

Qualche previsione sulle incidenze della Legge n° 431 del 1985 sull'uso dei beni forestali

Alberto Abrami*

Le superfici boscate hanno avuto - come è noto - con la legge 8 Agosto 1985 n° 431, una nuova qualificazione che, in buona misura, rovescia l'approccio che, al problema forestale, aveva fatto fino allora il legislatore.

In sostanza, possiamo affermare che la legge, ora ricordata, innovi la pregressa disciplina fondata sul regio decreto 30 Dicembre 1923 n° 3267, trasformando il bosco, da strumento per la difesa del suolo, in bene da conservare in quanto tale, per tutta una serie di servizi che il bosco è in grado di offrire ad una collettività, come quella odierna, la cui richiesta di beni ambientali diviene ogni giorno maggiore.

Il decreto del 1923 è infatti caratterizzato dall'istituto del vincolo idrogeologico che grava sui terreni, siano questi boscati o meno, col fine di evitare che, con danno pubblico, il terreno possa subire denudazioni, perdere la stabilità e venga alterato il regime delle acque.

La conservazione, dunque, delle superfici boscate era, anzi è, dal momento che il decreto del 1923 è tuttora in vigore, in funzione della protezione idrogeologica del terreno. Tant'è che, se i boschi di collina e di montagna risultano in larghissima misura vincolati, non altrettanto può dirsi dei terreni di pianura ove il vincolo rappresenta l'eccezione. A riprova di quanto affermato, e cioè del rapporto funzionale fra bosco e difesa del suolo, si possono richiamare le disposizioni relative allo svincolo dei terreni. Questo è consentito dall'Autorità amministrativa in qualsiasi momento, allorchè, per lavori eseguiti, per mutate forme di utilizzazione dei terreni, o per altre cause, risulti cessato il pericolo di "danno pubblico" per il quale i terreni medesimi furono sottoposti al vincolo (art. 13).

Gli effetti del vincolo idrogeologico possiamo, in breve, individuarli, nel divieto di trasformare il bosco in altra qualità di coltura, da

(*) Prof. Ass. di Diritto agrario nell'Università di Firenze

intendersi come mutamento in senso lato - secondo la costante interpretazione giurisprudenziale - della destinazione forestale, come pure nel divieto di rompere i terreni saldi mediante lavorazioni periodiche. Entrambi i divieti, ma a noi interessa qui il primo divieto, relativo al bosco, potevano essere rimossi con autorizzazione della Pubblica amministrazione (art. 7 r.d. 30 Dicembre 1923 n° 3267). Un ulteriore effetto del vincolo va riscontrato nel rispetto di norme di natura regolamentare, denominate "Prescrizioni di massima e di polizia forestale" - destinate ad avere efficacia in ogni provincia, - ma anche per parti di provincia - di competenza, fino al trasferimento delle funzioni in materia forestale alle Regioni, della Camera di Commercio. Le "Prescrizioni di massima e di polizia forestale" la cui fonte si rinviene negli artt. 8 e 9 del decreto del 1923, ai quali viene dato, con tali norme regolamentari, attuazione, dettano una disciplina di dettaglio, per lo più di carattere tecnico, del terreno vincolato, in particolare della superficie boscata, prevedendo, fra l'altro, i tempi, i modi e l'estensione dei tagli delle varie specie di boschi¹.

Se il sistema delineato dal decreto del 1923 è, dunque, quello di considerare il bosco come strumento di difesa del suolo, si può ragionevolmente ritenere che l'autorizzazione alla trasformazione del bosco in altra qualità di coltura ovvero il suo dissodamento, possa essere sempre consentito ogni qual volta tale operazione non comprometta la stabilità idrogeologica del terreno. In altre parole, quando con opere di natura tecnico - ingegneristica si riuscisse a sostituire la funzione assicurata dal bosco con la trama delle sue radici (compattezza del suolo) e con il cotico erboso (capacità di assorbimento delle acque), la Camera di Commercio, ora la Regione, non potrebbe nella sua discrezionalità tecnica, non rilasciare l'autorizzazione alla trasformazione. Il che non deve considerarsi un caso di scuola, dal momento che ciò si è verificato più e più volte, a giudicare dallo sviluppo che hanno avuto gli insediamenti turistico - residenziali lungo, in particolare, l'arco alpino².

Con l'entrata in vigore della legge n° 431 del 1985, si ha, come si accennava all'inizio, un ribaltamento della condizione normativa esistente relativa ai territori boscati. Da strumento di difesa del suolo, con

(1) Per una compiuta disamina delle limitazioni ai beni forestali si veda, "M. Tamponi - Una proprietà speciale" Padova 1983.

