

Problematiche ambientali nella pianificazione territoriale. Il nuovo Testo unico in materia di boschi e foreste

di Roberto Gallia

Sommario: 1. Premessa. - 2. Il Testo unico in materia forestale. - 3. Il bosco nel paesaggio. - 4. Programmazione forestale e pianificazione territoriale. - 5. Compatibilità paesaggistica e autorizzazione degli interventi. - 6. Considerazioni «non» conclusive.

1. Premessa

L'integrazione delle politiche ambientali nella pianificazione urbanistica e territoriale presenta una storia travagliata, che non ha ancora trovato un'adeguata composizione.

Ne abbiamo già parlato in precedenza, con riferimento alle problematiche poste dalla gestione delle risorse idriche¹ e dalla difesa del suolo²; materie rispetto alle quali non è possibile registrare significative innovazioni, salvo il trasferimento all'interno dei procedimenti edilizi delle verifiche di compatibilità degli interventi costruttivi con le tutele ambientali³, aggirando così il problema dell'inserimento all'interno della pianificazione urbanistica degli obiettivi di tutela idrogeologica e delle altre materie rilevanti per un consapevole governo del territorio (ad esempio, la tutela contro l'inquinamento elettromagnetico⁴).

¹ R. Gallia, *La gestione delle risorse idriche e le politiche di sviluppo*, in questa «Rivista», vol. XXIII, n. 2, 2009, pp. 307-319.

² R. Gallia, *Il governo integrato del suolo e delle acque. Elementi per una riflessione*, in questa «Rivista», vol. XXIV, n. 2, 2010, pp. 497-519.

³ R. Gallia, *Guida alla compilazione della modulistica edilizia*, Roma, Legislazione Tecnica, 2018².

⁴ Nel corso del seminario del 21 giugno 2018, c'è stato modo di ricordare che, in materia di prevenzione dell'inquinamento elettromagnetico, a seguito delle innovazioni apportate nel 2003 (con due contestuali D.P.C.M. in data 8 luglio 2003), sono stati introdotti obiettivi di qualità per la protezione dalle esposizioni ai campi elettromagnetici prodotti dagli elettrodotti, superando il concetto di fasce di rispetto definite in riferimento alla sola potenza della linea aerea (disposto dal – contestualmente abrogato – D.P.C.M. 23 aprile 1992), e sono stati affidati al sistema APAT-ARPA la determinazione della loro ampiezza tramite un calcolo complesso riferito agli obiettivi di qualità. Non risulta che gli strumenti urbanistici

In questa occasione ci si limita a richiamare l'attenzione sul recente Testo unico forestale, quale occasione per riflettere in merito alle plurime problematiche richiamate in materia di pianificazione e programmazione, nonché delle ricadute sulle autorizzazioni degli interventi.

2. *Il Testo unico in materia forestale*

Nell'ambito della legge per la semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, il Governo è stato delegato a «raccolgere in un codice agricolo ed in eventuali appositi testi unici tutte le norme vigenti in materia divise per settori omogenei»⁵. In particolare, per il settore forestale la delega prescrive i seguenti principi e criteri direttivi:

b) revisione e armonizzazione della normativa nazionale in materia di foreste e filiere forestali, in coerenza con la strategia nazionale definita dal Programma quadro per il settore forestale, di cui al comma 1082 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, la normativa europea e gli impegni assunti in sede europea e internazionale, con conseguente aggiornamento o con l'eventuale abrogazione del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227.

Il decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34⁶ attua la delega per quanto attiene le norme in materia di foreste e di filiera forestale, provvedendo contestualmente all'abrogazione del previgente decreto legislativo 227/2001⁷.

Nel prosieguo esamineremo gli aspetti relativi ai rapporti della pianificazione settoriale forestale con la pianificazione paesaggistica e con la pianificazione urbanistica, nonché l'incidenza delle norme di tutela forestale nei procedimenti relativi alle autorizzazioni edilizie e – simmetricamente – l'incidenza dell'autorizzazione paesaggistica negli interventi di gestione forestale; prospettando soluzioni interpretative che non usufruiscono di un immediato riscontro negli

comunali abbiano provveduto ad individuare queste fasce di rispetto, anche dopo il loro inserimento nella modulistica da utilizzare nei procedimenti edilizi.

⁵ Art. 5 della legge 28 luglio 2016, n. 154 «Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale», in *G.U.* n. 186 del 10 agosto 2016.

⁶ Decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 «Testo unico in materia di foreste e filiere forestali», in *G.U.* n. 92 del 20 aprile 2018.

⁷ Decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 «Orientamento e modernizzazione del settore forestale», in *S.O.* n. 149 alla *G.U.* n. 137 del 15 giugno 2001.

atti preparatori, in quanto, come lamenta il Consiglio di Stato⁸, «lo schema di decreto legislativo non è corredato né da analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR), né da analisi tecnico-normativa (ATN)».

