

Pianificazione territoriale e vincoli forestali

Giovanni Bernetti *

Premessa

La legge n. 431 del 1985, nota come legge Galasso, ha riportato all'attualità la legge sulle bellezze naturali del 1939 (n. 1497) che imponeva il vincolo paesistico su territori limitati, perimetrati da appositi decreti. Torna anche la questione dei *piani territoriali paesistici* che, con la nuova legge, si debbono compilare per perimetri ben più estesi e frequenti. Manca, però, un regolamento che definisca le specifiche a cui debbono soddisfare questi piani: campo geografico di applicazione, articolazione redazionale, dati da rilevare, facoltà decisionali, ecc. D'altro canto la novità non ci accorda una prassi consuetudinaria su cui regolarsi mediante l'esperienza.

A questo punto può tornare utile una breve rivista dei tipi di regolamento e di piano già operanti su territori di interesse forestale.

Le prescrizioni di massima e di polizia forestale

Le prescrizioni di massima e di polizia forestale sono previste dal testo unico forestale del 1927 (n. 3267) per l'applicazione del vincolo idrogeologico. Esse non si occupano solo della gestione selvicolturale dei boschi, ma investono anche altre attività (agricoltura, cave, ecc.) che possono influire sull'esistenza del bosco o sul regime delle acque. Per conseguenza la compilazione delle prescrizioni di massima è demandata ad un organo collegiale intersettoriale.

La validità geografica è provinciale perché il legislatore volle fare in modo da adeguare le decisioni alle condizioni locali; però la normativa redazionale si è spinta a due edizioni (1925 e 1957)

* Prof. ordinario di Dendrometria nell'Università di Firenze.

di uno schema nazionale per le prescrizioni di massima prodotto dal Ministero che lasciavano ben poco spazio all'adeguamento locale.

La veste redazionale delle prescrizioni di massima è quella di un comune regolamento articolato priva di quelle premesse (indagine, obiettivi e decisioni) che caratterizzano un documento pianificatorio. Pertanto le prescrizioni di massima sono rimaste piuttosto generiche; non potendo affrontare puntualmente singole situazioni locali, hanno finito per accordare un alto grado di discrezionalità ai funzionari periferici. Contemporaneamente, la genericità, ha determinato la paura di essere troppo severi.

I piani di assestamento forestale

I piani di assestamento forestale costituiscono l'estremo opposto in quanto sono documenti di livello aziendale, di validità prestabilita in 10-12 anni e di grande dettaglio operativo. La normativa discende da una statistica della foresta, da un modello degli obiettivi e dal raffronto con la realtà, per arrivare a prescrizioni di dettaglio localizzate su particelle di 30 ettari al massimo.

Benché previsti in Italia col citato testo unico del 1923, i piani di assestamento (= piani economici) vantano un'origine ed una prassi operativa molto antiche ed assodate in campo internazionale.

La limitazione maggiore sta nel fatto che i piani di assestamento sono prescritti solo per i boschi di proprietà pubblica o collettiva; nondimeno la Francia ha predisposto di recente un tipo di piano semplificato da applicarsi nei boschi di proprietà privata o in appositi raggruppamenti dove il regime fondiario è troppo frazionato.

I forestali sono molto affezionati a questo tipo di piano esecutivo di dettaglio, ma tendono a scordare che il valore ed il vigore di un documento esecutivo dipende molto dal modo con cui esso viene ad inserirsi in una normativa di ordine superiore.

Le norme per l'assestamento forestale

Le norme centrali per il coordinamento dei piani di assestamento sono emanate su base istituzionale o su base territoriale. La base istituzionale è propria delle foreste demaniali dove l'ente

centrale gestore (azienda di stato o regionale) definisce le specifiche dei piani di assestamento nell'ambito delle sue singole unità amministrative periferiche. La base territoriale si applica per i boschi dei comuni e degli enti e può essere a livello nazionale (Francia, regionale (Germania, Italia) o provinciale.

L'esame delle norme assestamentali fino ad ora emanate suggerisce di classificarle secondo tre gradi di qualificazione.

Le norme *redazionali* si limitano a definire i rilievi statistici, la veste redazionale e le pratiche amministrative (affidamento, approvazione, finanziamenti) relative ad ogni singolo piano. Non entrano nella materia decisionale.

