento autorizzatorio semplificato e che deve essere immediatamente comunicato al richiedente. Ricevuta l'istanza l'amministrazione procedente, dopo un preventivo *screening* atto a verificare se l'intervento rientri nelle fattispecie escluse dall'autorizzazione paesaggistica di cui all'Allegato A, ovvero all'art. 149 del Codice, oppure sia assoggettato al regime autorizzatorio ordinario, di cui all'art. 146 dello stesso Codice, valuta la conformità dell'intervento o dell'opera alle prescrizioni d'uso, ove presenti, contenute nel provvedimento di vincolo o nel piano paesaggistico, anche solo adottato, ai sensi del Codice, nonché, eventualmente, la sua compatibilità con i valori paesaggistici che qualificano il contesto di riferimento. È riconosciuta all'amministrazione la possibilità di richiedere all'interessato, ove occorrono, in un'unica volta, entro dieci giorni dal ricevimento dell'istanza, gli ulteriori documenti e chiarimenti strettamente indispen-

sabili, che sono inviati in via telematica entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della richiesta: in tal caso il procedimento resta sospeso fino alla scadenza del termine assegnato o alla ricezione della documentazione integrativa richiesta. Ove la valutazione di conformità da parte dell'amministrazione procedente dia esito negativo, quest'ultima è obbligata a darne comunicazione all'interessato entro dieci giorni dalla presentazione dell'istanza, con indicazione dei motivi che ostano all'accoglimento e delle modifiche indispensabili strumentali alla formulazione di una proposta di accoglimento: tale comunicazione interrompe il termine del procedimento aprendo un arco di tempo di quindici giorni entro il quale l'interessato può presentare all'amministrazione le proprie osservazioni ed un progetto adeguato da sottoporre al vaglio della stessa, la quale, se i motivi ostativi dell'accoglimento dell'istanza persistono, entro venti giorni rigetta motivatamente l'istanza e ne dà comunicazione al richiedente. Il Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. atti normativi, 1° settembre 2016, n. 1824) ha evidenziato come questa funzione di filtro rispetto alle Soprintendenze giocata dalla amministrazione procedente per quanto concerne le istanze di autorizzazione paesaggistica semplificata proposte dagli interessati, risponda al principio secondo cui in materia paesaggistica l'amministrazione regionale o comunale sub delegata e la Soprintendenza sono organi di cogestione del vincolo, e rafforzando il ruolo dell'amministrazione proponente ed esonerando la Soprintendenza dall'esame di istanze già insuscettibili di accoglimento, si ponga in linea con l'intento semplificatorio proprio del decreto e con i principi generali in materia di autorizzazione paesaggistica.

Nel caso in cui la valutazione di conformità da parte dell'amministrazione procedente dia esito positivo, quest'ultima è tenuta a trasmettere per via telematica alla Soprintendenza entro il termine tassativo di venti giorni dal ricevimento dell'istanza ovvero, in caso di richiesta di integrazione documentale, dal ricevimento dell'ulteriore documentazione richiesta, una motivata proposta di accoglimento, unitamente alla domanda e alla documentazione in suo possesso. Se anche la valutazione del Soprintendente è positiva, questi, entro il termine tassativo di venti giorni dal ricevimento della proposta, esprime il proprio parere vincolante, per via telematica, all'amministrazione procedente, la quale adotta il provvedimento nei dieci giorni successivi. Alla luce dell'art. 11, comma 9, del decreto qualora il Soprintendente non esprima il proprio parere vincolante sulla proposta di accoglimento dell'istanza formulata dall'amministrazione, trova applicazione la previsione di cui all'art. 17 *bis* della l. 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni: si forma dunque il silenzio assenso e l'amministrazione procedente provvede direttamente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. Alla luce dell'art. 11, comma 7, del decreto, nel caso in cui valuti negativamente la proposta di accoglimento dell'istanza formulata dall'amministrazione procedente, il Soprintendente deve comunicare in via telematica al richiedente, entro dieci giorni dal ricevimento dalla proposta medesima, i motivi che ostano all'ac-

