



# Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

## UFFICIO LEGISLATIVO

MIBACT-UDCM  
LEGISLATIVO  
0025553-08/09/2016  
Cl. 06.01.00/367.5

Alla Direzione generale  
Archeologia, belle arti e paesaggio

e, p.c.,

Al Capo di Gabinetto  
Al Segretariato generale

LORO SEDI

Oggetto: SARDEGNA, bosco del Marganai – Ente Foreste della Sardegna – autorizzazione *ex art.* 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 per il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi sottoposti a tutela, oltre che *ex lege*, in forza di specifico provvedimento.-

Si riscontra la nota prot. n. 4703 del 19 febbraio 2016 con la quale la Direzione generale Belle arti e paesaggio chiede conferma del proprio orientamento, espresso in adesione alla competente Soprintendenza, circa la necessità di autorizzare preventivamente, ai sensi dell'art. 146 del codice di settore, interventi di taglio colturale nel complesso forestale del Marganai, vincolato non solo ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. g), del medesimo codice, ma anche con specifico provvedimento adottato in data 13 febbraio 1978, che ne ha riconosciuto il notevole interesse pubblico, non ritenendo applicabile a tale fattispecie il regime derogatorio speciale previsto dall'art. 149, comma 1, lett. c), del codice. Nel caso in questione, in particolare, la Soprintendenza ha adottato un'ordinanza di sospensione lavori in data 24 settembre 2015, contestata dall'Ente Foreste della Sardegna, che ritiene invece che gli interventi di taglio colturale siano sottratti alla previa autorizzazione paesaggistica, anche nell'ipotesi di bosco tutelato con specifico provvedimento adottato ai sensi dell'art. 136 del codice di settore.

Al riguardo, nel condividere l'orientamento della Direzione, si precisa quanto segue.

La norma di cui all'art. 149 del codice, derogatoria del regime generale disciplinato dall'art. 146 che richiede la previa autorizzazione paesaggistica per gli interventi da realizzarsi su immobili o aree di interesse paesaggistico, prevede, alla lett. c) del comma 1, la possibilità di compiere specifici interventi forestali nei boschi e foreste tutelati per legge senza autorizzazione paesaggistica, purché gli interventi siano previsti e autorizzati in base alla normativa in materia forestale.

Il dato letterale, che si riferisce espressamente ai territori coperti da boschi e foreste tutelati per legge, per le loro caratteristiche morfologiche, escluderebbe già di per sé l'ulteriore ipotesi in cui il bene sia tutelato, anche in forza di uno specifico provvedimento che ne riconosca il notevole interesse pubblico, trattandosi di una norma di stretta interpretazione, in quanto derogatoria al regime generale, giustificata dalla necessità di liberalizzare quegli interventi forestali necessari al mantenimento del bosco in condizioni di sicurezza e buona salute, eseguiti sotto il controllo dell'autorità preposta.



# *Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*

## UFFICIO LEGISLATIVO

Tale interpretazione è ulteriormente confermata dal primo comma dell'art. 149, che fa salva l'individuazione, in sede di pianificazione paesaggistica, di ulteriori ipotesi di liberalizzazione in relazione ad aree tutelate per legge purché non siano interessate da specifici procedimenti o provvedimenti ai sensi degli articoli 136 e ss. (mediante rinvio alla previsione dell'art. 143, comma 4, lett. a), purché gli interventi siano conformi alla previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale).

Anche l'interpretazione sistematica della disciplina di settore, oltre al dato letterale, conferma l'applicabilità del regime derogatorio di cui all'art. 149, comma 1, lett. c), esclusivamente nel caso di vincolo *ex lege*.

Tale conclusione trova avallo, in primo luogo, proprio nella nota sentenza della Corte costituzionale n. 14 del 1996, originata dalla previsione, nella legge regionale impugnata, del regime derogatorio riferito agli interventi forestali nel caso di compresenza di due vincoli paesaggistici entrambi *ex lege*. In tale sentenza, infatti, la Corte riconosce la legittimità della disposizione volta a consentire le ordinarie attività di utilizzazione del bosco, realizzate nel rispetto delle prescrizioni delle norme forestali, che non alterino in modo permanente lo stato dei luoghi o modifichino il sistema paesaggistico nelle sue componenti estetiche e naturalistiche “*in un contesto di vincolo paesaggistico generale per determinati territori*”. Ancora, la Corte riconosce la reciproca integrazione dell'interesse forestale e di quello paesaggistico “*nel sistema della generale protezione di intere categorie di beni*”, affermando che “*la preservazione nel tempo di boschi e foreste nella loro complessiva integrità costituisce lo scopo sia della protezione forestale che di quella paesaggistica generale. In vista di questo obiettivo, la legge statale, sottoponendo a vincolo tutti i boschi, prevede che il taglio colturale e le altre operazioni ammesse possano essere compiute con autorizzazione forestale, senza che sia necessaria l'autorizzazione paesaggistica*”.

