

Conflitto o potenziale sinergia tra la protezione del paesaggio agrario, della Toscana come di altre realtà, e quella dell'agricoltura che di quel paesaggio è artefice? Attraverso contributi multidisciplinari di illustri studiosi della materia, italiani e stranieri, il volume esplora un inedito e singolare ventaglio di strumenti giuridici ed economici potenzialmente idonei a rendere la tutela paesaggistica funzionale alla valorizzazione dell'agricoltura.

Nicoletta Ferrucci è Professore Ordinario di Diritto forestale e dell'ambiente presso il Dipartimento di Scienze e Tecnologie Agrarie, Alimentari Ambientali e Forestali (DAGRI) dell'Università degli Studi di Firenze, Accademico Ordinario dell'Accademia dei Georgofili, Accademico Ordinario dell'Accademia Lucchese di Scienze Lettere e Arti, Accademico Corrispondente dell'Accademia Italiana di Scienze Forestali. Condirettrice della Collana "Diritto agrario e ambientale", edita da Wolters Kluwer, ha al suo attivo cinque monografie, sette curatele di volumi collettanei, e centonovanta pubblicazioni. È coautrice, con Marco Brocca, del volume "Il paesaggio agrario: dal vincolo alla gestione negoziata", FrancoAngeli, 2019. Già componente dell'Osservatorio Regionale del Paesaggio della Regione Toscana, fa parte del Comitato Scientifico dell'Osservatorio Locale del Paesaggio Lucchese.

La foto di copertina è di Flora Ferrucci.

RUOLO E DIMENSIONI DEL PAESAGGIO
NEL TERRITORIO RURALE DELLA TOSCANA
a cura di Nicoletta Ferrucci

RUOLO e DIMENSIONI del PAESAGGIO nel TERRITORIO RURALE della TOSCANA

a cura di
NICOLETTA FERRUCCI

euro 24,00

ISBN 979-12-5976-261-0



9 791259 762610

ES

**EDITORIALE
SCIENTIFICA**

RUOLO E DIMENSIONI DEL PAESAGGIO
NEL TERRITORIO RURALE
DELLA TOSCANA

a cura di
Nicoletta Ferrucci

EDITORIALE SCIENTIFICA

La pubblicazione del presente volume è stata finanziata con i fondi erogati dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze per il progetto di ricerca dal titolo “*Il paesaggio agrario come strumento di valorizzazione dell’agricoltura e del territorio rurale della Toscana*”, del quale è responsabile scientifico la Prof.ssa Nicoletta Ferrucci, Bando AgriCulture, 2020.

La Curatrice ringrazia il Dott. Mario Mauro per la preziosa collaborazione nella predisposizione dell’assetto tipografico del volume e nella correzione delle relative bozze. Il volume è stato oggetto di una procedura di referaggio anonimo (*double-blind peer review*).

Proprietà letteraria riservata

Copyright © 2022 Editoriale Scientifica S.r.l.
Via San Biagio del Librai 39
Palazzo Marigliano
80138 Napoli

ISBN 979-12-5976-261-0

INDICE

Prefazione di <i>Giovanni Maria Flick</i>	11
--	----

Introduzione di <i>Nicoletta Ferrucci</i>	17
--	----

ATTIVITÀ AGRICOLA E PROPOSTE DI MODIFICA DEGLI ARTT. 9 E 41 DELLA COSTITUZIONE

Sonia Carmignani

1. Il progetto di riforma nel sistema costituzionale ed europeo	27
2. La tutela ambientale come limite?	29
3. La prospettiva della sostenibilità e l'ottica dell'agrarista	32

L'INCIDENZA DEL VINCOLO PAESAGGISTICO SULL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ AGRICOLA NEL QUADRO NORMATIVO DISEGNATO DAL CODICE DEI BENI CULTURALI E DEL PAESAGGIO E DALLE SUE SUCCESSIVE MODIFICHE E INTEGRAZIONI

Nicoletta Ferrucci

1. I segni del paesaggio agrario come beni paesaggistici	39
2. Le attività agro-silvo-pastorali alla luce del tridimensionale regime dell'autorizzazione paesaggistica	45
2.1. <i>Le esenzioni dalla preventiva autorizzazione paesaggistica inerenti l'agricoltura secondo il dettato originario del Codice dei beni culturali e del paesaggio</i>	45
2.2. <i>Le "variazioni su tema" introdotte dal d.P.R. n. 31/2017 e dal Testo Unico in materia di Foreste e filiere forestali</i>	47
3. Il regime autorizzatorio relativo ai boschi vincolati <i>ex actu</i> : la disciplina consolidata e i tentativi di bypassarla ad opera del legislatore regionale	50
4. Riflessione conclusiva	55

LA DISCIPLINA GIURIDICA DEL PAESAGGIO AGRARIO NELLA
L. REG. 65 DEL 2014 E NEL PIANO PAESAGGISTICO DELLA
REGIONE TOSCANA

Duccio Maria Traina

1. Il campo d'indagine	57
2. Tutela del paesaggio e tutela dell'agricoltura: necessità di un bilanciamento	60
3. La l. reg. 65 del 2014	67
4. Il Piano Paesaggistico Regionale (PPR)	71
5. La disciplina delle aree agricole	75
6. Conclusioni	78

GLI STRUMENTI CONOSCITIVI PER LA GESTIONE DEL
PAESAGGIO RURALE TOSCANO

Ilaria Tabarrani

1. La lettura del territorio rurale alla scala regionale	81
2. L'azione progettuale locale tra tutela, valorizzazione e trasformazione dei paesaggi rurali	90
3. Il monitoraggio e gli osservatori del paesaggio	97

IL VALORE DEL PAESAGGIO NELL'AGRICOLTURA TOSCANA

Leonardo Casini, Andrea Dominici, Enrico Marone

1. Introduzione	103
2. La valutazione del paesaggio agrario	104
3. L'agriturismo negli ambiti di paesaggio	110
4. Conclusioni	122

AGRICOLTURA URBANA E PERIURBANA: GLI ORTI URBANI

Emilio Bertoncini

1. Premessa	125
2. L'agricoltura urbana e periurbana	127
3. Nascita e evoluzione degli orti urbani	130
4. Classificazione degli orti urbani	132
5. Orti urbani: un contesto di dialogo tra città e campagna?	142

FORME DI RICONOSCIMENTO DEL PAESAGGIO:
IL PAESAGGIO RURALE STORICO

Marco Brocca

1. La genesi: il Catalogo nazionale del paesaggio rurale storico	145
2. L'istituzione del Registro nazionale: obiettivi, contenuti, effetti	146
3. Il profilo soggettivo: il ruolo dell'Osservatorio nazionale	149
4. L'iscrizione al Registro: profili procedurali e stato dell'arte	150
5. Le intersezioni normative	152

IL PAESAGGIO AGRARIO: L'APPROCCIO STATALE E
LE SCELTE REGIONALI

Marco Brocca

1. I termini del rapporto	157
2. L'impostazione statale	159
3. Il dinamismo regionale	169
4. Il livello locale: forme di partenariato pubblico-privato	176
5. Un punto di osservazione: la pianificazione paesaggistica	185