coglimento dell'istanza, specificandoli in modo dettagliato, e indicare le modifiche indispensabili per la valutazione positiva del progetto: quest'ultima indicazione non è necessaria nel caso in cui la comunicazione ravvisi e motivi in modo idoneo e adeguato l'incompatibilità del progetto con i valori paesaggistici che qualificano il contesto di riferimento ovvero il suo contrasto con le prescrizioni d'uso eventualmente presenti in relazione all'immobile o all'area nel cui ambito l'intervento per il quale è richiesta l'autorizzazione debba realizzarsi. Tale comunicazione sospende il termine del procedimento ed assegna al richiedente il termine di quindici giorni entro il quale presentare le proprie osservazioni e il progetto adeguato, decorso il quale la Soprintendenza, ove ne ricorrano i presupposti, entro il termine di venti giorni adotta il provvedimento di diniego fornendo specifica motivazione, con particolare riguardo alla non accoglibilità delle osservazioni o alla persistente incompatibilità del progetto adeguato con la tutela dei beni vincolati e ne dà contestualmente comunicazione all'amministrazione procedente.

In sintonia con le previsioni di cui all'art. 146, comma 8, del Codice, in forza delle quali con riferimento al regime ordinario dell'autorizzazione paesaggistica, il parere del Soprintendente nel relativo procedimento, di norma obbligatorio e vincolante, assume natura obbligatoria e non vincolante all'esito della approvazione delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati, nonché della positiva verifica da parte del Ministero della Cultura, su richiesta della Regione interessata, dell'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici, l'art. 11 del decreto, al comma 8, riconosce al parere del Soprintendente carattere obbligatorio ma non vincolante e fissa il termine di venti giorni dal ricevimento della proposta dell'amministrazione procedente per la relativa emanazione, nel caso in cui l'area interessata dall'intervento di lieve entità sia assoggettata a specifiche prescrizioni d'uso nel piano paesaggistico approvato ai sensi del Codice o nel provvedimento di imposizione del vincolo o negli atti di integrazione del contenuto precettivo del vincolo stesso adottati ai sensi dell'art. 141 *bis* del Codice medesimo.

Il decreto ribadisce l'esclusione, già prevista dal suo precedente del 2010, della obbligatorietà del parere delle Commissioni locali per il paesaggio, nell'ambito del procedimento autorizzatorio semplificato, facendo peraltro salvo quanto diversamente disposto dalle leggi regionali.

In forza del richiamo all'art. 146, comma 4, del Codice, operato dall'art. 11, comma 11 del decreto, fuori dai casi di cui all'art. 167, comma 4 e comma 5 del Codice, l'autorizzazione paesaggistica semplificata non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione anche parziale degli interventi, ed è valida per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l'esecuzione dei progettati lavori deve essere sottoposta a nuova autorizzazione. I lavori iniziati nel corso del quinquennio di efficacia dell'autorizzazione possono essere conclusi entro e non oltre l'anno successivo alla scadenza del quinquennio medesimo.

9. Le sanzioni

La tutela dei beni paesaggistici è accompagnata nel Codice da un articolato apparato sanzionatorio, contenuto nella parte IV, che comprende, sulla falsariga dei suoi precedenti, sia sanzioni amministrative sia sanzioni penali.