(2) Noi stessi lo ritenevamo più un caso di scuola che di pratica realizzazione in uno scritto apparso agli inizi degli anni settanta (cfr. "A. Abrami - Edificabilità e vincolo idrogeologico" in "Foro Amministrativo", 1972, pag. 7

le conseguenze appena viste, il bosco diviene un bene da conservare in quanto elemento strutturale del nostro paesaggio-ambiente.

La nuova normativa classifica automaticamente in "bellezze naturali", senza rinvio cioè al potere discrezionale dell'autorità amministrativa, come nella legge 29 giugno 1939 n° 1497 che disciplina il settore, l'intera categoria dei terreni boscati, oltre ad una serie di beni ed aree tipologiche che qui non interessano.

L'individuazione operata dalla legge si accompagna, per quanto concerne i territori boscati, ad una succinta disciplina che si rinviene nei commi VIII e XII della legge del 1985, disciplina volta a rendere compatibile l'uso del bosco, in quanto bene produttivo, con la presenza del vincolo ovvero con la protezione paesistico-ambientale.

Tale disciplina modifica, come diremo tra poco, il meccanismo di protezione approntato dalla legge n° 1497 alla quale il legislatore si rifà, integrandola, appunto, con la nuova normativa. Per l'istante conviene osservare che l'aver sussunto all'interno della classificazione relativa alle bellezze naturali, i territori boscati in quanto tali, ha il significato di una diversa profilatura del bene protetto, rispetto a quanto si rinveniva nella legge n° 1497 del 1939 che faceva riferimento a parametri meramente estetici come il "bello di natura".

Le disposizioni della legge n° 431 segnano dunque il passaggio, per dirla con le parole dell'allora sottosegretario Galasso promotore della legge, "da una tutela estetica, ad una tutela strutturale"³.

Come si potrebbe infatti sostenere, riferendoci ai territori boscati, che essi siano tutti di "non comune bellezza" o tale sia il paesaggio da essi caratterizzato, secondo le previsioni della legislazione del 1939?

Del resto la legge n° 431 modificando, come già accennavamo, la disciplina fissata nell'art. 7 della legge n° 1497, consente una serie di interventi antropici nel bosco che non sarebbero invece sfuggiti al controllo della Pubblica amministrazione, dal momento che la legge n° 1497 richiede l'autorizzazione per qualsiasi modificazione che rechi pregiudizio all'aspetto esteriore del bene vincolato (art. 7).

Evidentemente sono altri, da quelli rinvenibili nella legge del 1939, i criteri utilizzati dal legislatore nel vincolare la categoria "dei territori coperti da foreste o da boschi ancorchè percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento" (art. 1 lett. g).

(3) Così lo stesso sottosegretario Galasso all'inagurazione del XX Anno accademico dell'"Acc.it.sc.for."

Non si spiegherebbe altrimenti, se non con riferimento alle più ampie finalità perseguite dalla legge del 1985 rispetto alla finalità della legge del 1939, che la prima escluda dalla necessità di autorizzazione, oltre il "taglio colturale" sul quale ci soffermeremo più avanti, - le opere di bonifica, che nella loro possibile struttura cementizia, si pensi alle sistemazioni idraulico - forestali, - comportano un rilevante impatto estetico. Non diversamente dalle opere antincendio - ci riferiamo in particolare alle "cesure" nei boschi operate dai viali paraforo per le quali non è ugualmente richiesta l'autorizzazione, al pari, inoltre, dei rimboschimenti, i quali potrebbero, anch'essi, mutare il quadro estetico di una vallata, soprattutto se realizzati con specie arboree esotiche ed estranee alla natura dei luoghi, tant'è che si parla in questo caso, di inquinamento da verde⁴.

A ben vedere, le operazioni od interventi sopra richiamati, pur incidendo sull'aspetto esteriore del bene protetto, ne rendono possibile la conservazione. Si assiste così a quel passaggio da una tutela estetica, ad una più ampia tutela ambientale, che costituisce il fine della legge, come già accennato.

In quest'ottica va spiegato anche il significato di "taglio colturale", da molti inteso come taglio di manutenzione del bosco, con il quale si procede agli sfolli, ai diradamenti, e da altri, invece, correlato alla coltura del bosco e considerato quindi come taglio di raccolta del legname secondo le tecniche selvicolturali fissate, nelle "Prescrizioni di massima e di polizia forestale"⁵.