Le norme *redazionali e decisionali* aggiungono prescrizioni più o meno dettagliate che limitano la discrezionalità dei compilatori del piano riguardo alla destinazione e ai sistemi selvicolturali per tipi di bosco. Non entrano ancora nel pieno merito della gestione dei boschi secondo un piano.

Le norme *redazionali, decisionali e gestionali* regolamentano in modo severo le operazioni possibili in assenza di piano e le deroghe e, soprattutto, regolamentano quanto deve essere eseguito da parte dei funzionari locali ai fini di una intelligente applicazione dei piani e del loro tempestivo aggiornamento.

Come si vede le norme assestamentali possono arrivare a qualificarsi come un documento pianificatorio settoriale (= piano del settore boschi) che manifesta specifici intenti di politica forestale. I piani di assestamento diventano il mezzo operativo per raggiungere degli scopi definiti a livello superiore. La discrezionalità del compilatore di piani di assestamento è limitata, però è garantita l'applicazione del piano in vigore.

Resta il fatto che, fintanto che non si trova il modo di compilare un tipo di piano esecutivo per boschi privati, il campo di applicazione delle norme di assestamento resta limitato a determinati tipi di proprietà.

I piani territoriali di coordinamento dei parchi

Ai piani territoriali di coordinamento dei parchi nazionali o regionali si può riconoscere un certo grado di affinità con quello che possono essere i piani territoriali paesistici. La validità di questi piani è indefinita, il loro carattere disciplinare è intersettoriale, men-

tre l'ambito geografico di applicazione varia dai 6.000 ettari del Parco della Maremma (quasi una grossa proprietà comunale) ai 90.000 ettari del Parco Ticino (quasi una provincia).

La veste redazionale dei piani di coordinamento dei parchi è spesso limitata a quella di un regolamento articolato. Nondimeno il carattere di piano è salvo quando le analisi statistiche, gli evidenziamenti cartografici, ecc. sono contenuti in elaborati pubblicati a parte a cui i singoli articoli normativi fanno espresso riferimento. Cade, dunque, l'immagine di un piano che si materializza editorialmente nei classici uno o più volumi con immancabili carte geografiche nei risvolti della copertina; l'attività di piano si estrinseca, piuttosto, in una serie progressiva di indagini-decisioni di cui l'articolato è solo la sintesi riassuntiva. Ne discende che dopo la compilazione del piano territoriale di coordinamento, è prevista la progressiva compilazione di piani di settore economico che costituiscono un primo passo verso l'attuazione.

I piani del settore forestale nei parchi

Il piano del settore forestale è una diretta emanazione del piano territoriale di coordinamento.

Il Parco della Maremma ha prodotto un piano di gestione dei boschi che (data la superficie ridotta) si protende molto verso il livello esecutivo mutuando parte delle tecniche dei piani di assestamento. Ne deriva un interessante esempio di documento pianificatorio esecutivo valido per un territorio interproprietà che tende a superare le limitazioni dei piani di assestamento.

Il Parco Ticino, nella sua grande estensione, prevede un piano del settore forestale e, in più, i piani di assestamento forestale operanti nel suo ambito. Ne discende una concezione gerarchica di piani articolata nel piano territoriale di coordinamento (che sta al centro), nei piani settoriali (che si interessano di singole attività economiche) e, alla fine, in piano esecutivi a livello locale.

Conclusioni

Questa rassegna è iniziata con l'illustrazione delle Prescrizioni di massima e di polizia forestale perché è molto probabile che i piani territoriali paesistici compilati su base regionale in virtù della

legge 431/1985 si traducano in analoghi articolati normativi. Benché sia lecito prevedere dei miglioramenti è pur sempre vero che i regolamenti generici compilati *una tantum* tendono a logorarsi progressivamente incontrandosi con le particolarità locali imprevedute.

L'esame degli altri documenti pianificatori suggerisce un salto di qualità cioè il passaggio dal concetto di piano singolo al concetto di gestione continua del territorio controllata secondo un sistema gerarchico di piani centrato sul piano territoriale paesistico.

Per completare il quadro di una gestione pianificata dei boschi bisogna individuare un nuovo tipo di piano esecutivo locale da affiancare ai piani di assestamento aziendali. Tale tipo di piano dovrebbe essere adattato ai boschi privati e, soprattutto, alle zone a proprietà frazionata.