3. *Il bosco nel paesaggio*

Nel 1968, con due contestuali sentenze, la Corte Costituzionale dichiara illegittime le previsioni degli strumenti urbanistici «nella parte in cui non prevedono un indennizzo per l'imposizione di limitazioni operanti immediatamente e a tempo indeterminato nei confronti dei diritti reali, quando le limitazioni stesse abbiano contenuto espropriativo» (sentenza 55/1968), e dichiara legittimi i vincoli di inedificabilità imposti a intere categorie di beni per la tutela del paesaggio (sentenza 56/1965). Le indicazioni della prima sentenza vengono immediatamente recepite ponendo un limite temporale alle destinazioni urbanistiche che configurano un vincolo preordinato all'esproprio; mentre, per definire le categorie di beni che individuano le aree da tutelare per la loro natura paesaggistica (i c.d. «beni diffusi»), bisognerà attendere la c.d. «legge Galasso»⁹, emanata dopo un dibattito pluridecennale e a seguito di un processo piuttosto complesso¹⁰, che estende la tutela paesistica dal singolo bene a categorie di aree protette.

Tra le categorie delle aree tutelate per legge sono compresi anche:

g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento.

Nel 1985, al momento della promulgazione della legge Galasso, l'ordinamento nazionale non fornisce una nozione giuridicamente rilevante di bosco, nonostante sia presente da oltre mezzo secolo una legislazione in materia di boschi e di terreni montani (R.D.L. 3267/1923). Anche in questo caso, la giurisprudenza è costretta

⁸ Consiglio di Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, parere n. 88 del 5 gennaio 2018 (link: <https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/ide/groups/public/documents/document/mday/nju3/-edisp/gweba3rspq2wcdciex5uozpfi.html>).

⁹ Legge 8 agosto 1985, n. 431 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616», in *G.U.* n. 197 del 22 agosto 1985.

¹⁰ E. Salzano, *Fondamenti di urbanistica*, Roma-Bari, Laterza, 2003⁵, pp. 220-221.

ad intervenire per supplire alle carenze normative e, fra le diverse definizioni significative di bosco¹¹, ricorre prevalentemente a quella adottata dall'ISTAT ai fini del censimento generale dell'agricoltura¹², provvedendo talora ad una propria autonoma definizione, e chiarisce comunque che la nozione di «territorio coperto da bosco» non può assumere una portata riduttiva ai fini della sottoposizione a vincolo paesaggistico (Corte di Cassazione, sez. III, sentenza 1551/2000).

Nel 2001, il decreto legislativo 227/2001¹³ introduce la definizione di bosco, specificando che «La definizione di cui ai commi 2 e 6 [dell'art. 2] si applica ai fini dell'individuazione dei territori coperti da boschi di cui all'art. 146, comma 1, lett. g), del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490»¹⁴.

La definizione di bosco, rilevante ai fini paesaggistici, è affidata alle Regioni «per il territorio di loro competenza» (comma 2). In attesa che le Regioni provvedano, «si considerano bosco i terreni coperti da vegetazione forestale arborea associata o meno a quella arbustiva di origine naturale o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo, i castagneti, le sugherete e la macchia mediterranea, ed esclusi i giardini pubblici e privati, le alberature stradali, i castagneti da frutto in attualità di coltura e gli impianti di frutticoltura e d'arboricoltura da legno» (comma 6), definizione successivamente integrata con «ivi comprese, le formazioni forestali di origine artificiale realizzate su terreni agricoli a seguito dell'adesione a misure agro ambientali promosse nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale dell'Unione europea una volta scaduti i relativi vincoli, i terrazzamenti, i paesaggi agrari e pastorali di interesse storico coinvolti da processi di forestazione, naturale o artificiale, oggetto di recupero a fini produttivi»¹⁵.

¹¹ A. Cerofolini, *La definizione giuridica di bosco nell'ordinamento italiano*, in «L'Italia Forestale e Montana», vol. LXIX, n. 1, 2014, pp. 37-45.

¹² «Superfici coperte da alberi e/o arbusti forestali, il cui prodotto principale è il legno. Sono considerati boschi anche i terreni il cui suolo occupato dalle piante forestali viene parzialmente utilizzato per coltivazioni erbacee aventi carattere accessorio o marginale. Sono compresi i vivai forestali destinati al fabbisogno aziendale. Sono esclusi i castagneti da frutto e le pioppete».

¹³ Art. 2 «Definizione di bosco e di arboricoltura da legno» del citato decreto legislativo (vedi precedente nota 7).

¹⁴ «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352», in *S.O.* n. 229 alla *G.U.* n. 302 del 27 dicembre 1999. Ora art. 142, comma 1, lett. g), decreto legislativo 42/2004 «Codice dei beni culturali e del paesaggio».

¹⁵ Art. 26 della legge 4 aprile 2012, n. 35 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo», in *S.O.* n. 69 alla *G.U.* n. 82 del 6 aprile 2012.

