

La stima delle limitazioni nell'utilizzazione dei boschi e dei terreni montani

Mario Dini *

1. L'esistenza di un interesse pubblico nella diffusione, coltivazione e conservazione dei boschi, nonché nella utilizzazione dei terreni montani non boscati, appare verificata fino dal passato più remoto. Ragioni di ordine economico e strategico, relative alle produzioni fisiche del bosco, insieme alla constatazione del ruolo svolto ad terreni boscati nella preservazione degli equilibri idrogeologici del territorio, hanno motivato nel tempo le particolari attenzioni dei legislatori verso le iniziative di salvaguardia delle situazioni in atto, l'aumento delle superfici destinate a bosco, il controllo delle azioni sui terreni destinati a coltura agraria o pastorale, fino ad individuare in un regime di vincoli — ed anche in provvedimenti definitivi nei confronti della proprietà privata — il modo per garantire in assoluto il ruolo pubblico dei territori in oggetto.

Anche nel nostro Paese, dalla realizzazione dello Stato unitario, sulla base della cultura dell'epoca e delle legislazioni dei precedenti Stati, si conferma l'interesse pubblico verso i boschi e i terreni montani, si avvia la formazione di un demanio specifico e, in attesa di provvedimenti relativi ad una complessiva politica forestale, si avvia un regime vincolistico prima parziale (legge sulle opere pubbliche, 20 marzo 1865, n. 2248, artt. nn. 74, 168 e 169) poi generale e diffuso con la prima Legge Forestale n. 3917 del 20.6.1877, i cui principi ispiratori si ritrovano poi nel RD 30 dicembre 1923, n. 3267, che riordina e riforma la legislazione in materia e la cui validità sostanziale si è protratta fino ai giorni d'oggi.

Il sistema dei vincoli previsto dalla Legge Forestale appare difficilmente contestabile. Si inserisce in uno scenario di valori e di redditi fondiari correlati a modalità di utilizzazione più gratificanti nel breve periodo (maggiore frequenza dei tagli, relativa

* Prof. straordinario di Estimo rurale e Contabilità nell'Università di Firenze.

facilità di trasformazioni permanenti dello stato dei terreni non boscati, ecc.) che quindi risulta modificato; ma è possibile constatare che tali provvedimenti, relativi al conseguimento di finalità complessive, risultano funzionali anche per la creazione di un più ordinato regime fondiario, per garantire la continuità delle produzioni e per la persistenza degli stessi valori fondiari nel tempo. E si tratta comunque di un sistema di vincoli collegato a significative iniziative pubbliche di sostegno per la realizzazione di nuove superfici boscate, per la bonifica montana e per creazione di migliori condizioni economiche e sociali nei territori montani, avviate alla fine del secolo scorso e continuate, con interruzioni dettate dagli eventi, fino ad oggi.

Appare pertanto plausibile la disposizione secondo la quale nessuna indennità è prevista per l'imposizione del vincolo forestale perché questo risponde ad evidenti interessi d'ordine territoriale i cui effetti ricadono in termini positivi sulla stessa proprietà privata. La normativa prevede comunque una revisione degli estimi in misura proporzionale alla diminuzione del reddito causata dalla imposizione del vincolo medesimo.

Si rileva però che il RD 30.12.1923, n. 3267 (e, per certi aspetti anche la Legge Forestale del 1877), ipotizzando l'imposizione di vincoli diversi da quelli previsti per la salvaguardia degli equilibri idrogeologici, anche se di pubblico interesse, compresa l'utilità per le condizioni igieniche locali, dispone che ai proprietari sia riconosciuto un congruo indennizzo per la conseguente diminuzione del reddito (art. 17) e che tale indennizzo « può aver luogo sotto forma di canone annuo ».

2. Per effetto dell'imposizione del vincolo forestale sui territori interessati ogni struttura fondiaria elementare assume o mantiene una determinata configurazione. Il paesaggio che complessivamente emerge è dunque la risultante di azioni esercitate a livello di elementi territoriali, il cui aspetto (che deriva da esigenze di sistemazione idraulico-agraria, di governo del patrimonio boschivo, di difesa dagli incendi, ecc.) si propone come variabile indipendente rispetto al disegno complessivo.