POLITICHE FISCALI E TUTELA DEL PAESAGGIO: RIFLESSIONI SU
UNA VISIONE ARTICOLATA ED INTEGRATA DEI FINI DI CUI LA
FISCALITÀ "ORDINARIA" SAPPIA FARSI CARICO

Brunella Bellè

Premessa	189
1. Il paesaggio bene comune	191
2. Il paesaggio un bene non percepito	193
3. La politica fiscale sui beni immobili	196
4. Il paesaggio agrario: la tassazione delle attività agricole	204
5. Le politiche fiscali in una prospettiva di tutela: il quadro degli interventi de iure condito	205
5.1. <i>Prospettive de iure condendo</i>	211
5.2. <i>Le soluzioni fiscali da adottare per la tutela del paesaggio ovvero il recupero del territorio: soluzioni a confronto</i>	213
6. Conclusioni	216

IL DIVENIRE DEL PAESAGGIO NEI SEGNI DEL TERRITORIO

Alessandra Di Lauro

1. Le dimensioni del paesaggio	219
2. I segni del territorio e il paesaggio	221
3. Evoluzione dei segni del territorio e paesaggio	229
4. Comunicazione e paesaggio	235
5. Conclusioni	239

LA CERTIFICAZIONE DELLA SOSTENIBILITÀ PAESAGGISTICA DELLE PRODUZIONI FORESTALI LEGNOSE

Mario Mauro

1. Il problema	241
2. Il patrimonio forestale, tra multifunzionalità e gestione forestale sostenibile	248
3. Il ruolo delle produzioni forestali nella comunicazione del messaggio paesaggistico	254
4. Le certificazioni esistenti destinate alle produzioni forestali legnose: PEFC e FSC	256
5. Altri strumenti per certificare la qualità paesaggistica delle produzioni legnose: i marchi collettivi e di certificazione	260
6. Profili conclusivi	263

PRODUZIONE AGRICOLA E VALORIZZAZIONE DEL PAESAGGIO AGRARIO: UNA CONVERGENZA DI PROSPETTIVE TRA ENUNCIATI NORMATIVI, MISURE STRUTTURALI E INCENTIVANTI

Nicola Lucifero

1. Premessa. Il paesaggio agrario e l'ambito dell'indagine	265
2. La ruralità quale elemento di raccordo tra il territorio e il paesaggio attraverso l'evoluzione della politica agricola comune di sviluppo rurale	267
3. (segue) Il paesaggio rurale nella nuova riforma della PAC post 2020	275
4. L'interdipendenza tra le regole per la produzione e la commercializzazione dei prodotti di qualità e il paesaggio rurale	280
5. Brevi note conclusive	284

L'ENCADREMENT JURIDIQUE DU PAYSAGE AGRAIRE EN FRANCE

Luc Bodiguel

1. Introduction: le paysage saisi par le droit	287
2. Les paysages victimes d'un éparpillement des règles de droit	288
3. Les paysages agraires sculptés par des règles de droits éparées	294
4. Conclusion: vers une plus grande diversité paysagère?	299

LEGAL PROTECTION OF THE AGRICULTURAL LANDSCAPE:
THE ENGLISH EXPERIENCE*Michael Cardwell – Christopher Rodgers*

Introduction	301
1. Legal Protection for Agricultural Landscapes	302
1.1. <i>Protecting the 'Landscape' in National Parks</i>	302
1.2. <i>Balancing Landscape and Recreation: The 'Sandford Principle'</i>	304
2. The Effect of Post-Brexit Reforms	307
2.1. <i>Early Policy Documentation</i>	307
2.2. <i>The Government Response to the Glover Report</i>	309
2.3. <i>Other Concrete Steps Forward</i>	311
2.4. <i>Further Thoughts</i>	315
3. Conclusion	316

LA TUTELA GIURIDICA DEL PAESAGGIO AGRARIO
NELL'ESPERIENZA SPAGNOLA*Judith Gifreu Font*

1. Introduzione: la concettualizzazione giuridica del paesaggio	319
2. Quadro costituzionale e legislazione sul paesaggio	322
2.1. <i>La distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Comunità Autonome</i>	323
2.2. <i>Disposizioni di protezione del paesaggio nella legislazione statale</i>	323
2.3. <i>La sistematizzazione giuridica della protezione del paesaggio nella legislazione regionale</i>	325
2.4. <i>Il ruolo delle autorità locali</i>	328
3. La componente rurale e agraria del paesaggio nella legislazione spagnola	328
3.1. <i>Legislazione agraria</i>	329
3.2. <i>Legislazione urbanistica</i>	332
4. Intervento amministrativo sul paesaggio agrario	334
5. Il paesaggio agrario come patrimonio culturale immateriale	336
6. Conclusioni	337
Indice degli autori	341

L'INCIDENZA DEL VINCOLO PAESAGGISTICO SULL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ AGRICOLA NEL QUADRO NORMATIVO DISEGNATO DAL CODICE DEI BENI CULTURALI E DEL PAESAGGIO E DALLE SUE SUCCESSIVE MODIFICHE E INTEGRAZIONI

Nicoletta Ferrucci

SOMMARIO: 1. I segni del paesaggio agrario come beni paesaggistici. – 2. Le attività agro-silvo-pastorali alla luce del tridimensionale regime dell'autorizzazione paesaggistica. – 2.1. *Le esenzioni dalla preventiva autorizzazione paesaggistica inerenti l'agricoltura secondo il dettato originario del Codice dei beni culturali e del paesaggio.* – 2.2. *Le “variazioni su tema” introdotte dal d.P.R. n. 31/2017 e dal Testo Unico in materia di Foreste e filiere forestali.* – 3. Il regime autorizzatorio relativo ai boschi vincolati *ex actu*: la disciplina consolidata e i tentativi di bypassarla ad opera del legislatore regionale. – Riflessione conclusiva

1. I segni del paesaggio agrario come bene paesaggistici

Esplorare gli effetti sull'agricoltura toscana della soggezione del suo paesaggio al regime vincolistico contemplato dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 “*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*” (in avanti indicato come Codice) e dalle sue successive modificazioni ed integrazioni, invoca una preliminare demarcazione dei confini dell'indagine, volta a verificare le ipotesi in cui le tessere del mosaico di quel paesaggio possono ricadere all'interno delle categorie di beni che lo stesso Codice, all'art. 146, primo comma, assoggetta a quella disciplina: immobili ed aree di interesse paesaggistico vincolati per legge, *ex art.* 142, o in base alla legge, ai sensi degli articoli 136, 143, comma 1, lett. d), e 157.

Più o meno ampie estensioni di aree agricole ubicate sul territorio rurale toscano sono state, a suo tempo, destinatarie di dichiarazioni di notevole interesse pubblico notificate ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497, ne costituiscono esempio emblematico vaste porzioni di zone collinari della Lucchesia. A seguito dell'entrata in vigore del Codice, qualora rientrano tra le fattispecie indicate dal suo art. 136¹, frammenti di paesaggio agrario possono formare og-

¹ L'art. 136 del Codice 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 dello stesso

getto di dichiarazione di notevole interesse pubblico ad opera della Regione, a seguito di un procedimento che si dipana nelle tappe descritte dagli articoli da 138 a 141 del Codice medesimo, in forza dei valori storici, culturali, naturali, morfologici, estetici espressi dai loro aspetti e caratteri peculiari, e della loro valenza identitaria in rapporto al territorio in cui ricadono. Tale dichiarazione, ex art. 140, comma 2, comporta la soggezione di quelle aree alla specifica disciplina dalla stessa dettata, intesa ad assicurare la conservazione di quei valori, che va a costituire parte integrante e immodificabile del piano paesaggistico; nonché, ai sensi dell'art. 146, primo comma², al regime dell'autorizzazione paesaggistica.