Sotto il profilo penale, alla luce dell'art. 181, chiunque senza la prescritta autorizzazione o in difformità da essa, esegue lavori di qualsiasi genere sui beni paesaggistici è punito con le pene previste dall'art. 44, lett. c) del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, "*Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*", relativo ad interventi edilizi in zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza di permesso. Con la sentenza di condanna viene ordinata la rimessione in pristino dello stato dei luoghi a spese del condannato. Copia della sentenza è trasmessa alla Regione e al Comune nel cui territorio è stata commessa la violazione. Il Codice non contiene alcun riferimento all'art. 734 c.p. che contempla il reato di *distruzione o deturpamento di bellezze naturali*, e che, come abbiamo visto, accompagnava viceversa nell'apparato sanzionatorio predisposto dalla legge Galasso, il richiamo alla normativa edilizia. La mancanza di un esplicito riferimento a questa disposizione non sembra peraltro ostacolare la sua applicabilità, dal momento che essa configura un reato di danno, appunto la distruzione o il deturpamento di bellezze naturali, mentre l'art. 44, lett. c) del d.p.r. n. 380/2001, contempla un reato di pericolo che si consuma con la sola realizzazione di interventi che comportino il rilascio di autorizzazione paesaggistica, abbiano o meno carattere edilizio, costruttivo, demolitorio, in zone vincolate, senza la prescritta autorizzazione o in difformità dalla medesima, e prescinde da ogni accertamento in ordine alla avvenuta alterazione, danneggiamento o deturpamento del paesaggio. Il comma 1 *bis* dell'art. 181 introduce un inasprimento della sanzione contemplata dal primo comma della stessa disposizione, che, alla luce della sentenza della Corte costituzionale 23 marzo 2016, n. 56, la quale ha dichiarato parzialmente incostituzionale la versione originaria di quest'ultima norma, comporta la soggezione alla pena della reclusione da uno a quattro anni, in relazione alle ipotesi in cui i lavori eseguiti senza autorizzazione o in difformità di essa abbiano comportato un aumento dei manufatti superiore al trenta per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento della medesima superiore a settecencentocinquanta metri cubi, ovvero ancora abbiano comportato una nuova costruzione con una volumetria superiore a mille metri cubi. Anche in questo caso, come per le violazioni contemplate dal comma 1 dell'art. 142, il reato riveste natura formale e di pericolo, e potrà dunque configurarsi quando interventi astrattamente idonei ad incidere negativamente sull'assetto del paesaggio siano eseguiti in assenza o in difformità dal titolo abilitativo, indipendentemente da un danno arrecato in concreto. La previsione di una pena più severa è legata al maggiore impatto sul paesaggio che caratterizza questi interventi: si tratta del resto di opere in

relazione alle quali è impossibile un accertamento di compatibilità paesaggistica dopo la realizzazione dei lavori.

L'art. 181, comma 1 *quinquies*, contempla una ipotesi di estinzione del reato di cui al comma 1 dello stesso art. 181, conseguente alla spontanea rimessione in pristino delle aree o degli immobili soggetti a vincolo paesaggistico, prima che venga disposta d'ufficio dall'autorità amministrativa e comunque prima che intervenga la sentenza di condanna. La disposizione riveste portata generale e, dunque, si estende ad ogni ipotesi di opere e interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla prescritta autorizzazione; il reato al quale la disposizione fa riferimento è peraltro quello contemplato nel primo comma dell'art. 181, ciò induce a ritenere che l'applicabilità della norma non possa estendersi alla fattispecie contemplata dal comma 1 *bis*.

Sul versante delle sanzioni amministrative, l'art. 167 del Codice contempla la rimessione in pristino a spese del trasgressore entro il termine specificamente assegnato dall'autorità amministrativa, preposta alla tutela paesaggistica la quale, in caso di inottemperanza, provvede d'ufficio per mezzo del prefetto e rende esecutoria la nota delle spese.

10. La sanatoria paesaggistica

L'art. 146 del Codice, al comma 4, ribadisce il principio che l'autorizzazione paesaggistica non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi, ma fa salvi i casi contemplati dall'art. 167, commi 4 e 5. Quest'ultima disposizione disciplina la cd. "sanatoria a regime", originariamente introdotta insieme ad una forma di sanatoria in via transitoria, ormai esaurita. Il sistema della sanatoria a regime prevede la inapplicabilità delle sanzioni penali contemplate dall'art. 167 del Codice e la sola applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie nell'ipotesi in cui l'autorità amministrativa competente accerti la compatibilità paesaggistica dell'intervento compiuto senza autorizzazione o in difformità dall'autorizzazione, in una serie tassativa di ipotesi: a) per i lavori realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati; b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica; c) per i lavori configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'art. 3, d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380.