Nei tempi successivi alla promulgazione del citato RD 3267/192 si verifica invece una progressiva modificazione nei contenuti dell'interesse pubblico verso i territori agricoli e forestali, che vengono considerati sulla base dell'effetto complessivo offerto ad una

collettività sempre più composta da non agricoli. Una attenzione ad un effetto complessivo che, specialmente in epoca recente, non appare purtroppo rivolta con eguale sollecitudine anche ai costituenti elementari del complesso.

Sui boschi e sui terreni montani, sui complessi agricoli e forestali, scende un regime vincolistico che esprime l'interesse pubblico per le « bellezze panoramiche considerate come quadri naturali » (legge 29.6.1939, n. 1497, art. 1), con lo scopo di conservarle impedendo modificazioni al loro aspetto esteriore e subordinando l'esecuzione di ogni lavoro all'approvazione della sovrintendenza competente per il territorio.

Gli effetti di questo provvedimento sui modi di utilizzazione dei boschi e dei territori montani sono stati modesti. Si rileva comunque che la legge 1497/1939 non prevede indennizzo per l'imposizione del vincolo, modificando così la ratio dell'art. 17 del RD 3267/1923, anche se viene confermata la possibilità di diminuire gli imponibili catastali quando si verifichi una diminuzione del reddito (artt. 16 e 17, legge 1497/39).

È vero che la legge non prevede sostanziali limitazioni nell'uso, rinviando per i boschi ai piani forestali, ma innova rispetto al RD 3267/1923 inaugurando una stagione culturale e legislativa nella quale alcune limitazioni più o meno consistenti nelle utilizzazioni agrarie e forestali, collegate in sostanza ad un servizio estetico offerto alla collettività (il bel paesaggio, la sistemazione storica, ecc.) con probabili ripercussioni sul valore dei beni fondiari e sui loro redditi, non sembrano meritevoli di un corrispondente indennizzo.

3. Sanate materialmente le ferite della seconda guerra mondiale, colmato in parte il ritardo del Paese nello sviluppo economico complessivo e nell'ammodernamento dell'attività agricola e forestale, la cultura e le tensioni legislative sopra ricordate riassumono posizioni di guida, informano iniziative sempre più puntuali ed avanzate fino a trovare ampi spazi nelle competenze di ordine territoriali delegate ai nuovi governi regionali, che nel merito producono una intensa attività legislativa (anche in assenza di una « legge quadro » nazionale).

Comunque, in tema di vincolistica diversa da quella prevista dalla legge forestale del 1923, il riferimento iniziale è alla sostanza della legge 1497/1939, anche se raramente le iniziative locali

si protendono verso limitazioni tali da compromettere o alterare i livelli normali dei beni considerati. In seguito le iniziative regionali si fanno sempre più ardite fino ad investire, a volte con leggerezza, la sfera dei redditi e dei valori fondiari di estese superfici di territorio, quasi dimenticando la dimensione giuridico-economica del medesimo e l'entità dei valori sottesi.

Seguendo l'evolversi della legislazione nazionale non parrebbe eccessivamente oneroso il regime di vincoli d'ordine generale previsto dalla legge 8.8.1985, n. 431, che estende il vincolo paesaggistico ex legge 1497/1939 a tutti « i territori coperti da foresta e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento »; impressione che si ricava dal disposto secondo il quale, nei boschi e nelle foreste « sono consentiti il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione previsti ed autorizzati in base alle norme vigenti in materia » (art. 1, comma 6°), e dal fatto che « Non è richiesta l'autorizzazione di cui all'articolo 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, per... l'esercizio dell'attività agrosilvo-pastorale che non comporti l'alterazione permanente dello stato dei luoghi per costruzioni edilizie od altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio » (art. 1, 10° comma).