Si deve rilevare che la *ratio* sottesa al vincolo *ex lege* di intere categorie di beni appare del tutto diversa rispetto al notevole interesse pubblico che giustifica il vincolo provvedimentale di cui all'art. 136, laddove il vincolo *ex lege* fu introdotto con la nota legge c.d. Galasso, che, discostandosi nettamente dalla disciplina delle bellezze naturali di cui alla legge n. 1497 del 1939, basata sui tradizionali canoni di valore estetico o storico, ha introdotto una tutela del paesaggio “in senso geografico” secondo tipologie paesistiche astratte, ubicazionali o morfologiche. Tale differenza ontologica tra i beni paesaggistici per legge e i beni paesaggistici per provvedimento, entrambi confluiti nel codice di settore, si coglie anche nella diversa disciplina riservata agli uni e agli altri, in quanto la possibilità - da stabilirsi in sede della pianificazione paesaggistica - di derogare per alcuni interventi al regime della previa autorizzazione è prevista solo con riferimento ai primi.

Il bosco tutelato per legge coincide con i “*territori coperti da foreste o boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'art. 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227*”, che a sua volta demanda alle definizioni contenute nelle leggi regionali, definendo nelle more il bosco quale terreno coperto da vegetazione forestale arborea e arbustiva avente determinate caratteristiche quanto a estensione e copertura. La nozione è di ordine sostanziale, non essendo necessario per la sua operatività un previo atto amministrativo di ricognizione e perimetrazione.



# Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

## UFFICIO LEGISLATIVO

Diversamente, il provvedimento di vincolo nel dichiarare l'interesse paesaggistico di un determinato bene "boschivo" lo individua sotto il profilo tradizionale del profilo estetico, potendo anche prescindere dalle caratteristiche fisiche richieste per l'individuazione della categoria tutelata *ope legis*.

Tale differenziazione dei presupposti che stanno alla base del vincolo, a seconda che lo stesso sia imposto *ex lege* o mediante apposito provvedimento, risulta evidente nell'esaminare i caratteri distintivi del bosco in argomento messi in luce nel D.M. del 13 febbraio 1978, ove si fa esplicito riferimento agli aspetti geomorfologici, botanici e faunistici e a caratteristiche del bosco meritevoli di tutela per il loro pregio estetico come il "leccio particolarmente distribuito nella zona calcarea e scivolante", la "fisionomia del bosco compatta e talvolta impenetrabile", le "varietà cromatiche delle diverse formazioni vegetali", la "monotonia delle verdi leccete, talvolta interrotta da rosseggiante roverella e orniello" *etc.*

Anche l'Avvocatura dello Stato di Cagliari, peraltro (cs 183/2016), ha condiviso l'orientamento suesposto, richiamando una recente decisione del giudice amministrativo che ha affrontato la questione del regime derogatorio di cui all'art. 149, sebbene in ordine alla speciale ipotesi prevista dall'art. 149, comma 1 lett. b), nella quale l'ordinamento esenta dalla necessità di autorizzazione gli interventi sulla forma del territorio che siano funzionali alla pratica agronomica o silvicolturale e non comportino opere edilizie o civili né alterino l'assetto idrogeologico (Consiglio di Stato, sentenza n. 717 del 2015). In tale occasione si è rilevato che il regime derogatorio non si applica qualora sia stato introdotto un vincolo paesaggistico proprio per salvaguardare gli elementi costitutivi essenziali della tipicità di un certo e qualificato paesaggio, ipotesi in cui la compressione delle facoltà domenicali trova origine nell'articolo 9 della Costituzione e la valutazione di compatibilità paesaggistica resta necessaria, non essendo possibile applicare il regime derogatorio in caso di interventi su elementi arborei del paesaggio vincolato.

Conclusivamente, per lo speciale valore tutelato paesaggisticamente di boschi e foreste, il legislatore prevede un regime derogatorio ridotto e rimesso al controllo dell'autorità forestale, ma solo ove il bosco o foresta sia tutelato come elemento morfologico del territorio, da salvaguardare nei suoi elementi identificativi. Qualora il territorio boschivo sia tutelato anche con specifico provvedimento che ne riconosca il notevole interesse pubblico per ragioni di carattere paesaggistico-culturale, gli interventi forestali, già compatibili con la tutela dei caratteri morfologici tutelati per legge, richiedono la valutazione della loro compatibilità con lo specifico valore paesaggistico espressamente riconosciuto e tutelato nel provvedimento, mediante ricorso alla previa autorizzazione paesaggistica.

In sede di copianificazione paesaggistica, peraltro, luogo deputato alla "vestizione" dei vincoli, potrà essere opportunamente concordata un'adeguata disciplina di tutela che preveda i limiti alla trasformazione dei beni tutelati, assicurando al contempo la conservazione del valore paesaggistico.

Le amministrazioni coinvolte, per ragioni di semplificazione procedimentale, potranno nelle more predeterminare, congiuntamente, mediante apposito accordo, le ipotesi di interventi forestali da realizzare nel bosco *de quo* ritenute paesaggisticamente compatibili con i valori espressi nel provvedimento di vincolo e quindi autorizzabili dagli uffici ministeriali.

IL CAPO DELL'UFFICIO  
(Cons. Paolo CARPENTIERI)