Aree ed immobili agricoli dotati dei requisiti di cui all'art. 136 del Codice, ma che non hanno in precedenza formato oggetto di dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi degli articoli 138 e seguenti, potrebbero essere identificati sul territorio regionale ad opera del piano paesaggistico, e assoggettati da quest'ultimo a specifiche prescrizioni d'uso ex artt. 134, primo comma, lett. c)³, e 143, primo comma, lett. d)⁴, con conseguente soggezione al regime vincolistico di cui all'art. 146 dello stesso Codice, ai sensi del primo comma di quest'ultima disposizione.

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 ed i nuclei storici; d) le bellezze panoramiche [considerate come quadri] e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

² L'art. 146 del Codice impone ai proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini dell'articolo 142, o in base alla legge, in forza degli articoli 136, 143, comma 1, lettera d), e 157, il divieto di distruggerli, e di introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione (comma 1); nonché l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione (comma 2).

³ Ai sensi dell'art. 134, del Codice, sono beni paesaggistici: a) gli immobili e le aree di cui all'articolo 136, individuati ai sensi degli articoli da 138 a 141; b) le aree di cui all'articolo 142; c) gli immobili e le aree tipizzati, individuati e gli ulteriori immobili ed aree specificamente individuati a termini dell'articolo 136 e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156.

⁴ Le aree agricole potrebbero inoltre essere assoggettate dallo stesso piano paesaggistico a specifiche misure di salvaguardia e utilizzazione come "*ulteriori contesti*" diversi da quelli indicati dall'art. 134, che il piano può, ex art. 143, primo comma, lett. e) individuare sul territorio regionale; mentre qualora l'area agricola si presenti compromessa o degradata potrebbe formare oggetto, nelle previsioni del piano, di interventi di recupero e di altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela, alla luce dell'art. 143, primo comma, lett. g).

Nella rivisitazione del dettato originario del Codice operata dal decreto legislativo n. 63 del 2008⁵, sono stati espressamente inseriti tra le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica, potenzialmente oggetto di dichiarazione di notevole interesse pubblico *ex art.* 136, comma 1, lett. a), gli alberi monumentali, cioè quegli esemplari arborei che rivestono notevoli pregi estetici o naturalistici come rari esempi di longevità o di maestosità per la forma o le dimensioni eccezionali rispetto alla specie; o paesaggistici come elementi identitari di un territorio; o valenza culturale in senso stretto perché legati ad episodi della storia, alla vita dei suoi protagonisti, o a tradizioni locali⁶. Scorrere l'elenco nazionale degli alberi monumentali⁷ alla ricerca di esemplari soggetti alla disciplina codicistica, e indagarne l'ubicazione, conforta l'opinione, da me già in precedenza espressa⁸, che gli stessi siano frequentemente inseriti all'interno di aree agricole, coralmente percepiti come elementi identitari di queste ultime, inconfondibili segni di quel paesaggio agrario: dunque a pieno titolo riconducibili alla complessa ricostruzione, qui *in progress*, del rapporto tra quest'ultimo ed il regime del vincolo paesaggistico.

È invece da registrare l'assenza nella terza parte del Codice di alcun specifico riferimento all'architettura rurale, anche se ciò non esclude che le sue diverse forme possano ricadere sotto l'egida della sua disciplina, sia allorquando assumono i connotati di bene paesaggistico come singoli immobili che presentano cospicui caratteri di bellezza naturale o di memoria storica *ex art.* 136, lett.a), o come complessi di immobili che compongono un caratteristico aspet-

⁵ Si tratta del d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63, "Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio".

⁶ Sul tema degli alberi monumentali e della relativa disciplina giuridica, mi sia consentito rinviare a N. FERRUCCI, *I nuovi confini della monumentalità vegetale: dagli alberi al bosco*, in N. Ferrucci (a cura di), *Commentario al Testo Unico Foreste e Filiere forestali* (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34), Milano, 2019, pp. 363 e ss. Sull'argomento, v. anche C. LISA, *Gli alberi monumentali: normative, conoscenza e tutela*, in *L'Italia Forestale e Montana*, 2011, pp.509 e ss.; S. MANSERVISI, *Alberi monumentali e infrastrutture verdi*, Aracne Editrice S.r.l., Roma, 2013, pp. 109 e ss.

⁷ Ad esso si accede con indirizzo <http://www.sian.it/geoalberimonumentali>. Della proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 138 e seguenti del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni e integrazioni, le Regioni inviano relativa comunicazione e documentazione anche oltre che al Ministero delle Politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, anche al Ministero della Cultura, al fine dell'aggiornamento della banca dati del SITAP (Sistema Informativo Territoriale Ambientale e Paesaggistico).

⁸ Cfr. N. FERRUCCI, *La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, vol. II, *Il diritto agroambientale*, Milano, 2011, pp. 212 e ss.

to avente valore estetico e tradizionale *ex art.* 136, lett. c), assoggettati a vincolo in forza di un provvedimento amministrativo, adottato sulla base del procedimento amministrativo di dichiarazione di interesse pubblico, sopra ricordato; sia perché inserite all'interno delle aree tutelate per legge tassativamente elencate dall'art. 142 e considerate *ex lege* di interesse paesaggistico, come tali automaticamente assoggettate a vincolo. All'architettura rurale il Codice fa invece espresso riferimento nella sua parte seconda, inerente la disciplina dei beni culturali in senso stretto. La lettura coordinata dell'art. 10, comma 3, lett. a) e comma 4, lett. l) consente di affermare che le architetture rurali aventi interesse storico od etno-antropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale rientrano nella categoria delle cose immobili appartenenti ad enti pubblici, persone giuridiche private, o privati, che possono acquistare la qualifica di beni culturali a seguito della dichiarazione di interesse culturale, di cui all'art. 13, che accerta la sussistenza in detti beni di un interesse artistico, storico, archeologico o etno-antropologico particolarmente importante, e sono dunque soggette al peculiare e stringente regime giuridico dettato per questi ultimi⁹.

L'art. 142, primo comma, lett. g) del Codice include espressamente tra le c.d. "aree tutelate per legge"¹⁰, assoggettate dunque a vincolo paesaggistico *ex lege*, categorie di aree che possono agevolmente identificarsi come zone agrico-

⁹ L'art. 135 del Codice, che reca il titolo "Pianificazione paesaggistica", comprende, sotto l'egida della denominazione "piani paesaggistici", sia il piano paesaggistico vero e proprio, sia il piano urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, lasciando alla discrezionalità delle Regioni l'opzione a favore della adozione dell'uno o dell'altro.