La giurisprudenza, intervenendo nel merito, ha affermato che la natura di zona boscata è determinata dalla presenza effettiva di bosco, indipendentemente dal dato che la zona sia inclusa in specifici elenchi ovvero individuata nella cartografia regionale (Corte di Cassazione, sez. III, sentenza 17060/2006). Ha inoltre fornito una nozione «onnicomprendiva» di bosco che «deve intendersi in senso normativo e non naturalistico»; nozione ribadita in una pluralità di pronunce, riepilogate dalla sentenza 32807/2013 della Sezione penale III della Corte di Cassazione:

La nozione di bosco o territorio boschivo (di cui al d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, penalmente tutelato dall'art. 181 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) deve intendersi in senso normativo e non naturalistico, essendo il senso normativo un concetto estensivo che include anche la macchia mediterranea, qualora (Cass. sez. III, 15/12/2004 n. 48118) comprenda alberi di medio fusto o essenze arbustive ad elevato sviluppo (macchia alta) o in un'accezione ancora più estensiva (Cass. sez. III, 16/11/2006-23/01/2007 n. 1874, per cui «deve qualificarsi come bosco, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, ogni terreno coperto da vegetazione forestale arborea, associata o meno a quella arbustiva, da castagneti, sughereti o da macchia mediterranea, purché aventi un'estensione non inferiore a mq. duemila, con larghezza media non inferiore a metri venti e copertura non inferiore al 20 per cento») di recente pervenuta anche a ritenere tutelata quale area boschiva pure la macchia mediterranea caratterizzata dall'assenza di alberi d'alto fusto (Cass. sez. III, 20/07/2011 n. 28928).

L'attribuzione alle Regioni della definizione della nozione di bosco ai fini della tutela paesaggistica diventa ben presto non più attuale, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione¹⁶, che mantiene allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, e attribuisce alla competenza concorrente la loro valorizzazione. Al riguardo, la giurisprudenza ricorda come non possa essere utilizzata, ai fini della tutela paesaggistica, non solo la definizione che le Regioni abbiano adottato, per i territori di loro appartenenza, per fini diversi dalla tutela paesaggistica (sviluppo forestale, prevenzione degli incendi, ecc.), ma anche una definizione diversa da quella dettata dal comma 6, art. 2 del d.lgs. n. 227/2001, perché altrimenti contrasterebbe con una funzione costituzionalmente riservata allo Stato (Corte di Cassazione, sez. III, sentenza 1874/2007).

Il concetto di bosco definito dal piano regionale della Sardegna approvato il 14.5.1981 allo specifico fine della prevenzione e repressione degli incendi boschivi,

¹⁶ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione», in *G.U.* n. 248 del 24 ottobre 2001.

non può sostituire la definizione di bosco formulata nel comma 6 dell'art. 2 su riportato valevole al fine della tutela paesaggistica.

Sotto quest'ultimo profilo, anzi, si deve rilevare che dopo l'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 117 Cost., il quale ha attribuito allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente», e ha ripartito tra Stato e Regioni la competenza legislativa in tema di «valorizzazione dei beni ambientali», le Regioni stesse non hanno più titolo per definire il concetto di bosco al fine della tutela paesaggistica neppure relativamente al territorio di loro appartenenza. In altri termini, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 18.10.2001 n. 3, che ha modificato la ripartizione delle competenze regionali tra Stato e Regioni, *la definizione della nozione di bosco ai fini della tutela paesaggistica spetta solo allo Stato* [NdR: evidenziazione nel testo], che l'ha esercitata col più volte citato comma 6, mentre spetterà alle Regioni stabilire eventualmente un diverso concetto di bosco per i territori di loro appartenenza, solo per fini diversi, attinenti per esempio allo sviluppo dell'agricoltura e delle foreste, alla lotta contro gli incendi boschivi, alla gestione dell'arboricoltura da legno etc. È invece evidente che se le Regioni formulassero una diversa definizione di bosco avente efficacia anche per la individuazione dei territori boschivi protetti dal vincolo paesaggistico finirebbero per interferire sulla estensione della tutela dell'ambiente, che per precisa scelta costituzionale è riservata allo Stato.

Non risulta verificato se le Regioni, nell'elaborare i piani paesaggistici a tutela e valorizzazione dei propri territori, abbiano accolto la sollecitazione ad adottare un'unica definizione di bosco ai fini della tutela paesaggistica. Ad esempio, per quanto riguarda la Regione Lazio, le Norme tecniche di attuazione del Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (PTPR) riportano una definizione di bosco (art. 38 «Protezione delle aree boscate») che, pur richiamando il d.lgs. 227/2001 (comma 1), di fatto riproduce (comma 3) la definizione dettata dalla legge forestale regionale¹⁷, con l'indicazione di una superficie minima (mq. 5.000) superiore a quella definita dalla norma statale (mq. 2.000), con una riduzione – quindi – dei livelli di tutela.

Questo è il quadro normativo nel quale si innestano le disposizioni dettate dal T.U. 34/2018, che ha l'obiettivo prioritario di promuovere «in modo coordinato la tutela, la gestione e la valorizzazione attiva del patrimonio forestale».

Il T.U. forestale provvede a definire la nozione di bosco, quale termine equiparato a foresta e a selva (art. 3), delle aree assimilate a bosco (art. 4) e delle aree escluse dalla definizione di bosco (art. 5).

¹⁷ Art. 4 «Definizione di bosco e delle aree assimilate» della legge regionale 28 ottobre 2002, n. 39 «Norme in materia di gestione delle risorse forestali», in *S.O.* n. 7 al *B.U.* Regione Lazio n. 32 del 20 novembre 2002.