Dovrà essere ovviamente verificato il modo secondo il quale le Regioni attueranno il sistema normativo di loro competenza (art. 1-bis) e come inseriranno nel quadro applicativo vincoli di interesse particolare e generalmente più onerosi. In ogni caso, poiché la legge 431/1985 opera ai sensi della legge 1497/1939, e non si evidenziano disposizioni modificative, per il sistema di vincoli di cui si tratta non sarebbe previsto alcun indennizzo, salvo la diminuzione degli imponibili catastali qualora risulti una diminuzione dei redditi.

4. La possibilità di individuare zone di ampiezza più o meno consistente, nelle quali l'esistenza di aspetti paesaggistici particolari o aspetti culturali e naturali di evidente intensità, riconosciuti tali ai sensi della cultura dominante oggi diffusa e partecipata specialmente in certi livelli sociali e politici, nelle quali adottare un sistema di vincoli cui corrispondano limitazioni d'uso più o meno rilevanti, ha trovato conferma a livello nazionale in reiterati disegni di legge, tuttora giacenti in attesa di discussione.

Un rapido cenno all'ultimo di questi, il n. 607/1984, consente di apprezzare l'entità degli interessi naturalistici e culturali che saranno presumibilmente interessati dalle iniziative nazionali e regionali, le modalità con le quali saranno gestite le zone interessate e l'attenzione con cui saranno valutate le limitazioni d'uso imposte ai privati.

Nella relazione che accompagna il DDL in oggetto si stimano intorno all'8-10% del territorio nazionale le superfici che saranno presumibilmente interessate dalla legge. Superfici che dovrebbero avere caratteristiche e destinazione indicate all'art. 3, e più precisamente « I luoghi di qualsiasi natura, destinazione e proprietà, che formino uno o più ecosistemi di rilevante valore ambientale, fisico, paesaggistico, geomorfologico, biologico, in superficie o in profondità, del suolo e delle acque, costituiscono, ai fini della presente legge, patrimonio naturale, e sono protetti dai pubblici poteri. Lo Stato e le Regioni, ai fini della protezione del patrimonio naturale, individuano i territori soggetti a tutela e istituiscono, nell'esercizio delle competenze previste dalla presente legge, parchi e riserve naturali ».

Si illustrano le finalità complessive, si prevede un Consiglio Nazionale per la protezione ambientale, si afferma la necessità di un diffuso ricorso alla valutazione di impatto ambientale, si indicano gli adempimenti regionali in merito e si prevedono norme particolari anche per le aree contigue alle zone d'interesse. Dettato infine lo schema di attuazione e gestione dell'unità territoriale così identificata, attraverso il *piano* e il *regolamento* delle attività che continueranno a svolgersi nel parco, all'articolo 24 si afferma che « le prescrizioni e i vincoli di cui sopra comportano l'immediato accertamento delle rendite afferenti agli immobili sui quali gravano le relative imposte », e, in seguito, « Quando per il perseguimento delle finalità istituzionali del parco, si verificano riduzioni dei redditi agro-silvo-pastorali, il parco provvederà al conseguente indennizzo » che, come in seguito indicato, dovrà essere corrisposto entro 60 giorni dall'accertamento, prevedendo per gli eventuali ritardi nel pagamento un interesse da calcolarsi sulla base del saggio di sconto del momento.

5. Come rilevato in precedenza, nell'attesa di una legge quadro nazionale sulla materia, le Regioni hanno prodotto non poche iniziative: dal 1974, anno in cui la Regione Lombardia istituisce il

« Parco Valle del Ticino » (seguita dalla Regione Toscana con il « Parco naturale della Maremma »), al 1986 risultano complessivamente istituiti n. 43 parchi e n. 2 riserve naturali, distribuiti nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia e Toscana, diverse delle quali (insieme alle Province autonome di Trento e Bolzano) si sono date anche una « legge quadro ».