¹⁰ L'elenco di aree considerate dall'art. 142 del Codice di interesse paesaggistico comprende: a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri 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 metri 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 regio decreto 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 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica 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 rimboscimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 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 decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448; l) i vulcani; m) le zone di interesse archeologico [individuate alla data di entrata in vigore dello stesso Codice].

le, o essere collocate all'interno di queste ultime, o, infine, ricomprenderle nel proprio ambito: dai parchi e le riserve nazionali o regionali, compresi i territori di protezione esterna dei parchi, alle aree assegnate alle università agrarie e alle zone gravate da usi civici.

Con riferimento alla componente forestale del paesaggio agrario, il Codice identifica due diverse modalità attraverso le quali il bosco può essere assoggettato a vincolo paesaggistico, e in funzione delle stesse detta, come vedremo più avanti, due regimi giuridici differenziati sotto il profilo della individuazione degli interventi esenti dalla preventiva autorizzazione paesaggistica o soggetti ad autorizzazione paesaggistica semplificata. Sulle orme della legge n. 431 del 1985, che, per la prima volta, aveva espressamente qualificato il bosco come bene generatore di vincolo paesaggistico, l'art. 142, alla lett. g), inserisce "i territori coperti da foreste e boschi" nel suo elenco di categorie di aree vincolate *ex lege* in funzione dei rispettivi peculiari connotati morfologici, e demanda la determinazione dei relativi parametri identificativi alla normativa forestale. Superando le *défaillances* che hanno inficiato la corretta operatività dei suoi precedenti, e che avevano aperto il varco ad una discutibile proliferazione di variazioni su tema ad opera delle normative regionali, è il decreto legislativo 3 aprile 2018 n. 34 "*Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*" (di seguito indicato come T.U.F.F.) ad offrire oggi la nozione giuridica di bosco valida ai fini dell'applicazione dell'art. 142, congegnata nella tripartizione bosco, aree assimilate a bosco, aree escluse dalla definizione di bosco, e articolata in tre diverse norme, rispettivamente l'art.3, terzo comma, l'art. 4 e l'art. 5¹¹. Su questa trilogia definitoria si innesta il piano paesaggistico laddove, ovviamente, contempli al suo interno disposizioni che qualificano sul territorio regionale di riferimento alcune zone come aree assimilate a bosco, o come aree escluse dalla definizione di bosco, secondo criteri difformi da quelli indicati dal TUFF: le indicazioni contenute nel piano infatti, sono fatte salve dagli artt. 4, comma 1, e 5, comma 1, dello stesso provvedimento, che dettano rispettivamente i criteri da utilizzare per l'individuazione delle aree assimilate a bosco e delle aree escluse dalla definizione giuridica di bosco. Tale previsione appare coerente con l'impostazione di fondo del Codice che attribuisce allo Stato la potestà legislativa in materia di tutela del paesaggio, in considerazione del fatto che alla

¹¹ In ordine al contenuto di tale definizione, alla sua portata e alle questioni interpretative sollevate dai suoi precedenti, mi permetto di rinviare a N. FERRUCCI, *La nozione giuridica di bosco alla luce del Testo unico Foreste e filiere forestali, sulle orme dei precedenti, nel segno della innovazione*, in N. Ferrucci (a cura di), *Commentario al testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34)*, cit., p. 43.

luce dell'art. 135 del Codice, l'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra il Ministero della Cultura e le Regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere *b)*, *c)* e *d)*¹², tra i quali rientra il bosco, nella sua duplice forma di bene vincolato *ex lege* o di bene vincolato da provvedimento amministrativo. E il necessario coinvolgimento del Ministero della Cultura nella pianificazione paesaggistica in un confronto costante, paritario e leale tra Regione e Stato in funzione di un'intesa di carattere generale che assicuri una tutela unitaria del paesaggio al di là dei singoli beni per i quali è previsto l'obbligo di pianificazione congiunta, è stato recentemente ribadito dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 240 del 17 novembre 2020, che ha annullato il piano paesistico regionale della Regione Lazio perché approvato unilateralmente dalla Regione senza il coinvolgimento del Ministero, e dunque in violazione del principio di leale collaborazione, oltre che del Codice medesimo.

Laddove il bosco presenti peculiari pregi estetico – culturali può risultare assoggettato *ex actu* a vincolo paesaggistico, imposto da un provvedimento amministrativo antecedente all'entrata in vigore del Codice, ed è il caso delle pinete del Tombolo sul territorio costiero grossetano, o successivamente adottato *ex art.* 136 dello stesso Codice, a chiusura del relativo procedimento condotto secondo le disposizioni di cui agli artt. 138 e seguenti in funzione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici, estetici espressi dagli aspetti e caratteri peculiari che quei boschi presentano e della loro valenza identitaria in rapporto al territorio in cui ricadono. Preciso, a tale proposito, che il bosco può essere soggetto alle conseguenze derivanti dall'imposizione del vincolo paesaggistico provvedimentale anche nell'ipotesi in cui sia inserito all'interno di un'area vincolata più ampia che travalica i confini del bosco medesimo.

¹² Sono affidate alla copianificazione: *b)* la ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136, la loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché la determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'art. 138, comma 1, fatto salvo il disposto di cui agli artt. 140, comma 2, e 141 *bis*; *c)* la ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'art. 142, la loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché la determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione; *d)* la eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'art. 134, comma 1, lett. *c)*, la loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché la determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'art. 138, comma 1.

2. Le attività agro-silvo-pastorali alla luce del tridimensionale regime dell'autorizzazione paesaggistica

La concitata proliferazione legislativa che ha disegnato i contorni della triologia di fattispecie autorizzatorie - le esenzioni, il regime ordinario¹³ e quello semplificato - ha coinvolto nella sua vorticoso e caotica dinamicità direttamente e, talvolta, indirettamente, le attività agro-silvo-pastorali, rivelando peraltro, in un'ottica diacronica di analisi della stratificazione normativa, una diversità di intenti che nel tempo ha guidato la riconduzione di quelle attività nel suo alveo. Se, infatti, in sintonia con la linea segnata dalla legge Galasso, ad ispirare l'enucleazione della originaria serie di esenzioni condizionate di forme di esercizio dell'agricoltura ritenute paesaggisticamente sostenibili era la finalità di conciliare le istanze conservative dei valori paesaggistici con le esigenze economiche di evitare di paralizzare l'attività agricola attraverso l'imposizione del giogo della soggezione alla preventiva autorizzazione paesaggistica; i più recenti interventi del legislatore che aprono il varco ad ulteriori forme di attenuazione del rigore autorizzatorio e coinvolgono ancora una volta le attività agro-silvo-pastorali, si collocano anche sull'onda di quelle più generali istanze di semplificazione mirate a snellire l'iter procedimentale e ad evitare *impasse* decisionali, la cui portata travalica i confini della normativa paesaggistica, all'insegna dei principi che, alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 241 "*Nuove norme sul procedimento amministrativo*", e successive modificazioni, devono guidare il procedimento amministrativo.

2.1. Le esenzioni dalla preventiva autorizzazione paesaggistica inerenti l'agricoltura secondo il dettato originario del Codice dei beni culturali e del paesaggio

Il regime ordinario dell'autorizzazione paesaggistica, contempla, all'art.149 del Codice, una sorta di via di fuga riservata alle attività agricole, sia pure tecnicamente redatta riproponendo pedissequamente antiche formule e terminologie di ambiguo significato, sullo sfondo della carenza di un puntuale coordinamento tra parti diverse della stessa disposizione, che ha ulteriormente acuito le difficoltà legate alla interpretazione del dettato legislativo.

