

FEDERICO ROGGERO (*)

IL QUADRO NORMATIVO VIGENTE SUGLI ALBERI MONUMENTALI

(*) Facoltà di Giurisprudenza, Università di Teramo; Via Balzarini - Coste S. Agostino, 64100 Teramo; froggero@unite.it

La disciplina sugli alberi monumentali è stata definita, a livello nazionale, prima con l'art. 7 della legge 14 gennaio 2013, n. 10, poi con il d.m. 23 ottobre 2014. È stato così disposto un nuovo censimento degli alberi monumentali, dettando le regole per il riconoscimento dei criteri di monumentalità. La normativa ha anche definito un sistema di vincoli che graveranno sugli esemplari inseriti negli elenchi. La nuova disciplina vincolistica pone però problemi di sovrapposizione e coordinamento con la disciplina in materia di vincolo paesaggistico. In ogni caso, la prospettiva futura per la considerazione degli alberi monumentali da parte dell'ordinamento dovrebbe passare dalla preoccupazione per la tutela alla valorizzazione degli esemplari, quali emergenze del patrimonio storico-naturalistico italiano.

Parole chiave: alberi monumentali; paesaggio.

Key words: monumental trees; landscape.

Citazione: Roggero F., 2015 - *Il quadro normativo vigente sugli alberi monumentali*. L'Italia Forestale e Montana, 70 (6): 427-439. <http://dx.doi.org/10.4129/ifm.2015.6.03>

1. GLI ALBERI MONUMENTALI NEL QUADRO NORMATIVO REGIONALE E NAZIONALE FINO ALLA LEGGE 14 GENNAIO 2013, N. 10

Ci troviamo qui, oggi, a parlare di alberi monumentali perché, dopo l'emanazione, ormai due anni orsono, di una normativa uniforme a livello nazionale relativa ad essi all'interno della l. 14 gennaio 2013, n. 10 (*Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*), la quale, all'art. 7, dettò *Disposizioni per la tutela e la salvaguardia degli alberi monumentali, dei filari e delle alberate di particolare pregio paesaggistico, naturalistico, monumentale, storico e culturale*¹, è stato emanato finalmente il d.m. 23 ottobre 2014 (*Istituzione dell'elenco degli alberi monumentali d'Italia e principi e criteri direttivi per il loro censimento*), che ha completato il quadro normativo voluto dal legislatore statale per la protezione dei grandi patriarchi verdi italiani. Con il d.m. del 2014,

¹ Silvia Manservigi, *Tutela e valorizzazione degli alberi monumentali nella recente normativa nazionale e regionale nel contesto delle linee evolutive della politica ambientale dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto agrario*, a. 2013, fasc. 2 (aprile-giugno), pp. 357-394, ora in Ead., *Alberi monumentali e infrastrutture verdi. Tutela, valorizzazione e incentivi nella recente normativa nazionale e dell'Unione europea*, Roma, Aracne, 2013, pp. 101-141.

infatti, sono state stabilite, nel dettaglio, le regole per un nuovo censimento degli alberi monumentali presenti sul nostro territorio dopo quello compiuto, nel lontano 1982, dal Corpo Forestale dello Stato e quelli approntati, in seguito, dalle varie regioni italiane. Il nuovo censimento porterà alla formazione dell'elenco degli alberi monumentali d'Italia, la cui "gestione" sarà affidata al Corpo Forestale dello Stato. Dalla inclusione in tale elenco discenderà un vincolo a carico dei proprietari degli esemplari arborei tutelati.

Alcune regioni italiane si sono già adeguate alla nuova normativa nazionale, che prescrive loro di recepire la definizione di albero monumentale contenuta nell'art. 7 della legge 10 del 2013. In Abruzzo, un'esplicita previsione riguardante gli alberi monumentali si rinviene nella legge del 4 gennaio 2014, n. 3, la quale, all'art. 46, ha rinviato alla legge nazionale n. 10 del 2013 per la nozione di "albero monumentale", e fissato, però, una serie di vincoli aggiuntivi rispetto a quelli stabiliti da essa². Alla nuova legge nazionale si sono adeguate anche la Liguria (l.r. 7 aprile 2015, n. 12, che ha introdotto un nuovo testo dell'art. 12 della legge forestale regionale 22 gennaio 1999, n. 4), la Toscana (si noti: non in una legge forestale, bensì, più opportunamente, nella l.r. 19 marzo 2015, n. 30, in materia di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale; si vedano, in particolare, gli artt. 96-100) e l'Umbria (art. 13-*bis* della l.r. 19 novembre 2001, n. 28, introdotto dall'art. 6 della l.r. 30 marzo 2015, n. 8).

Prima della legge 10 del 2013, la protezione degli alberi monumentali era stata affidata alle leggi regionali³. La monumentalità venne intesa, dalle regioni, come legata, per lo più, all'età o alle dimensioni degli esemplari arborei, tali da farne rari esempi di maestosità e di longevità, nonché alla loro rilevanza storico-culturale: in una parola, al valore paesaggistico degli esemplari.