La definizione di bosco (comma 3 dell'art. 3)¹⁸ è dettata «per le materie di competenza esclusiva dello Stato», dizione che nelle ulteriori definizioni delle aree assimilate e delle aree escluse è accompagnata dall'inciso «fatto salvo quanto già previsto dai piani paesaggistici di cui agli articoli 143 [piano paesaggistico] e 156 [verifica e adeguamento dei piani paesaggistici] del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

Riconosciuta la competenza esclusiva dello Stato nel dettare la definizione di bosco ai fini della tutela paesaggistica ed ambientale, alle Regioni è consentito stabilire definizioni integrative (del bosco, delle aree assimilate e delle aree escluse) «purché non venga diminuito il livello di tutela e conservazione così assicurato alle foreste come presidio fondamentale della qualità della vita»; in conformità alla consolidata giurisprudenza costituzionale che, nel ribadire la competenza esclusiva dello Stato nelle materie ambiente e paesaggio, fa salva la facoltà delle Regioni di adottare norme di tutela più elevata nell'esercizio di competenze che vengano in contatto con quelle riservate allo Stato. In particolare, fra le aree assimilate a bosco (comma 1 dell'art. 4), ai fini della tutela paesaggistica possono essere individuate:

a) le formazioni vegetali di specie arboree o arbustive in qualsiasi stadio di sviluppo, di consociazione e di evoluzione, comprese le sugherete e quelle caratteristiche della macchia mediterranea, riconosciute dalla normativa regionale vigente o individuate dal piano paesaggistico regionale ovvero nell'ambito degli specifici accordi di collaborazione stipulati, ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, dalle regioni e dai competenti organi territoriali del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per il particolare interesse forestale o per loro specifiche funzioni e caratteristiche e che non risultano già classificate a bosco.

Semberebbe così concludersi positivamente l'introduzione nell'ordinamento della nozione di bosco giuridicamente rilevante ai fini della tutela paesaggistica, nel rispetto delle competenze sia dello Stato sia delle Regioni.

4. *Programmazione forestale e pianificazione territoriale*

Il T.U. forestale definisce la «programmazione forestale» (art. 3, comma 2, lett. o) quale:

¹⁸ «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».

l'insieme delle strategie e degli interventi volti, nel lungo periodo, ad assicurare la tutela, la valorizzazione, la gestione attiva del patrimonio forestale o la creazione di nuove foreste;

e per la sua attuazione detta norme in merito alla «Programmazione e pianificazione forestale» (art. 6) e alla «Disciplina delle attività di gestione forestale» (art. 7).

Gli strumenti di programmazione e pianificazione individuati dal T.U. forestale costituiscono un sistema articolato e piuttosto complesso, con competenze ripartite tra Stato e Regioni, e che, per poter essere avviato ad attuazione, richiede l'adozione di una pluralità di atti propedeutici.

È compito dello Stato, d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni, approvare la «Strategia forestale nazionale» (con validità ventennale e aggiornamenti quinquennali) al fine di definire «gli indirizzi nazionali per la tutela, la valorizzazione e la gestione attiva del patrimonio forestale nazionale e per lo sviluppo del settore e delle sue filiere produttive, ambientali e socio-culturali, ivi compresa la filiera pioppicola».

È compito delle Regioni:

– adottare i «programmi forestali regionali», che individuino gli obiettivi e definiscano le linee di azione in coerenza con la Strategia forestale nazionale e «in relazione alle specifiche esigenze socio-economiche, ambientali e paesaggistiche, nonché alle necessità di prevenzione del rischio idrogeologico, di mitigazione e di adattamento al cambiamento climatico»;

– predisporre i «piani forestali di indirizzo territoriale» (facoltativamente, in quanto la noma prevede che «possono»), «nell'ambito di comprensori territoriali omogenei per caratteristiche ambientali, paesaggistiche, economico-produttive o amministrative, [...] finalizzati all'individuazione, al mantenimento e alla valorizzazione delle risorse silvo-pastorali e al coordinamento delle attività necessarie alla loro tutela e gestione attiva, nonché al coordinamento degli strumenti di pianificazione forestale [piani di gestione forestale o strumenti equivalenti] [...] in coerenza con quanto previsto dai piani paesaggistici regionali [alla cui redazione concorrono]»;

– redigere i «piani di gestione forestale o strumenti equivalenti», riferiti ad un ambito aziendale o sovraziendale di livello locale, quali strumenti di attuazione dei programmi forestali regionali e in coerenza con i piani forestali di indirizzo territoriale, finalizzati a «garantire la tutela, la valorizzazione e la gestione attiva delle risorse forestali», per l'attuazione dei quali le Regioni possono

prevedere «un accesso prioritario ai finanziamenti pubblici per il settore forestale a favore delle proprietà pubbliche e private e dei beni di uso collettivo e civico».

Nonostante la predisposizione dei «piani forestali di indirizzo territoriale» risulti facoltativa, il T.U. forestale ne definisce metodi e contenuti con una certa puntigliosità, attribuendo allo Stato, d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni, l'approvazione di «apposite disposizioni per la definizione dei criteri minimi nazionali» per la loro elaborazione, e alle Regioni la definizione dei criteri per la loro elaborazione, attuazione e controllo.