¹³ Il regime ordinario dell'autorizzazione paesaggistica, in vigore dal 1° gennaio 2010, si snoda attraverso una fuga di tappe scandita da una tempistica tutt'altro che celere, le quali, a loro volta, aprono alternative procedurali che complicano ulteriormente il quadro di riferimento oltre ad introdurre un allungamento dei tempi decisionali.

La norma inserisce, infatti, nel tassativo elenco di attività esenti dalla preventiva autorizzazione paesaggistica, al comma 1, lett. b), la generica categoria degli interventi inerenti l'esercizio delle attività agro-silvo-pastorali, a condizione che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio; e, al comma 1, lett. c), una lista di operazioni di matrice forestale, specificamente individuate, quali 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.

Sono state dunque le attività selvicolturali a catturare, più di altre attività agricole, l'interesse del legislatore, e sulle stesse, alla luce della apparente contraddittorietà tra le due lettere, la b) e la c) della disposizione, si è polarizzata l'attenzione degli interpreti per lungo tempo impegnati a discutere sul significato della locuzione taglio colturale in correlazione con la più ampia e generica categoria delle attività selvicolturali di cui alla lett. b), fino a quando sul versante della normativa agraristica è stato possibile reperire gli strumenti idonei a superare l'*impasse* attraverso una sorta di interpretazione autentica del termine fornita dal d.lgs. n. 227 del 2001, ed oggi rivisitata alla luce del T.U.F.F. che ha abrogato il suo precedente. Tale operazione è stata ulteriormente legittimata da un intreccio di reciproci richiami da parte del Codice alla normativa di settore e da parte di quest'ultima allo stesso Codice¹⁴. L'art.7, al comma 13, del T.U.F.F., infatti, equipara ai tagli colturali esenti dalla preventiva autorizzazione ai sensi dell'art. 149, comma 1, lett. c) del Codice: le pratiche selvicolturali, i trattamenti e i tagli selvicolturali di cui all'articolo 3, comma 2, lettera c), purché eseguiti in conformità alle disposizioni dello stesso provvedimento e a quelle dettate dalle Regioni. Colora di ulteriore fluidità il quadro normativo inerente il regime autorizzatorio il riferimento alla emananda normativa regionale chiamata, in concorrenza con le disposizioni del T.U.F.F., a disegnare i contorni degli interventi liberalizzati, e dunque anche a definire le pratiche selvicolturali più idonee al trattamento del bosco, alle necessità di tutela dell'ambiente, del paesaggio, e del suolo, alle esigenze socio-economiche locali, alle produzioni legnose e non legnose, alle esigenze di fruizione e uso pubblico del patrimonio forestale anche in continuità con le pratiche silvo-pastorali tradizionali o ordinarie.

¹⁴ Per una ricostruzione della complessa questione, mi sia consentito rinviare a N. FERRUCCI, M. BROCCA, *Il paesaggio agrario dal vincolo alla gestione negoziata*, Milano, 2019, p. 81.

A ciò si aggiunge la circostanza che la comprensione della portata della esenzione contemplata dall'art. 7, comma 13, ma è *leit motiv* che connota l'intero provvedimento, rendendo più faticosa la ricerca del reale significato del dettato normativo, è condizionata alla sua lettura coordinata con altre che la precedono o la seguono, attraverso la consueta serie di rinvii a cascata che la prima opera a queste ultime.

Nel caso di specie, con il termine “pratiche selvicolturali” il T.U.F.F. intende, ai sensi del suo art. 3, comma 2, lett. c); 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 quanto previsto alla lettera d), cioè di prodotti forestali spontanei non legnosi, intesi, a loro volta, come tutti i prodotti di origine biologica ad uso alimentare e ad uso non alimentare, derivati dalla foresta o da altri terreni boscati e da singoli alberi, escluso il legno in ogni sua forma.

A sua volta, la disciplina dell'attività di gestione forestale, il cui rispetto è condizione che consente di esonerare dalla preventiva autorizzazione paesaggistica le relative forme di esercizio, è affidata ad una normativa assai articolata, decisamente più ampia e dettagliata rispetto ai suoi precedenti, dove si intreccia un fitto dialogo tra lo Stato e le Regioni chiamati a disciplinare la materia.

2.2. Le “variazioni su tema” introdotte dal d.P.R. n. 31/2017 e dal Testo Unico in materia di Foreste e filiere forestali

L'attuale normativa di riferimento per verificare l'incidenza del regime vincolistico sull'agricoltura si compone di ulteriori tasselli apportati dal d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 “*Regolamento recante l'individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata*”¹⁵, il quale ha sottratto all'obbligo della preventiva autorizzazione altre forme di esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale, attraverso una tecnica che riconduce gli interventi liberalizzati di nuovo conio alle categorie originariamente esentate dall'obbligo autorizzatorio ad opera dell'art. 149, comma 1, lett. b) e c) del Codice¹⁶. Tali disposizioni, in più punti, sembrano calcare

¹⁵ In ordine al quale mi sia consentito rinviare a N. FERRUCCI, *Le attività agro-silvo-pastorali alla luce del nuovo regime dell'autorizzazione paesaggistica (d.p.r. 13 febbraio 2017, n. 31)*, in *Diritto agroalimentare*, 2017, p. 481.

¹⁶ L'allegato A), del d.P.R. n. 31 del 2017, al n. 19, ha individuato specificamente una serie di opere e di 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 ha ricondotto specifiche tipologie di pratiche selvicolturali nell'ambito degli interventi di cui all'art. 149, comma 1, lettera c) del Codice.

le orme dei riferimenti alle attività agricole contenuti nello stesso Codice, per l'*imprinting* di ambiguità che connota la relativa formulazione, fino a rendere necessario l'intervento chiarificatore del Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi¹⁷, con riferimento ad una infelice dizione della disciplina inerente la viabilità forestale. In coerenza con la linea segnata dal parere del Consiglio di Stato, il T.U.F.F. ha offerto un quadro più compiuto¹⁸ di norme