La tutela apprestata da queste leggi partiva sempre da un censimento e dalla formazione di elenchi (regionali, ma talvolta provinciali), dall'inclusione nei quali

² In precedenza, peraltro, sempre in Abruzzo, già la l.r. 28 maggio 2013, n. 12, aveva dettato, all'art. 6, prescrizioni di salvaguardia per gli alberi monumentali compresi in aree urbane, vietandone il danneggiamento o l'espianto nelle more dell'attuazione della legge 10 del 2013. Quest'ultimo articolo è stato poi abrogato dall'art. 89, comma 2, lett. s), della l.r. 3 del 2014, ma in seguito proprio tale lettera s) è stata a sua volta abrogata (dall'art. 1, comma 1, della l.r. 28 aprile 2014, n. 27), con conseguente reviviscenza dell'art. 6 della l.r. 12 del 2013, che è dunque ancora pienamente vigente. La disposizione - che peraltro, come detto, riguarda soltanto gli alberi monumentali situati in aree urbane - appare comunque superflua, posto che, trattandosi di materia riservata alla potestà legislativa esclusiva statale, è alla legge nazionale che si deve guardare per i divieti e le sanzioni posti a tutela degli alberi monumentali.

³ L.r. Calabria 7 dicembre 2009, n. 47 e l.r. Calabria 12 ottobre 2012, n. 45, nonché l.r. Calabria 30 ottobre 2012, n. 48 (sugli ulivi monumentali); l.r. Abruzzo 20 maggio 2008, n. 6, art. 2 (istitutivo del registro degli alberi monumentali di ulivo); l.r. Lombardia 31 marzo 2008, n. 10, art. 12, nonché delib. GR Lombardia 22 dicembre 2010, n. 9/1044; l.r. Puglia 4 giugno 2007, n. 14 (sulla tutela degli ulivi monumentali); l.r. Molise 6 dicembre 2005, n. 48; l.r. Marche 23 febbraio 2005, n. 6, artt. 2, comma 1, lett. l), 26, 27 e 28; l.r. Lazio 28 ottobre 2002, n. 39, artt. 31-34 e connesso reg. reg. 18 aprile 2005, n. 7; l.r. Veneto 9 agosto 2002, n. 20; l.r. Basilicata 10 novembre 1998, n. 42, art. 17; l.r. Toscana 13 agosto 1998, n. 60; l.r. Piemonte 3 aprile 1995, n. 50; l.r. Friuli-Venezia Giulia 8 giugno 1993, n. 35, poi sostituita dalla l.r. 23 aprile 2007, n. 9, artt. 79-83; l.p. Trento 5 settembre 1991, n. 22, art. 94, poi sostituito da l.p. 4 marzo 2008, n. 1, art. 69; l.r. Val d'Aosta 21 agosto 1990, n. 50; l.r. Emilia-Romagna 24 gennaio 1977, n. 2. Si v., su queste leggi, Chiara Lisa, *Gli alberi monumentali: normative, conoscenza e tutela*, in questa rivista, a. 2011, n. 6, pp. 509-519; Nicolò Giordano, *Patriarchi verdi, testimoni muti della storia. Gli strumenti normativi regionali e le leggi dello Stato per la tutela degli alberi monumentali*, in *Il forestale. Periodico di cultura ambientale*, a. IV, n. 19, novembre-dicembre 2003, pp. 15-17.

discendeva un vincolo. Quest'ultimo, a parte la previsione di sanzioni per il caso di danneggiamento e l'obbligo di prevedere disposizioni particolari di tutela per gli esemplari monumentali negli strumenti urbanistici, coincideva con il vincolo paesaggistico, ma, in alcuni casi, assumeva connotati propri e si aggiungeva al vincolo paesaggistico eventualmente gravante sugli esemplari arborei⁴.

La nuova normativa nazionale si colloca, perciò, tutto compreso, nel solco tracciato dalle leggi regionali. La novità è, oggi, non tanto nei contenuti, quanto - come già detto - nell'esistenza di una norma legislativa statale unitaria in materia che prende il posto di quelle regionali, alle quali va riconosciuto il merito di aver elaborato il modello della tutela. Posto che gli alberi monumentali rilevano come individui arborei di particolare pregio botanico, naturalistico, paesaggistico e storico-culturale, la loro tutela e conservazione rientrano, in effetti, dopo la riforma costituzionale del 2001 (l.cost. 18 ottobre 2001, n. 3), nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, poiché trattasi di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, comma 2, lett. s), Cost.).

Prima della legge n. 10 del 2013, il legislatore nazionale aveva preso in considerazione gli alberi monumentali per la loro rilevanza paesaggistica. Il testo originario dell'art. 136, comma 1, lett. a), del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) sottopose a tutela paesaggistica "le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica"; espressione ripresa, senza variazioni, dall'art. 1, n. 1), della l. 29 giugno 1939, n. 1497, sulla protezione delle bellezze naturali. In questa categoria ricadevano, quali bellezze "individue", gli alberi monumentali, che, come tutti gli alberi, sono "cose immobili", perché naturalmente incorporati al suolo (art. 812 cod. civ.), e che presentano, o possono presentare, caratteri di "bellezza naturale".

