

OPERATIVITÀ *EX LEGE* DEL VINCOLO PAESAGGISTICO CON RIFERIMENTO ALLE AREE BOScate

DI LINDA GAVONI

Consiglio di Stato, Sez. I, 4 dicembre 2020, n. 1962 – Pres. Quadri; Est. Neri – parere sull’affare consultivo n. 690/2020 richiesto dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali con riferimento al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto da CO.GE.A. s.r.l. (dott. Massimo Petrarò) c. Regione Puglia

Una volta accertata la natura boschiva di un’area (secondo i parametri e i riferimenti di cui all’art. 2 del D.Lgs. n. 227/2001, oggi trasposti nell’art. 3 del D.Lgs. n. 34/2018), il vincolo paesaggistico sul bene in questione deriva automaticamente, ai sensi dell’art. 142, comma I, lett. g) del D.Lgs. n. 42/2004: il provvedimento amministrativo che ne attesta – con efficacia ex tunc – l’effettiva esistenza e che viene adottato dall’autorità amministrativa competente ha infatti una natura meramente ricognitiva. Questo, come evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa, in virtù del fatto che “foreste e boschi sono presunti di notevole interesse e meritevoli di salvaguardia perché elementi originariamente caratteristici del paesaggio, cioè del ‘territorio espressivo di identità’”.

Nell’ambito della tutela delle aree boscate (boschi, foreste e macchia mediterranea), la giurisprudenza amministrativa è recentemente tornata a rimarcare un principio fondamentale, rappresentato dall’operatività *ex lege*ⁱ del vincolo paesaggistico con riferimento a questa particolare tipologia di beni.

Più specificamente, il giudice amministrativo ha sottolineato come accanto alla definizione normativa di bosco – rinvenibile in base al combinato disposto degli articoli 134 e 142 del D. Lgs. n. 42/2004 e dell’art. 3, comma 3, del D.Lgs. n. 34/2018 – sia da considerarsi parimenti importante, in quanto complementare, la definizione ‘sostanziale’ di bosco: se dalla prima nozione, infatti, si possono ricavare gli elementi fattuali che devono necessariamente sussistere *in rerum natura* affinché possa configurarsi il vincolo forestale su una determinata areaⁱⁱ, la seconda consente di mettere in risalto la finalità sottesa all’apposizione del vincolo di tutela paesaggistica con riferimento ad un’area boscata, in quanto – come sottolineato dalla giurisprudenza amministrativa – “foreste e boschi sono presunti di notevole interesse e meritevoli di salvaguardia perché elementi originariamente caratteristici del paesaggio, cioè del ‘territorio espressivo di identità’”ⁱⁱⁱ.

In altre parole, una volta accertata in natura l'esistenza oggettiva del bosco così come definito dal Legislatore, in conseguenza dell'inclusione di tale bene tra le aree tutelate per legge ai sensi dell'art. 142 del D. Lgs. n. 42/2004, lo stesso è da considerarsi automaticamente gravato anche dal vincolo paesaggistico, senza necessità di un previo atto amministrativo di ricognizione e perimetrazione^{iv}.

Come evidenziato dal Collegio, il provvedimento adottato dall'autorità amministrativa competente finalizzato ad attestare con efficacia *ex tunc* l'effettiva esistenza del vincolo paesaggistico sull'area boscata ha, infatti, una natura meramente ricognitiva, posto che i vincoli *ex lege* vanno in ogni caso distinti *“da quelli provvedimentali (art. 136 d.lgs. n. 42/2004) e da quelli posti in adozione del piano paesistico (ex art. 143, comma I, lett c) d.lgs. n. 42/2004) che recependoli, li integrano e specificano in ragione dell'estensione del territorio pianificato, per il fatto che sono individuati mediante il duplice e cumulativo riferimento al dato fisico-naturalistico e tecnico-giuridico”*^v.