Lo spazio riservato a questo tema non consente di scendere in dettaglio nella descrizione di questa gamma di attività agrarie liberalizzate, in ordine alla quale rinvio a N. FERRUCCI, *Le attività agro-silvo-pastorali alla luce del nuovo regime dell'autorizzazione paesaggistica (d.p.r. 13 febbraio 2017, n. 31)*, op. cit., p. 481. In relazione agli interventi di cui all'allegato A, il decreto del 2017 detta le linee di coordinamento tra il regime della esenzione dalla autorizzazione paesaggistica dallo stesso contemplato e le previsioni contenute nei piani paesaggistici. Infatti l'art. 14 da un lato sancisce la prevalenza dell'esclusione dell'autorizzazione paesaggistica per gli interventi di cui all'allegato A) su eventuali disposizioni contrastanti, quanto al regime abilitativo degli interventi, contenute nei piani paesaggistici o negli strumenti di pianificazione ad essi adeguati; dall'altro, la stessa norma fa salve le specifiche prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici dettate dal piano paesaggistico nell'esercizio della funzione prescrittiva che ad esso il Codice riconosce nell'accezione qui a più riprese richiamata. Al contempo ai piani paesaggistici e agli strumenti urbanistici locali in sede di adeguamento ai piani paesaggistici stessi, è riservata la possibilità di dettare direttive o disposizioni per la specificazione delle corrette metodologie di realizzazione degli interventi esclusi ad opera del decreto dalla preventiva autorizzazione paesaggistica. A sua volta, l'art. 15 del provvedimento ribadisce quel principio di distinzione tra la valutazione dei profili paesaggistici e quella inerente i profili edilizi e urbanistici degli interventi su beni od aree vincolati, sancito a chiari termini dal Codice e più volte riaffermato sotto aspetti diversi dalla stessa Corte costituzionale: ai sensi di tale disposizione, infatti, l'esclusione dall'obbligo della preventiva autorizzazione paesaggistica degli interventi di cui all'allegato A) non produce alcun effetto sulla disciplina amministrativa alla quale gli stessi sono assoggettati in base alle disposizioni contenute nella parte II del Codice o alle vigenti normative di settore, in particolare per quanto riguarda i titoli abilitativi edilizi, i provvedimenti di occupazione di suolo pubblico e l'esercizio di attività commerciali in area pubblica. Il principio è ribadito, con riferimento all'autorizzazione paesaggistica semplificata, dall'art. 11, comma 11, del decreto, laddove, attraverso il richiamo all'applicabilità a tale procedura dell'art. 146, comma 4 del Codice, si afferma che l'autorizzazione paesaggistica semplificata costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso a costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio.

¹⁷ Parere n. 1824 del 1° settembre 2016.

¹⁸ Il decreto, alla luce del suo art. 13, trova immediata applicazione nelle Regioni a statuto ordinario; a loro volta, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano dovranno adeguare alle sue previsioni la propria legislazione in ragione dell'attinenza del provvedimento alla tutela del paesaggio, ai livelli essenziali delle prestazioni amministrative, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione, nonché della natura di grande riforma economico sociale del Codice e delle norme di semplificazione procedimentale previste in esso e nel decreto legge n. 133/2014 convertito nella legge n. 164/2014, con la precisazione che fino al predetto adeguamento troveranno applicazione le disposizioni regionali vigenti. L'e-

inerenti la viabilità forestale in rapporto all'autorizzazione paesaggistica¹⁹, sia pure caratterizzato dalla duplice circostanza di prospettarsi articolato in una serie di disposizioni contenute all'interno di norme diverse del medesimo provvedimento, e di essere tuttora *in progress* in quanto lo stesso art.9, comma 2, ad essa dedicato, apre lo spazio a successive integrazioni ad opera di future normative regionali rispondenti, queste ultime, ai criteri minimi nazionali inerenti gli scopi, le tipologie e le caratteristiche tecnico-costruttive della viabilità forestale e silvo pastorale, che saranno definiti da un emanando decreto del Ministero delle Politiche agricole alimentari, forestali, al quale le Regioni saranno chiamate ad adeguarsi entro centottanta giorni dalla data della sua entrata in vigore.

La nebulosità che avvolge il dettato del d.P.R. n. 31/2017, nel confronto con l'agricoltura, connota anche quelle sue disposizioni che assoggettano peculiari tipologie di interventi e di attività inerenti il settore, al regime semplificato di rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, disciplinato dallo stesso decreto con l'intento di snellire in relazione ad interventi ritenuti dal legislatore di minor impatto sul paesaggio le lungaggini burocratiche che connotano il procedimento autorizzatorio ordinario²⁰.

La lettura dell'elenco degli interventi di lieve entità, dunque soggetti al procedimento autorizzatorio semplificato disciplinato dallo stesso decreto, condotta seguendo il filo di Arianna della ricerca della riconducibilità ad esso

sonero dall'obbligo della preventiva autorizzazione delle categorie di opere e di interventi di cui all'allegato A si applica immediatamente in tutto il territorio nazionale, fermo restando il rispetto delle competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione.

¹⁹ In ordine all'incidenza del Testo Unico sul regime paesaggistico del bosco, con particolare riferimento al coordinamento con la pianificazione paesaggistica, rinvio a N. FERRUCCI, *Le declinazioni del bosco nell'ambito della pianificazione paesaggistica alla luce del Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, in *Diritto Agroalimentare*, 2020, p. 119.

²⁰ La semplificazione, come noto, si realizza sotto un triplice aspetto: semplificazione documentale, velocizzazione della tempistica che scandisce le sue fasi, e semplificazione procedurale, soprattutto in relazione alla circostanza che, ai sensi dell'art. 4, comma 2, dello stesso decreto, tra gli atti di *screening* preventivo che l'amministrazione è chiamata ad operare è inserita la valutazione della conformità dell'intervento progettato alla disciplina urbanistica ed edilizia, ove sia in possesso della competenza ad esprimere tale giudizio, in aderenza al principio di economicità che deve guidare l'attività amministrativa; di conseguenza, alla luce del comma 7 della stessa disposizione, contestualmente alla autorizzazione paesaggistica, l'amministrazione, ove ne abbia competenza e qualora sia prescritto, rilascia anche il titolo legittimante le trasformazioni urbanistiche ed edilizie previste dal progetto.

di forme di esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale, dispiega un ridotto ventaglio di fattispecie, in prevalenza riferite al bosco ed alle attività forestali.

Si evince dall'esame degli allegati che contengono l'elenco tassativo degli interventi liberalizzati e di quelli soggetti ad autorizzazione paesaggistica semplificata, come ricorrano diverse ipotesi nelle quali la stessa tipologia di interventi di matrice agro silvo pastorale viene inserita tra i primi (contenuti nell'allegato A) o tra i secondi (di cui all'allegato B) in funzione della presenza o meno di determinate condizioni o delle modalità attraverso le quali gli stessi vengono realizzati che ne condizionano l'impatto minore o maggiore sul paesaggio: la ricostruzione del dato normativo si rivela dunque compito non semplice per l'interprete, reso ancora più arduo dalla assenza di qualsivoglia riferimento a tale disciplina ad opera del T.U.F.F. anche allorquando tocca profili normati dal decreto del 2017.

3. Il regime autorizzatorio relativo ai boschi vincolati *ex actu*: la disciplina consolidata e i tentativi di bypassarla ad opera del legislatore regionale

Il Codice e, in perfetta sintonia, le sue successive modifiche e integrazioni, hanno riservato ai boschi vincolati da provvedimento amministrativo antecedente o successivo alla sua entrata in vigore, una disciplina autorizzatoria differenziata rispetto a quella, ora esaminata, alle quale sono soggetti i boschi vincolati *ex lege* in forza dell'art. 142. Alla luce della versione originaria del dettato codicistico, non si applicano ai boschi vincolati in via provvedimentale le esenzioni dalla preventiva autorizzazione paesaggistica contemplate dall'art. 149, comma 1, lett. c), riguardanti cioè il taglio culturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione, purché previsti e autorizzati dalle norme vigenti in materia, che sono limitate espressamente ai soli boschi e alle foreste indicati dall'art. 142, comma 1, lett. g), cioè ai boschi vincolati per legge; mentre ai boschi vincolati in via provvedimentale si applicano le esenzioni dalla preventiva autorizzazione paesaggistica di cui alla lett. b) del primo comma dell'art. 149, cioè gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio, e non si identifichino negli interventi, decisamente più invasivi, di cui alla lett. c).