Il problema, invero, dovrebbe risolversi con l'entrata in vigore dei "piani paesistici", o "urbanistico-territoriali, con specifica conservazione dei valori "paesistici e ambientali" di competenza delle Regioni, cui la legge rinvia, ma, in realtà, i piani finora redatti non presentano, sotto questo profilo, contenuti particolarmente significativi, quanto indicazioni decisamente generiche se non di rinvio alle stesse disposizioni forestali⁶.

(4) Cfr. "A. Abrami, Territori boscati e tutela ambientale" in "le Regioni" 1990, pag. 23.

(5) Nel secondo caso prospettato nel testo vi sarebbe assoluta coincidenza fra le due normative, quella ambientale e quella forestale. Occorre osservare che l'unica volta nella quale si rinviene nel nostro ordinamento la definizione di "taglio colturale" in occasione del regolamento 7 aprile 1904 n° 286 ove per tagli colturali si intendono i "tagli di sfollamento, diradamento e di espurgo".

(6) Per un esame dei piani paesistici regionali interessanti i territori boscati vedasi A. Abrami, "Territori boscati" cit. pag. 33.

Tuttavia, anche a prescindere dalla formazione dei piani appena richiamati, che appaiono piani sostanzialmente urbanistici, per quanto siano abilitati a normare l'uso di beni produttivi o aventi comunque risvolti di natura produttivistica, si può affermare, in sintonia con quanto dicevamo in precedenza, che il taglio degli alberi, essendo il bosco una risorsa rinnovabile, non possa comunque essere escluso tranne che in casi particolari. Il problema, peraltro, si pone in relazione alla estensione del taglio, non tanto con riferimento al bosco ceduo che, a pochi anni dal taglio, ha già raggiunto un'altezza ragguardevole, quanto in riferimento al bosco d'alto fusto che, in alcune specie, raggiunge la maturità al conseguimento del secolo ed anche oltre, sicché l'effetto del taglio non è troppo diverso dal dissodamento del bosco. Per la loro scarsa rilevanza ambientale, come per la loro rapida capacità riproduttiva, il problema dell'estensione del taglio non potrebbe porsi, per le colture legnose a rapido accrescimento, sicché in questa ipotesi, il taglio colturale, pur con determinate cautele, può manifestarsi nel taglio a raso della piantagione arborea. Certo è che i nuovi equilibri del bosco rilevati dalla legge n° 431 in chiave ambientalistica, richiedono, piuttosto che valutazioni rimesse, di volta in volta, all'autorità amministrativa in attesa della redazione dei piani paesistici, ma anche in presenza degli stessi piani paesistici laddove essi si caratterizzino - come si è finora verificato - in modo generico, richiedono, dicevamo, una rilevazione oggettivata in un ordinamento che abbia la puntualità della "Prescrizioni di massima e polizia forestale".

A questo punto, non si può, però, non avvertire l'inutilità di due distinti strumenti giuridici, l'uno espressione di una tutela fondata sulla difesa del suolo, e l'altro sul rispetto paesistico-ambientale, quando le due finalità potrebbero fondersi e trovare espressione in un unico vincolo idrogeologico-ambientale.

Ci rendiamo conto che ciò presuppone una nuova legislazione regionale che abbia a monte una legge cornice, cui più volte la dottrina ha fatto riferimento⁷.

Intanto potrebbe essere chiarificatore un atto governativo espressione della funzione di indirizzo e coordinamento concertata fra Mini-

(7) In dottrina da ultimo, "Novarese - La tutela del bosco nella legislazione italiana" in "Riv. Giur. Ambiente" 1988, pag. 583; "A. Abrami - Per una legge cornice in materia forestale" in "Giur. Agr. It", 1989, pag. 332 nonché, seppur non in modo esplicito, "F. Adornato - Appunti per un diverso approccio alla legislazione forestale" in "Diritto e giurisprudenza agraria" 1992.

stro dell'Agricoltura e Foreste e Ministro dei Beni Culturali che, quanto meno, specifichi il significato di taglio colturale, che la timidezza della legislazione regionale non riesce ad esprimere. A fronte di questa condizione normativa sta, d'altra parte, la constatazione che la funzione relativa alle bellezze naturali-ambientali è stata dalla quasi totalità delle Regioni, sub-delegata ai Comuni che la esercitano previo parere obbligatorio di una apposita Commissione per i Beni Ambientali, la cui composizione, allo stato attuale, denuncia la carenza di una presenza tecnica nel settore in questione sicché esse sono scarsamente legittimate sotto il profilo dell'autorevolezza di competenza forestale.

Osservazione del tutto analoga, sotto il profilo della conoscenza della problematica forestale, deve, comunque, farsi, riguardo al controllo dello Stato sulle autorizzazioni regionali ovvero dell'ente delegato, controllo esercitato nel termine perentorio di sessanta giorni dal rilascio dell'atto autorizzatorio.