Sul punto, in conclusione, è inoltre interessante rilevare come emerga una stretta interconnessione tra la normativa paesaggistica e quella forestale, conclamata non solo dal fatto che – non a caso – i territori coperti da boschi e foreste di cui all'art. 142, comma 1, lett. g) del D.Lgs. n. 42/2004 sono proprio quelli di cui alla definizione di bosco di cui al D.Lgs. n. 34/2018 ma anche dal fatto che il vincolo forestale sia da classificarsi come vincolo a valenza territoriale primariamente ambientale, paesaggistico e con funzione sociale, come ribadito anche dalla giurisprudenza costituzionale^{vi}.

ⁱ Il fondamento normativo del principio richiamato è da rinvenire nell'art. 142, comma I, lett. g) del D.Lgs. n. 42/2004, secondo cui *“sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni [del Titolo I] i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227”*. Da ciò ne consegue che le aree gravate dal vincolo forestale, configurabile in base ai parametri e ai riferimenti di cui all'art. 2 del D.Lgs. n. 227/2001 (oggi trasposto nell'art. 3 del D.Lgs. n. 34/2018), sono automaticamente gravate anche dal vincolo paesaggistico. Per inciso, va detto che la nozione di bosco o territorio boschivo, soggetto a vincolo paesaggistico, deve intendersi includere anche la macchia mediterranea (T.A.R. Liguria, Genova, Sez. I, 15 marzo 2019, n. 217. Per maggiori approfondimenti sui vincoli paesaggistici *ex lege*, vedasi A. GIGLI, *Osservatorio giurisprudenziale sui vincoli paesaggistici ex lege (art. 142 del d.lgs. n. 42/2004)*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2015, 1 pp. 232 ss.

ⁱⁱ Secondo il D.Lgs. n. 34/2018 (Testo unico in materia di foreste e filiere forestali), sono definite bosco *“le superfici coperte da vegetazione forestale arborea, associata o meno a quella arbustiva, di origine naturale o artificiale in qualsiasi stadio di sviluppo ed evoluzione, con estensione non inferiore ai 2.000 metri quadri, larghezza media non inferiore a 20 metri e con copertura arborea forestale maggiore del 20 per cento”*. Sul punto, va precisato che (solo) le Regioni – nell'ambito della potestà legislativa concorrente in *subiecta materia*– hanno la facoltà di integrare la definizione di bosco delineata dal Legislatore, a condizione che le modifiche apportate non diminuiscano il livello di tutela e conservazione assicurato alle foreste come presidio fondamentale della qualità della vita (art. 3, comma 4, D.Lgs. n. 34/2018). Un importante corollario alle prescrizioni contenute nel quarto comma dell'art. 3 del Testo unico in materia di foreste e filiere forestali è dato dal fatto che una volta accertata l'esistenza di un vincolo forestale – e quindi in automatico anche paesaggistico – su una determinata area, non può attribuirsi nessuna rilevanza alle eventuali diverse definizioni date dagli strumenti urbanistici comunali. Sul punto, vedasi Corte Cass. pen, Sez. III, 17 ottobre 2019, n. 9402. Sul rapporto tra vincolo forestale e pianificazione urbanistica e – più in generale – sul vincolo ambientale nella normativa ambientale, cfr. <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/vincolo-forestale-nella-normativa-ambientale>

ⁱⁱⁱ Cons. Stato, Sez. V, 10 agosto 2016, n. 3574.

^{iv} Così, Cons. Stato, VI, 29 marzo 2013, n. 1851.

^v T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 4 novembre 2019, n. 1683 che a sua volta rinvia a Cons. Stato, n. 6921/2018. Sulla natura meramente ricognitiva del provvedimento amministrativo che, quantomeno da un punto di vista formale, rappresenta il secondo dei due presupposti all'operatività ex lege del vincolo paesaggistico con riguardo alle aree boscate, vedasi ancora Cons. Stato, n. 3574/2016, secondo cui “*la qualità biofisica vegetazionale individuante il bosco [...] preesiste al provvedimento, che si limita a certificarne la sussistenza, recependo nel contenuto il sostrato naturalistico-sostanziale*”.

^{vi} Corte Cost. 18 aprile 2008, n. 105.