Si tratta di leggi che confermano gli interessi della collettività per i valori paesaggistici e naturali, intensivi o estensivi, che, quindi si devono proteggere con strumenti di delimitazione e di governo, attraverso l'imposizione di una serie di vincoli sia di salvaguardia che di regime. Senza diffondersi sui tipi e la natura degli strumenti di attuazione e di governo proposti, che vanno dai piani territoriali di coordinamento a regolamenti e piani con contenuti e validità temporali diversi, interessa qui rilevare come in tema di vincoli si prevedano divieti assoluti (divieto di alterazione dello stato dei luoghi, di circolazione, di caccia, di raccolta dei prodotti naturali, ecc.) insieme a divieti di natura transitoria per la cui regolamentazione si rinvia o agli strumenti di gestione del parco o a piani zonali di più ampio respiro (come il divieto del taglio del bosco, in attesa di piani di assestamento variamente denominati che si promettono per il prossimo futuro).

Con ampia diversificazione da Regione a Regione, in tema di utilizzazione dei boschi e dei terreni montani si prevede una serie di vincoli relativi sia al fare che al non fare, con ampi rinvii alla razionalità delle tecniche, anche se l'impossibilità di modificare lo stato dei luoghi rende certamente problematico l'adeguamento delle strutture per attuare ordinamenti produttivi coerenti con le esigenze del mercato, con conseguente formazione di redditi minori di quelli possibili.

Situazione rilevabile invece con immediata evidenza quando le leggi *impongono* la conservazione di determinate colture e l'offerta di alcuni servizi, oppure vieta delle operazioni culturali, con evidenti ripercussioni sulla entità dei redditi.

6. I danni causati alla proprietà ed all'impresa dalla imposizione dei citati vincoli non sembrano avere preoccupato le Regioni: se non erriamo, solo la Regione Piemonte (art. 6, LR 4.6.1975, n. 43) e la Regione Toscana (art. 15, LR 29.6.1982, n. 52) fanno riferimento ad indennizzi ai proprietari ed ai conduttori dei fondi

inclusi nelle aree soggette al regime vincolistico di cui si tratta. Danni che, sulla base di quanto affermato dalla legge forestale e ripreso dai DDL nazionali in attesa di discussione, devono infatti essere oggetto di indennizzo.

In sintesi le limitazioni d'uso più ricorrenti nelle citate normative sono le seguenti:

- a) per quanto concerne i boschi, in via transitoria, ai fini della salvaguardia, è comune il divieto del taglio nella proprietà pubblica e il divieto del taglio dell'alto fusto nella proprietà privata; per il taglio del ceduo alcune Regioni prevedono il ricorso all'autorizzazione, almeno quando le superfici interessate hanno una determinata consistenza (per esempio, sopra i 2 ettari).

In via definitiva, al momento nel quale i nuovi strumenti di governo del territorio saranno approntati, sembrano prevedibili cambiamenti nei turni delle utilizzazioni boschive, che saranno presumibilmente più lunghi, per rispondere ad esigenze di natura complessiva diverse da quelle di tipo idrogeologico e forestale in senso stretto.

- b) Per i terreni montani destinati alle utilizzazioni agro-pastorali le limitazioni a regime possono riguardare i divieti di impiego di sostanze chimiche, di circolazione con mezzi motorizzati, di nuove costruzioni, ecc., insieme agli obblighi di conservazione di determinate colture, di mantenere strade e fossi, fino alla costituzione sui fondi di servitù di passo e di fruizione pubblica.

Alcune delle suddette limitazioni hanno come effetto una diminuzione del valore dei fondi senza dar luogo a sostanziali diminuzioni di reddito, altre incidono sui redditi e anche sul valore: le prime sono da identificare nelle servitù di passo e di fruizione pubblica (ammesso che tale fruizione non provochi danni di natura diversa o determini prestazioni onerose di capitale e di lavoro mentre si esercita), le altre sono da identificarsi nei ritardi del taglio e nell'imposizione di nuovi turni per i boschi, nel permanere di ordinamenti produttivi superati, nell'adozione di tecniche di produzione meno efficienti, nell'obbligo di produrre servizi di governo del territorio a favore dell'intera collettività. In sintesi: diminuzione delle produzioni attese, aumento dei costi.