Se il problema dell'entità del taglio compatibile con le nuove disposizioni di legge può essere risolto dall'interpretazione - per quanto non univoca - di taglio colturale, nessuna indicazione si ha invece nella nuova normativa circa il mutamento della destinazione forestale.

Intanto occorre sottolineare che la normativa del 1923, allo stesso modo, ovvero con la stessa procedura con la quale attribuisce alla Pubblica Amministrazione il potere di imporre, di volta in volta, e cioè, allorché se ne presentano le condizioni, il vincolo idrogeologico, attribuisce alla stessa Autorità il potere di procedere allo svincolo del terreno quando esso non risulti più necessario ovvero quando le condizioni che ne richiesero imposizione, vengano meno. Nell'ipotesi disciplinata dalla legge n° 431, e cioè della tutela paesistico-ambientale, ciò non è possibile dal momento che il vincolo nasce direttamente dalla legge e non per atto dell'autorità amministrativa. Evidentemente solo una nuova, e quindi diversa normativa, potrebbe far venir meno la portata della vigente normativa.

Il vincolo previsto dalla legge n° 431 non implica, peraltro, il divieto assoluto di trasformazione, sicché mediante il rilascio della autorizzazione di cui all'art. 7 della legge n° 1497, la superficie boscata può essere trasformata in altra coltura e, più in generale, in altra destinazione produttiva. Ma quali sono i casi nei quali l'autorità amministrativa, senza timore di incorrere in alcun abuso di potere, può autorizzare la trasformazione?

La legge n° 431 si è preoccupata di dettare una succinta disciplina

riguardo all'uso del bosco richiedendo l'autorizzazione per ogni tipo di intervento antropico che non rientri nella categoria dei "tagli colturali" e comunque non comporti "l'alterazione" permanente dello stato dei luoghi per costruzioni edilizie ed altre opere civili e non alterino l'assetto idrogeologico del territorio.

La possibilità di rilasciare l'autorizzazione è rimessa all'Autorità amministrativa che, peraltro, in mancanza di una definizione di ambiente, ovvero del suo significato in correlazione alla tutela del bosco, non trova nella legislazione alcun parametro a cui rifarsi, diversamente dall'ipotesi rinvenibile nella legge n° 1497 ove viene in rilievo il fatto visivo pregiudizievole della bellezza del paesaggio.

V'è, peraltro, da considerare che se il bosco è divenuto elemento connaturale del nostro paesaggio-ambiente, nel senso che non rileva che il territorio boscato sia naturalmente bello, ma solo che sia tale, la trasformazione del bosco si dovrebbe ritenere possibile solo in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità, ovvero di un interesse pubblico idoneo a sacrificare anche quello ambientale. Vale la pena, tuttavia, segnalare al dibattito della dottrina in questo settore, la proposta di legge avanzata da alcuni consiglieri della Regione Umbria, ove la trasformazione del bosco è subordinata al reimpianto, a totale carico del richiedente, di una superficie equivalente a quella da trasformare⁸.

Non vi è dubbio che la proposta di legge regionale risponda, in generale, ai fini della legge n° 431, dal momento che essa si preoccupa di conservare la superficie boscata. Il problema, però, concerne i tempi di crescita della nuova piantagione, come pure la sua nuova collocazione, - che potrà non essere contigua alla superficie da dissodare, ma comunque nella stessa zona - ma anche, e ancor prima di queste valutazioni, del rilievo paesistico che, nell'ipotesi del dissodamento non può essere trascurata, dell'area boscata da trasformare.

(8) Si veda la proposta di legge regionale in "B.U. Regione Umbria, part V", 17 novembre 1992.

Abstract

The Author examines the typical contents of the law n. 431 of 1985 in relation to the forest territories, saying how such laws shows the transition from a purely estetic protection, as from the law n. 1497 of 1939, still in force to a structural protection, meaning that all the forest territories, that is being category, are prominent estates under the environmental landscape.

The Author considers then the problem regarding the utilization of the new forest estate related to the new tire of the possible changement of destination.

Résumé

L'Auteur examine les contenus typiques de la loi n. 431 du 1985 en rapport aux territoires boisés, en relevant comme cette loi marque le passage d'une protection toute esthetique (voir la loi n. 1497 du 1939, encor en vigueur) à une protectione structurale dans le sens que tous les territoires boisés, c'est à dire comme categorie, contituent des biens considerables pour le paysage et l'ambient.

L'Autheur examine ensuite la problematique relative aux emplois du bien boisé compatible avec la nouvelle obligation et les possibles chengement de destination.