Con la predisposizione dei piani forestali di indirizzo territoriale, le Regioni devono definire «almeno»:

a) le destinazioni d'uso delle superfici silvo-pastorali ricadenti all'interno del territorio sottoposto a pianificazione, i relativi obiettivi e gli indirizzi di gestione necessari alla loro tutela, gestione e valorizzazione;

b) le priorità d'intervento necessarie alla tutela, alla gestione e alla valorizzazione ambientale, economica e socio-culturale dei boschi e dei pascoli ricadenti all'interno del territorio sottoposto a pianificazione;

c) il coordinamento tra i diversi ambiti e livelli di programmazione e di pianificazione territoriale e forestali vigenti, in conformità con i piani paesaggistici regionali e con gli indirizzi di gestione delle aree naturali protette, nazionali e regionali, di cui all'art. 2 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, e dei siti della Rete ecologica istituita ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992;

d) gli interventi strutturali e infrastrutturali al servizio del bosco, compresa la localizzazione della rete di viabilità forestale di cui all'art. 9, e le azioni minime di gestione, governo e trattamento necessari alla tutela e valorizzazione dei boschi e allo sviluppo delle filiere forestali locali;

e) gli indirizzi di gestione silvo-pastorale per la redazione degli strumenti di pianificazione di cui al comma 6 [piani di gestione forestale o strumenti equivalenti].

In sostanza, il compito dello Stato è quello di definire gli orientamenti strategici nazionali della programmazione forestale, che le Regioni declinano nel proprio documento di programmazione e attuano tramite i piani di gestione; restando facoltativa l'elaborazione dei piani forestali di indirizzo territoriale, i cui contenuti si sovrappongono ai precedenti (e/o li duplicano), salvo la specifica finalità di curare il coordinamento della pianificazione forestale con la pianificazione paesaggistica, i piani delle aree naturali protette e i programmi per la conservazione degli habitat naturali.

La definizione del piano forestale di indirizzo territoriale assume una dimensione sovra-comunale, in analogia ai precedenti piani di

settore¹⁹ e al piano pluriennale di sviluppo delle comunità montane, tuttora presente nel T.U. Enti locali²⁰ nonostante le relative competenze siano state trasferite alle Regioni che hanno diversamente disposto. Nessun collegamento è invece previsto con la pianificazione urbanistica comunale e i compiti ad essa attribuita in merito all'assetto delle zone agricole, dal punto di vista non solo della determinazione della capacità edificatoria ma anche del conseguimento di un razionale utilizzo del suolo²¹.

Una interpretazione possibile delle intenzioni dell'estensore della norma (piuttosto che del Legislatore, che al momento appare distratto su questo come su molti altri argomenti) è che i piani forestali di indirizzo territoriale debbano essere utilizzati per verificare, già in sede di pianificazione, la compatibilità degli interventi di gestione forestale (programmati e/o da avviare a realizzazione) con i valori paesaggistici da tutelare e con gli aspetti naturalistici da preservare²², lasciando alle Regioni il compito di declinare le compatibilità e il loro accertamento, e regolamentarne il coordinamento con i procedimenti regionali.

¹⁹ Il «Piano zonale» per lo sviluppo dell'agricoltura (art. 39 legge 910/1966, che detta norme per lo sviluppo dell'agricoltura nel quinquennio 1966-1970), il «piano di sviluppo economico-sociale» e il «piano di sviluppo urbanistico» delle Comunità montane (rispettivamente artt. 5 e 7 della legge 1102/1971, che detta norme per lo sviluppo della montagna).

²⁰ «4. Le comunità montane, attraverso le indicazioni urbanistiche del piano pluriennale di sviluppo, concorrono alla formazione del piano territoriale di coordinamento» (art. 28, comma 4, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», in *S.O.* n. 162 alla *G.U.* n. 227 del 28 settembre 2000).

²¹ P. Urbani, *La disciplina urbanistica delle aree agricole*, in «Astrid Rassegna», 2009, n. 21 (https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Urba/Urbanisti_la-disciplina-urbanistica-delle-aree-agricole.pdf).

²² Occorre ricordare che nel nostro ordinamento, in merito alla organizzazione e finalizzazione degli strumenti di tutela ambientale, permane una diversa disciplina nelle aree naturali protette e nei siti della Rete Natura 2000, nonostante la comune materia dell'ecosistema naturale, come ricordato anche dalla giurisprudenza quando dichiara che «Il concetto di "aree naturali protette" è più ampio di quello comprendente le categorie dei parchi nazionali, riserve naturali statali, parchi naturali interregionali, parchi naturali regionali e riserve naturali regionali, in quanto ricomprende anche le zone umide, le zone di protezione speciale, le zone speciali di conservazione ed altre aree naturali protette» (Corte di Cassazione, Sez. 3^a penale, sentenza 07/10/2003, n. 44409).

Secondo la legge quadro 394/1991, i piani delle aree naturali protette sono sostitutivi di tutti i piani urbanistici (art. 12). Nonostante il richiamo della Corte Costituzionale (sentenza 180/2008) che ha ricordato la «cogente prevalenza dei piani paesistici sulla pianificazione delle aree naturali protette», non si è ancora provveduto ad aggiornare la legislazione in materia, attribuendo una propria specifica finalità alla pianificazione delle aree naturali protette.

Il D.P.R. 357/1997, che disciplina la tutela e la gestione dei siti di Rete Natura 2000, attribuisce alla pianificazione il compito di valutare l'incidenza delle attività antropiche sugli ecosistemi naturali, con particolare riguardo alla fauna ed alla flora.