Teoricamente una doppia stima relativa all'individuazione del pro-

babile valore di mercato dei beni oggetto di vincolo prima e dopo l'imposizione del medesimo avrebbe la capacità di accertare la perdita di valore relativa a *tutte* le limitazioni d'uso e di godimento, corrispondenti o meno a diminuzioni di reddito. Ma le difficoltà che s'incontrerebbero in alcune valutazioni, relative proprio a quelle limitazioni che non modificano il reddito, e quindi ai prevedibili contenziosi che si originerebbero, consigliano di procedere alla stima delle predette limitazioni in termini di reddito accertando perdite e aumenti di costi subiti ogni anno, e ogni anno dare seguito alla loro liquidazione. Anche le servitù di passo e di fruizione pubblica potranno essere indennizzate sulla base di un canone annuo concordato fra la proprietà e l'Ente pubblico con l'assistenza delle organizzazioni dei proprietari e degli imprenditori. Si procederebbe così secondo lo spirito della legge forestale e dei DDL giacenti in Parlamento, che prevedono una indennità pari alla diminuzione del reddito, che dovrebbe essere liquidata ogni anno, contribuendo così alla permanenza delle attività produttive e della popolazione sul territorio. Sui ritardi nel pagamento del suddetto canone annuo, oltre i sessanta giorni dalla data stabilita, dovrebbero essere calcolati gli interessi determinati in base al saggio di sconto del momento.

Tutte le previste determinazioni, almeno sul piano dell'impostazione, non sembrano presentare particolari difficoltà.

Per i ritardi imposti dal rinvio del taglio dei boschi, la perdita risulta pari all'interesse sul valore di macchiatico accertabile al momento del rinvio, per il periodo compreso fra quel momento e il momento in cui il taglio avverrà, determinato sulla base del saggio di sconto rilevato nello stesso periodo; si dovrà poi aggiungere l'eventuale differenza rilevabile fra il valore di macchiatico effettivamente registrato al momento del taglio e il valore di macchiatico che si sarebbe conseguito al momento del rinvio, ovviamente assumendo per tutte queste determinazioni lo stesso valore della moneta (ragionevolmente, del tempo in cui il taglio viene effettivamente compiuto). Alla somma così accertata dovrà essere aggiunto l'interesse sul valore del suolo forestale per il periodo di ritardo con cui viene ultimato il turno in corso, interesse calcolato sulla base di un saggio fondiario opportunamente assunto. Si accerta così la perdita di reddito complessivo causata dai rinvii previsti nel periodo di salvaguardia.

A regime, nota la durata dei nuovi turni, imposti sulla base

delle esigenze complessive più volte ricordate, potranno verificarsi perdite annuali pari alla differenza fra l'annualità corrispondente alla periodicità preesistente e quella relativa al nuovo turno.

Per determinare l'ammontare annuo delle perdite di reddito dovute al regime vincolistico imposto sui terreni montani destinati ad utilizzazioni agro-pastorali, si dovrà ogni anno:

- 1) stimare la diminuzione di reddito che l'imprenditore concreto subisce per effetto della conservazione di un ordinamento produttivo che preveda un complesso di colture superate e delle modalità di esercizio tecnicamente condizionate, sulla base della differenza fra i costi e i ricavi effettivamente conseguita e quella che si sarebbe conseguita adattando ordinamento produttivo e tecnica alla evoluzione del mercato e dei modi di produrre, tenendo ovviamente presenti eventuali altre limitazioni imposte da normative diverse da quelle in oggetto;
- 2) stimare i costi relativi alle prestazioni di capitale e di lavoro per manutenzioni territoriali, servizi di vigilanza ecc. sulla base dei compensi alternativi concorrenti e simili;
- 3) concordare il canone per l'esercizio delle servitù di passo e di fruizione pubblica dei fondi e l'ammontare dei danni subiti dal capitale fondiario e dalle coltivazioni per l'esercizio delle medesime servitù.

Un complesso di determinazioni che saranno sicuramente accompagnate da controversie sofferte e di non facile composizione, e che richiederanno all'Ente pubblico un impegno certamente non lieve per i servizi di controllo e di governo delle aree interessate.