Il disegno di un regime differenziato di esenzione dalla preventiva autorizzazione paesaggistica in funzione delle due diverse tipologie di modalità im-

positiva del vincolo paesaggistico sul bosco, si rinviene agevolmente anche nel d.P.R. n. 31 del 2017 il quale allarga la maglia delle attività agro-silvo-pastorali esenti dalla preventiva autorizzazione paesaggistica, limitata alla luce della versione originaria del Codice a quelle indicate all'art. 149, lett. *b*) e *c*), liberalizzate in funzione di un giudizio a priori del legislatore in ordine alla relativa scarsa incidenza sullo stato dei luoghi e irrilevanza sotto il profilo della tutela del paesaggio. Il decreto, infatti, come abbiamo visto, ripropone la distinzione tra interventi che riconduce all'ambito della previsione più generica di cui all'art. 149, comma 1, lett. *b*), elencati nell'Allegato A, al n. 19, che sono esenti dalla preventiva autorizzazione paesaggistica anche se eseguiti su boschi vincolati *ex art.* 136 del Codice, cioè con provvedimento amministrativo; a sua volta, il punto 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, da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicate dall'art. 142, comma 1, lett. *g*).

In questa direzione si è mosso anche il T.U.F.F. che, all'art. 7, comma 12, riserva ai boschi vincolati *ex actu* un regime autorizzatorio decisamente più restrittivo rispetto a quello previsto per i boschi vincolati *ex lege*, alla luce del quale gli interventi previsti e autorizzati dalla normativa in materia, riguardanti le pratiche selvicolturali, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione, da eseguirsi sui boschi così vincolati, e ritenuti paesaggisticamente compatibili con i valori espressi nel provvedimento di vincolo, devono essere concordati con i piani paesaggistici regionali, ovvero con specifici accordi di collaborazione stipulati tra le Regioni e i competenti organi territoriali del Ministero della Cultura, ai sensi dell'art. 15, “*Accordi fra pubbliche amministrazioni*”, della l. 7 agosto 1990, n. 241, “*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*”. Gli interventi di cui sopra devono inoltre essere definiti nel rispetto delle linee guida nazionali di individuazione e di gestione forestale delle aree ritenute meritevoli di tutela, da adottarsi con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro della cultura, il Ministro della transizione ecologica, e con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Sulla stessa linea di introdurre un trattamento differenziato tra boschi vincolati *ex lege* e boschi vincolati *ex actu* si è recentemente mosso il legislatore statale nell'ambito delle misure attuative del P.N.R.R. nazionale: intendo riferirmi, in particolare all'art. 36 *Semplificazioni in materia di economia forestale e montana*, del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, come convertito con modificazioni nella l. 29 luglio 2021, n. 108, *Governance del piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di*

accelerazione e snellimento delle procedure. La disposizione limita ai soli boschi e foreste vincolati *ex lege* l'esonero dalla preventiva autorizzazione paesaggistica per gli interventi di manutenzione e ripristino delle opere di sistemazione idraulica forestale in aree montane e collinari ad alto rischio idrogeologico e di frana, che non alterino lo stato dei luoghi e siano condotti secondo i criteri e le metodologie dell'ingegneria naturalistica; mentre coinvolge anche i boschi collocati in aree vincolate in via provvedimentale, nella previsione dell'applicazione del procedimento autorizzatorio semplificato previsto per un elenco tassativo di interventi ed opere di lieve entità articolato nelle lett. a), b) e c) della stessa disposizione²¹.

La differenziazione che il legislatore opera in funzione della distinzione tra i boschi e le foreste vincolati sulla base di un apposito provvedimento amministrativo che ne abbia acclarato il notevole interesse paesaggistico *ex art.* 136, e i boschi e le foreste vincolati indistintamente *ex lege* come categoria geografico morfologica è stata recentemente ribadita dal Consiglio di Stato in un parere pronunciato riguardo ad un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica presentato da alcune associazioni ambientaliste avverso il Piano specifico di prevenzione anti incendio boschivo per il comprensorio territoriale delle pinete litoranee di Grosseto e di Castiglione della Pescaia (pineta del Tombolo), area di grande pregio naturalistico e paesaggistico, presidiata da numerosi vincoli paesaggistici di natura provvedimentale. In quel parere il Consiglio di Stato ha argomentato nel senso che il combinato disposto delle lett. b) e c) dell'art. 149 del Codice dimostra con tutta evidenza che per i boschi vincolati con apposito provvedimento amministrativo l'esclusione della necessaria autorizzazione paesaggistica preventiva prevista dalla lett. b) dell'art. 149 per gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale vale solo per gli interventi minori che non si traducano nel taglio colturale, nella forestazione, nella riforestazione, nelle opere antincendio e di conservazione, i quali sono sottratti all'obbligo della previa autorizzazione paesaggistica solo ed esclusivamente quando siano da eseguirsi nei boschi e nelle foreste vincolate *ex lege* in forza dell'art. 142, purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia. Tale assunto ha indotto il Consiglio a ritenere che queste tipologie di interventi tra le quali rientrava la maggior parte di quelli di cui il

²¹ Si tratta degli interventi selvicolturali di prevenzione dei rischi secondo un piano di tagli dettagliato (lett. a); della ricostituzione e restauro di aree forestali degradate o colpite da eventi climatici estremi attraverso interventi di riforestazione e sistemazione idraulica (lett. b); degli interventi di miglioramento delle caratteristiche di resistenza e resilienza ai cambiamenti climatici dei boschi (lett. c)

piano contestato prevedeva la realizzazione senza preventiva autorizzazione, riguardando un bosco vincolato con apposito provvedimento amministrativo ai sensi dell'art. 136, la pineta del Tombolo, non possono in alcun modo considerarsi senz'altro e a priori sottratti all'obbligo della autorizzazione paesaggistica preventiva prevista dall'art. 146²². A sostegno della sua interpretazione, la considerazione che sia il taglio colturale sia quello antincendio, nelle modalità previste dal piano contestato, se può presumersi compatibile con la nozione generica di territorio coperto da foreste e boschi, considerata in astratto come categoria generale, senza alcuno specifico accertamento tecnico discrezionale *in loco*, non può logicamente ammettersi senza un previo controllo puntuale di compatibilità esercitato in concreto dagli organi a ciò proposti nel caso di boschi e foreste dichiarati di notevole interesse pubblico e paesaggistico con apposito provvedimento motivato, nel qual caso è coesistente al vincolo il controllo preventivo tecnico-discrezionale di compatibilità dei tagli proposti rispetto alla consistenza e alla fisionomia paesaggisticamente percepibile del bene protetto come accertata e dichiarata nel provvedimento di vincolo.