5. *Compatibilità paesaggistica e autorizzazione degli interventi*

Nel prosieguo dell'esposizione non verranno trattati gli aspetti, pur rilevanti, della gestione, tutela e valorizzazione del patrimonio forestale. Appare tuttavia opportuno, al fine di evidenziare la complessità degli adempimenti propedeutici previsti per rendere operativo il provvedimento, ricordare che il T.U. forestale attribuisce allo Stato il compito di definire e regolamentare non solo i criteri minimi per l'elaborazione dei piani forestali di indirizzo territoriale (dei quali si è già detto), ma anche:

- gli indirizzi quadro per la tutela e la gestione dei paesaggi rurali e tradizionali (comma 10 dell'art. 6)²³;
- i criteri minimi nazionali per il riconoscimento dello stato di abbandono delle attività agropastorali preesistenti, riconosciute meritevoli di tutela e ripristino dal piano paesaggistico regionale ovvero nell'ambito di specifici accordi di collaborazione tra Regione e MiBAC (comma 11 dell'art. 7);
- le linee guida nazionali per l'individuazione e la gestione forestale delle aree boscate ritenute meritevoli di tutela (comma 12 dell'art. 7)²⁴;
- le linee guida per la definizione di criteri minimi nazionali per l'esonero dagli interventi compensativi delle trasformazioni del bosco (comma 8 dell'art. 8);
- i criteri minimi nazionali inerenti gli scopi, le tipologie e le caratteristiche tecnico-costruttive della viabilità forestale e silvo-pastorale, delle opere connesse alla gestione dei boschi e alla sistemazione idraulico-forestale (comma 2 dell'art. 9);

²³ Con il d.m. Politiche agricole 17/07/2012 sono stati istituiti lo «Osservatorio Nazionale del paesaggio rurale, delle pratiche agricole e conoscenze tradizionali», con il compito di elaborare principi generali, strategie e azioni per la valorizzazione e la tutela del paesaggio rurale, delle sue tradizioni agricole e del patrimonio agroalimentare espressione di tali territori, e il «Registro nazionale dei paesaggi rurali di interesse storico, delle pratiche agricole e delle conoscenze tradizionali», nel quale censire i siti ritenuti idonei e la cultura locale di pratiche e conoscenze. Con il decreto dirigenziale 1398/2014 sono stati approvati i criteri di ammissibilità delle candidature. Notizie sul sito «Rete Rurale Nazionale 2014-2020» (link: <https://www.reterurale.it/registropaesaggi>); sul quale sono anche riportate le linee guida per la redazione della scheda di segnalazione e per la compilazione del dossier di candidatura.

²⁴ Questo comma riguarda gli interventi di gestione forestale da eseguirsi nei boschi tutelati tramite una dichiarazione di notevole interesse pubblico (art. 136 Codice dei beni culturali e del paesaggio), e non nella generalità delle aree boscate tutelate per legge (art. 142 Codice). Contestualmente si attribuisce alla pianificazione paesaggistica (o ad accordi di collaborazione) l'accertamento della compatibilità delle attività di gestione forestale da praticare nei boschi dichiarati di notevole interesse pubblico.

– i criteri per la realizzazione della cartografia forestale georiferita (comma 2 dell’art. 15).

Nelle more dell’adozione delle disposizioni di indirizzo, restano valide le vigenti normative di dettaglio, nazionali e regionali (comma 2 dell’art. 17).

Inframmezzate in queste norme, e nei procedimenti delineati, vi sono prescrizioni relative all’autorizzazione paesaggistica per le diverse tipologie di interventi di gestione forestale (che analizzeremo più oltre) e una non meglio definita autorizzazione degli interventi di trasformazione del bosco (art. 8).

Ogni intervento di trasformazione del bosco, «che comporti l’eliminazione della vegetazione arborea e arbustiva esistente, finalizzato ad attività diverse dalla gestione forestale», deve essere autorizzato e deve prevedere l’esecuzione di interventi compensativi (art. 8).

Comprendere la natura, la titolarità e il procedimento di quella che potrebbe essere definita quale «autorizzazione forestale», risulta terribilmente arduo sia per il contenuto letterale del testo sia per la pochezza degli atti relativi ai lavori preparatori²⁵. Al riguardo, il comma 2 recita:

2. È vietato ogni intervento di trasformazione del bosco che determini un danno o un danno ambientale ai sensi della direttiva 2004/35/CE e della relativa normativa interna di recepimento e che non sia stato preventivamente autorizzato, ove previsto, ai sensi dell’art. 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, delle disposizioni dei piani paesaggistici regionali ovvero ai fini del ripristino delle attività agricole tradizionali e della realizzazione di opere di rilevante interesse pubblico e di viabilità forestale connessa alle attività selvicolturali e alla protezione dei boschi dagli incendi, sempre che la trasformazione del bosco risulti compatibile con le esigenze di difesa idrogeologica, di stabilità dei terreni, di regime delle acque, di difesa dalle valanghe e dalla caduta dei massi, di conservazione della biodiversità e di tutela della pubblica incolumità.