Al fine di poter beneficiare dell'autorizzazione in sanatoria, il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati dagli interventi di cui al comma 1 *ter*, deve presentare apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo ai fini dell'accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi medesimi: dunque la Regione o gli enti dalla stessa delegati ai sensi dell'art. 146, comma 6. L'amministrazione si pronuncia

sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante del Soprintendente da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni. Qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica dell'intervento, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione: l'importo della sanzione pecuniaria è determinato previa perizia di stima. Ai sensi del comma 6 dell'art. 167 del Codice, tale somma deve essere utilizzata per finalità di salvaguardia nonché per interventi di recupero dei valori paesaggistici e di riqualificazione degli immobili e delle aree degradati o interessati dalle rimissioni in pristino. In caso di rigetto della domanda di accertamento della compatibilità paesaggistica, si applica la sanzione demolitoria, oltre, ovviamente alle sanzioni penali originarie.

FONTI NORMATIVE

Normativa internazionale

Convenzione europea del paesaggio adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa il 19 luglio 2000; *Recommandation CM/Rec (2008)3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur les orientations pour la mise en oeuvre de la Convention européenne du paysage*; *Annexe 6 – Project de Recommandation Rec (2013) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur le Système d'information de la Convention Européen du Paysage et son Glossaire*.

Normativa nazionale

L. 29 giugno 1939, n. 1497, *Protezione delle bellezze naturali*; r.d. 3 giugno 1940, n. 1397, *Regolamento per l'applicazione della legge 29 giugno 1939, n. 1497 sulla protezione delle bellezze naturali*; d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382, art. 82*; l. 8 agosto 1985, n. 431, *Conversione in legge con modificazioni del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*; d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, *Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma della legge 8 ottobre 1997, n. 352*; d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, *Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57*; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*; l. 15 dicembre 2004, n. 308, *Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*; l. 9 gennaio 2006, n. 14, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000*; d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157, *Disposizioni correttive ed integrative al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio*; d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63, *Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio*; d.p.r. 9 luglio 2010, n. 139, *Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'art. 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*;

d.p.c.m. 22 dicembre 2010, n. 271, *Regolamento di attuazione dell'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, riguardante i termini dei procedimenti amministrativi del Ministero per i beni e le attività culturali aventi durata non superiore a novanta giorni*; l. 12 luglio 2011, n. 106, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, concernente Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia*; l. 9 agosto 2013, n. 98, *Conversione, con modificazioni, del d.l. 21 giugno 2013, n. 69. Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*; l. 29 luglio 2014, n. 106, *Conversione, con modificazioni, del d.l. 31 maggio 2014, n. 83. Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo*; 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*; d.lgs. 3 aprile 2018, *Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*.

BIBLIOGRAFIA

CALCAGNO MANIGLIO A. (a cura di), *Per un paesaggio di qualità*, Franco Angeli, Milano, 2015; CROSETTI A.-VAIANO A., *Beni culturali e paesaggistici*, VI ed., Giappichelli, Torino, 2023; FERRUCCI N., *Le attività agro-silvo-pastorali alla luce del nuovo regime dell'autorizzazione paesaggistica* (d.p.r. 13 febbraio 2017, n. 31), in *Dir. agroalim.*, fasc. 3/2017; EAD., *Dal "Codice Urbani" alla legge n. 308 del 2004: luci ed ombre sulla tutela del paesaggio*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2005; EAD., *La nuova disciplina del paesaggio alla luce del d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63 "Ulteriori disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio"*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2008; EAD., *L'autorizzazione paesaggistica alla luce del Codice Urbani*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2010; EAD., *La relazione paesaggistica semplificata: il quadro normativo*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2011; EAD., voce *Paesaggio agrario*, in Costato L.-Germanò A.-Rook Basile E. (diretto da), *Trattato di Diritto agrario*, vol. 2. *Il Diritto agroambientale*, Utet, Torino, 2011; FERRUCCI N. (a cura di), *Ruolo e dimensioni del paesaggio nel territorio rurale della Toscana*, ESI, Napoli, 2022; FERRUCCI N.-BROCCA M., *Il paesaggio agrario: dal vincolo alla gestione negoziata*, FrancoAngeli, Milano, 2019; SANDULLI M.A. (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, III ed., Giuffrè, Milano, 2019.

SITOGRAFIA

<http://www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it>.
<https://unesco.cultura.gov.it/filter/paesaggio-culturale/>.