Alla luce dell'attuale assetto normativo della tutela paesaggistica, la posizione assunta dal Consiglio di Stato appare in linea con il dettato legislativo del Codice, degli interventi che ne hanno integrato l'assetto originario, e dello stesso T.U.F.F., che evidenzia la scelta operata dal legislatore di riservare un trattamento giuridico differenziato agli interventi sui beni vincolati in via provvedimentale e a quelli vincolati *ex lege*. Del resto questa opzione del legislatore appare coerente con il più generale orientamento seguito dalla normativa paesaggistica di assoggettare i beni vincolati in via provvedimentale, anche diversi dal bosco, ad una disciplina d'uso particolarmente restrittiva rispetto alle categorie di aree vincolate *ex lege*, in funzione spiccatamente conservativa del valore paesaggistico espresso dai beni medesimi che ne ha giustificato la soggezione al vincolo, secondo quei canoni estetico culturali espressi dall'art. 136 del Codice, sulla falsariga, con qualche variazione su tema, della l. 29 giugno 1939, n. 1497 *Protezione delle bellezze naturali*, che di quella disposizione costituisce il prototipo.

È pur vero però che la Corte costituzionale, a suo tempo, ha stigmatizzato l'irragionevolezza di alcune conseguenze di tale orientamento nella sentenza che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo *in parte qua*, per violazione dell'art. 3 Cost., il trattamento sanzionatorio deteriore riservato dal comma 1

²² Cons. Stato, Sez. I parere 30 giugno 2020, n. 1233, in <https://www.giustizia-amministrativa.it>. Con d. P.R. del 1° Ottobre 2020 è stato disposto l'accoglimento del ricorso al Capo dello Stato, indicato nel testo.

bis dell'art. 181 del Codice, introdotto dal d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63, alle opere eseguite su beni paesaggistici vincolati *ex art.* 136, in assenza di autorizzazione o in difformità da essa, rispetto a quello previsto per identiche condotte poste in essere su beni paesaggistici vincolati *ex lege*²³. Tale irragionevolezza, ad avviso della Corte, è resa manifesta dalla rilevantissima disparità tanto nella configurazione dei reati (nell'un caso delitto, nell'altro, contravvenzione), quanto nel trattamento sanzionatorio, in relazione sia alla entità della pena che alla disciplina delle cause di non punibilità ed estinzione del reato.

Riveste indubbio interesse ripercorrere le motivazioni addotte dalla Corte a sostegno della sua decisione che evidenziano la presenza di un orientamento ondivago seguito dal legislatore allorché ha introdotto un trattamento differenziato in ordine ai beni paesaggistici vincolati da provvedimento amministrativo rispetto a quelli vincolati *ex lege*, non giustificato né da sopravvenienze fattuali né dal mutare degli indirizzi culturali di fondo della normativa in materia, sintomo di irragionevolezza della disciplina attuale.

Forse la posizione assunta dalla Corte potrebbe sollecitare una nuova stagione di riflessione sulla sostenibilità della più generale disparità di trattamento giuridico delle due fattispecie, che va oltre il profilo penalistico; e il bosco, realtà paesaggistica dove sul valore identitario del territorio si innestano esigenze di stampo ecologico naturalistico che richiedono interventi gestionali *ad hoc* ad esse funzionali, sia allorché è soggetto a vincolo paesaggistico provvedimentale, sia allorché il vincolo è imposto *ex lege*, potrebbe rappresentare uno stimolante ed emblematico laboratorio.

Non appare peraltro condivisibile, ed appare in odore di illegittimità costituzionale, la strada intrapresa recentemente dalla Regione Toscana là dove con legge regionale 28 dicembre 2021, n. 52 *Disposizioni in materia di tagli colturali. Modifiche alla l.r. 39/2000*, estende agli interventi da eseguirsi nei boschi collocati in aree vincolate con provvedimento amministrativo per il loro particolare valore paesaggistico ai sensi dell'art. 136 del Codice, con la sola eccezione di quelle in cui la dichiarazione di notevole interesse pubblico riguarda in modo esclusivo i boschi, la possibilità di eseguire senza preventiva autorizzazione paesaggistica gli interventi di taglio contemplati dall'art. 47 *bis* della legge regionale della Regione Toscana, n. 39 del 2000, che sono equiparati, ai sensi del comma 4 di quest'ultima disposizione, ai tagli colturali liberalizzati dal Codice.

L'iniziativa regionale solleva, a mio parere, non poche riserve sotto il profilo della sua aderenza al consolidato assetto delle competenze in materia di

²³ Si tratta della sentenza n. 56 del 23 marzo 2016, pubblicata sulla *G.U.* del 30 marzo 2016, in *Foro it.*, 2016, 1, c. 3058.

paesaggio così come disegnato dalla Costituzione e dal Codice, che riconosce allo Stato competenza esclusiva in materia, al fine di garantire l'esercizio unitario delle funzioni ad essa inerenti, e che è graniticamente accolto dalla giurisprudenza della stessa Corte in una lunga teoria di pronunce interpretative dell'art. 117, comma 2, lettera s), dove, a più riprese ha riaffermato il principio che la tutela paesaggistica gravando su un bene complesso ed unitario, da considerare valore primario e assoluto, è affidata alla esclusiva competenza dello Stato e precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, e ne ha puntualizzato le conseguenze in ordine alla determinazione dei presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura²⁴.

4. Riflessione conclusiva

Il rapido *excursus* fin qui tratteggiato conforta le considerazioni da me espresse nella Introduzione al volume: sul versante vincolistico le fugaci aperture al dinamismo dell'agricoltura, scorgibili tra le maglie dell'altalenante fuga di norme che, in una sorta di *stop and go*, detta il regime dell'autorizzazione paesaggistica tradotte nell'esenzione condizionata di alcune forme di esercizio dell'attività agricola dal regime dell'autorizzazione paesaggistica, o nella soggezione al regime dell'autorizzazione paesaggistica semplificata, al fine, più o meno consapevole, di esorcizzare la relativa paralisi, disorientano infatti l'interprete per lo spiccato atecnicismo che le connota.

Ed è singolare che gli interventi che si susseguono in quella sorta di cantiere aperto rappresentato dalla disciplina del paesaggio, anziché superare le ambiguità terminologiche delle disposizioni precedenti adottino delle formule

²⁴ V. per tutte, la sentenza della Corte Costituzionale n. 246 del 29 novembre 2017, nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 129, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2011)*, 85, e in tempi più recenti, la sentenza della Corte costituzionale 21 aprile 2021, n. 74, commentata da N. FERRUCCI, *Al vaglio della Corte Costituzionale le norme regionali sulla ricostituzione del paesaggio olivicolo pugliese post Xylella fastidiosa*, in *Diritto Agroalimentare*, 2021, p. 601.

Sulla "rincorsa" tra Stato e Regioni sui relativi limiti di intervento e sui rispettivi poteri che ha dato vita a numerosi conflitti di attribuzione e ad un contenzioso costituzionale quantitativamente e qualitativamente ragguardevole, v. G.M. FLICK, *Elogio del patrimonio*, Roma, 2016.

che, all'insegna della semplificazione, ne introducono di nuove, foriere di ulteriori nuovi contrasti interpretativi e di ulteriore smarrimento in coloro che operano nel settore.

L'attuale formulazione della disciplina vincolistica mostra evidenti i suoi limiti e induce l'interprete a concludere che siamo ancora all'alchimia e non alla medicina nella ricerca di un equilibrio tra le ragioni del paesaggio e quelle dell'impresa.