Innanzitutto, sembra che siano soggetti ad autorizzazione solo gli interventi la cui esecuzione determini un «danno» o un «danno ambientale», nozioni che nel nostro ordinamento (art. 300 del Codice dell’ambiente) hanno una portata estesa a qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell’utilità assicurata da quest’ultima²⁶.

²⁵ Atto di Governo 485 – Schede di lettura (link: <https://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/Ag0495.Pdf>).

²⁶ Per una sintesi efficace si rimanda alla nota del Servizio studi della Camera, «La definizione di danno ambientale nella normativa europea e nazionale», del 9 aprile 2014 (link: <https://www.camera.it/temiap/allegati/2014/04/09/OCD177-137.pdf>).

Secondo il T.U. forestale, gli interventi di trasformazione del bosco devono ottenere l'autorizzazione paesaggistica e risultare compatibili con una pluralità di tutele ambientali e con la tutela della pubblica incolumità, le cui verifiche hanno una titolarità e risultano già soggette a specifici procedimenti²⁷. La nuova autorizzazione verrebbe quindi a sovrapporsi ai procedimenti di autorizzazione delle attività edilizie e costruttive, risultando del tutto incerto se si venga in tal modo a creare un procedimento speciale che sostituisca i procedimenti ordinari ovvero si affianchi agli stessi.

Questa incertezza dovrebbe essere risolta dalle Regioni, le quali devono anche stabilire «criteri di definizione delle opere e dei servizi di compensazione per gli interventi di trasformazione del bosco... [che] deve essere compensata a cura e spese del destinatario dell'autorizzazione alla trasformazione»; anche se risulta improbabile delineare quale procedimento le Regioni potrebbero definire per rilasciare l'autorizzazione ad eseguire interventi che comportino la trasformazione del bosco, in quanto tutte le attività costruttive (edili ed infrastrutturali) risultano già normate nel procedimento edilizio ovvero nel procedimento di approvazione dei progetti di infrastrutture di interesse pubblico.

In questa sede appare inoltre opportuno rilevare l'ulteriore indecisione che sembra caratterizzare il T.U. forestale nel definire il rilascio/ottenimento dell'autorizzazione degli interventi di gestione forestale, in particolare per l'incerto coordinamento con quanto già previsto dalle norme in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio.

La legge 431/1985, nel dichiarare tutelate per legge intere categorie di aree, tra le quali i boschi, ha contestualmente disposto che:

Nei boschi e nelle foreste di cui alla lett. g) del quinto comma del presente articolo sono consentiti il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le

²⁷ Si ricorda che la modulistica unificata dei titoli abilitativi edilizi comprende i seguenti atti di assenso in materia ambientale e per la tutela della pubblica incolumità, che concorrono alla definizione del procedimento:

- Bene sottoposto ad autorizzazione paesaggistica;
- Bene in area protetta;
- Bene sottoposto a vincolo idrogeologico;
- Bene sottoposto a vincolo idraulico;
- Zona di conservazione «Natura 2000»;
- Altri vincoli di natura ecologica;
- Scarichi idrici;
- Sicurezza impianti;
- Prevenzione incendi;
- Interventi strutturali e/o in zona sismica.

opere di bonifica, antincendio e di conservazione previsti ed autorizzati in base alle norme vigenti in materia.

[...]

Non è richiesta l'autorizzazione [paesaggistica] [...] per l'esercizio dell'attività agro-silvopastorale che non comporti alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie od altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004) stabilisce che non è richiesta l'autorizzazione (art. 149):

b) per 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) per 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 materia²⁸.

Il Regolamento 31/2017²⁹, che individua gli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica, in merito alle pratiche forestali indicate alla lett. *c)* dell'art. 149 del Codice (sopra riportate), specifica (punto A.20 dell'Allegato A) che le stesse debbano riferirsi a:

pratiche selvicolturali autorizzate in base alla normativa di settore; interventi di contenimento della vegetazione spontanea indispensabili per la manutenzione delle infrastrutture pubbliche esistenti pertinenti al bosco, quali elettrodotti, viabilità pubblica, opere idrauliche; interventi di realizzazione o adeguamento della viabilità forestale al servizio delle attività agrosilvopastorali e funzionali alla gestione e tutela del territorio, vietate al transito ordinario, con fondo non asfaltato e a carreggiata unica, previsti da piani o strumenti di gestione forestale approvati dalla Regione previo parere favorevole del Soprintendente per la parte inerente la realizzazione o adeguamento della viabilità forestale.

In sostanza, quindi, già a partire dalla legge 431 del 1985, dal punto di vista della tutela paesaggistica non richiedono specifica autorizzazione tutte le attività inerenti la gestione forestale, ad eccezione delle «costruzioni edilizie ed altre opere civili» e sempreché

²⁸ Al riguardo, il T.U. forestale specifica che i tagli colturali comprendono anche le pratiche, i trattamenti e i tagli selvicolturali disciplinati dal decreto medesimo (comma 13 art. 7).

²⁹ Decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 «Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata», in *G.U.* n. 68 del 22 marzo 2017.

non alterino l'assetto idrogeologico³⁰ e, limitatamente alla viabilità forestale di servizio, che i relativi interventi siano previsti in «piani o strumenti di gestione forestale approvati dalla Regione previo parere favorevole del Soprintendente»³¹.

Rispetto a questo quadro normativo, il T.U. introduce una innovazione sostanziale escludendo dalla definizione di bosco, «esclusivamente ai fini del ripristino delle attività agricole e pastorali o del restauro delle preesistenti edificazioni, senza aumenti di volumetrie e superfici e senza l'edificazione di nuove costruzioni» (commi 2 e 3 dell'art. 5), le formazioni arboree che:

a) si siano insediate in aree di abbandono colturale, le cui preesistenti attività agro-silvo-pastorali siano state riconosciute meritevoli di tutela e ripristino³²;

b) ricadano nell'ambito dei paesaggi rurali di interesse storico, inseriti nell'apposito Registro nazionale³³;

c) abbiano colonizzato i manufatti e i nuclei rurali abbandonati.

Pertanto, gli interventi che ricadano in queste tipologie di aree, dovrebbero risultare non soggetti all'autorizzazione paesaggistica.

6. Considerazioni «non» conclusive

Alla conclusione di questo (sommario) esame del T.U. forestale, nei suoi collegamenti con la pianificazione territoriale e con i procedimenti abilitativi degli interventi edilizi ed infrastrutturali, appare arduo pervenire a delle conclusioni.

Sembra che finalmente si sia giunti a fornire una definizione giuridicamente rilevante di bosco, valida sull'intero territorio nazionale ai fini della tutela paesaggistica, che le Regioni possono integrare – tenendo conto delle specificità locali – per conseguire livelli di tutela superiori. Il problema è tuttavia costituito dall'assenza di un coordinamento, più che un controllo, da parte del Ministero

³⁰ La cui gestione è di competenza delle Regioni (Codice dell'ambiente, art. 61, comma 5).

³¹ Il T.U. forestale richiama l'applicazione del punto A.20 del D.P.R. 31/2017, che indica gli interventi non sottoposti ad autorizzazione paesaggistica, in coincidenza con l'approvazione dei piani forestali di indirizzo territoriale (comma 4 dell'art. 6); riferendosi – probabilmente e come logica vorrebbe – solo agli interventi della viabilità forestale di servizio.

³² Come già detto in precedenza, il riconoscimento deve avvenire con la definizione del piano paesaggistico regionale ovvero nell'ambito di specifici accordi di collaborazione tra Regione e MiBAC (comma 11 dell'art. 7).

³³ Vedi precedente nota 23.

dei beni culturali in merito alla redazione dei piani paesaggistici, di competenza delle Regioni.

La redazione di piani forestali di indirizzo territoriale, finalizzata al coordinamento delle azioni di tutela e valorizzazione nella gestione del patrimonio forestale, pur risultando facoltativa, è chiamata anche a coordinare le proprie indicazioni con le previsioni dei piani paesaggistici e con i piani delle aree naturali protette e dei siti di Rete Natura 2000. Oltre l'incertezza nella definizione delle tutele ambientali con incongrue distinzioni fra le aree naturali protette e i siti di Rete Natura 2000 (come si è detto in precedenza), che non si cerca di superare, il T.U. forestale non tenta neanche una conciliazione della distinzione, tipica del nostro ordinamento, fra tutele paesaggistiche (riferite ai valori prevalentemente culturali) e tutele ambientali (riferite all'ambiente fisico, alla flora e alla fauna), riproponendo la specificità del «paesaggio rurale» già ipotizzata dal Programma di Sviluppo Rurale Nazionale 2007-2013³⁴, anche se edulcorata nel PSRN 2014-2020³⁵.

Per quanto riguarda la confusione in merito ai titoli abilitativi per realizzare i diversi interventi, si è detto già in precedenza. Merita tuttavia una specifica attenzione l'innovazione, introdotta da T.U. forestale, di escludere dall'autorizzazione paesaggistica tre specifiche categorie di aree; la cui finalità (pur non dichiarata apertamente) di agevolare/incentivare interventi di recupero di attività pregresse e riuso di manufatti, appare in stridente contrasto con le limitazioni poste, in particolare rispetto all'attività edilizia e alla dotazione infrastrutturale. Poiché due delle tre categorie individuate (preesistenti attività agro-silvo-pastorali, paesaggi rurali) derivano da valutazioni di qualità paesaggistica, sarebbe probabilmente risultato più idoneo al loro ripristino e alla loro valorizzazione³⁶ man-

³⁴ MPAAF, *Tutela giuridica del paesaggio culturale rurale tradizionale* (link: <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/13591>).

³⁵ MPAAF, *Il paesaggio rurale e le misure del PSR 2014-2020*, ottobre 2016 (link: <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16397>).

³⁶ Appare opportuno ricordare che nel nostro ordinamento la nozione di «valorizzazione» di un bene culturale prescinde dagli aspetti economico-finanziari. La definizione normativa (art. 6 d.lgs. 42/2004) risulta essere:

«1. La valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. In riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela, compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati».

tenere la verifica di compatibilità paesaggistica dei progetti, con la possibilità (come prevede la norma riportata in nota) di realizzare «nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati» individuati dalle previsioni del piano paesaggistico, attribuendo eventuali limitazioni alle scelte della pianificazione urbanistica comunale.

Per concludere, anche in questa occasione il risultato incerto è probabilmente attribuibile al costante mancato confronto fra le diverse esigenze di tutela e valorizzazione dei beni pubblici.