Fin dalla legge Galasso del 1985 (l. 8 agosto 1985, n. 431, di conversione in legge del d.l. 27 giugno 1985, n. 312), peraltro, gli alberi monumentali sono tutelati *ex lege* sotto il profilo paesaggistico ogni volta che siano localizzati in aree montane situate al di sopra di una certa quota sul livello del mare, ovvero all'interno di aree naturali protette, oppure dentro a boschi o foreste, o anche in aree gravate da usi civici (art. 142, comma 1, lett. d), f), g), h)): in tutti questi casi, infatti, la valenza paesaggistica dell'individuo arboreo, in quanto parte di un complesso naturalistico (bosco) o di un territorio uniformemente individuato in senso amministrativo (area naturale protetta) o fisico (montagne al di sopra di una certa quota) è presunta dal legislatore. La tutela paesaggistica dell'esemplare monumentale prescinde del tutto, qui, dalle caratteristiche di esso e discende dal solo fatto di essere l'esemplare arboreo compreso in una certa area tutelata per legge.

⁴ In particolare, assoggettarono gli alberi monumentali *sic et simpliciter* al vincolo paesaggistico l.r. Calabria 7 dicembre 2009, n. 47, art. 6; L.r. Lombardia 31 marzo 2008, n. 10, art. 12, e connessa delib. G.R. 22 dicembre 2010, n. 9/1044; l.r. Piemonte 3 aprile 1995, n. 50, art. 3. Al contrario, intesero il vincolo di monumentalità come alquanto diverso da quello paesaggistico, riconoscendo peraltro l'affinità dei contenuti e dei valori tutelati da tali vincoli, la l.r. Lazio 28 ottobre 2002, n. 39, art. 31; l.r. Marche 23 febbraio 2005, n. 6, art. 26. Forse proprio queste ultime leggi - come si vedrà più avanti nel testo - hanno ispirato il legislatore nazionale della legge 10 del 2013.

La coscienza comune, però, suggeriva una nozione di albero monumentale che andasse oltre la mera espressione naturalistico-estetica dell'individuo arboreo. Taluni alberi erano, e sono, considerati monumentali non tanto (o non solo) per le loro caratteristiche estetiche, bensì per ciò che hanno rappresentato nella storia di una comunità, di un popolo, di un'intera nazione. Per questa ragione, con il d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63, si integrò la lett. a) del comma 1, art. 136, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, sottoponendo a tutela paesaggistica anche le cose immobili aventi cospicui caratteri di "memoria storica, ivi compresi gli alberi monumentali". Con lo stesso decreto si dispose inoltre che, trattandosi di alberi, filari o alberate monumentali, della commissione regionale incaricata di formulare proposte per la dichiarazione del notevole interesse pubblico dovesse far parte anche un rappresentante del CFS (art. 137 nuovo testo del Codice dei beni culturali e del paesaggio)⁵.

Quando, perciò, gli alberi monumentali sono stati presi in considerazione per la prima volta dal legislatore nazionale in modo esplicito come meritevoli di tutela, ciò è avvenuto - come del resto avevano fatto in precedenza alcune regioni - su sollecitazione della loro attitudine a rappresentare o incarnare una "memoria storica". Non si è trattato di escludere gli alberi monumentali dalla categoria delle "bellezze naturali": si è piuttosto voluto aggiungere una ragione per la tutela paesaggistica dei grandi patriarchi verdi, riconoscendo che essi, oltre a contenere valori estetico-naturalistici, possono incarnare anche la "memoria storica" di una comunità. Questi individui possono perciò oggi essere assoggettati a tutela paesaggistica (artt. 136-141-*bis* del Codice) anche per il fatto di essere portatori di una "memoria storica", oltre che per il loro carattere di bellezze naturali.

Tutto questo è coerente, del resto, con la nozione stessa che del "paesaggio" viene fornita nell'art. 131 del Codice Urbani: il paesaggio - come è noto - non è un dato solo naturalistico ed ecologico, bensì è "il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni". Per questo, il Codice "tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali".

2. LA NUOVA DEFINIZIONE DI "ALBERO MONUMENTALE"

Dall'art. 7 della legge 14 gennaio 2013, n. 10, e dal d.m. 23 ottobre 2014 si ricava una definizione di albero monumentale uniforme per il tutto il territorio nazionale largamente ispirata alle definizioni regionali già formulate, ma più dettagliata. Secondo l'art. 7 della legge si deve intendere per "albero monumentale":

- a) l'albero ad alto fusto isolato o facente parte di formazioni boschive naturali o artificiali ovunque ubicate ovvero l'albero secolare tipico, che possono essere considerati come rari esempi di maestosità e longevità, per età o dimensioni,

⁵ Paolo Caramalli, *Nuovo status normativo per gli alberi monumentali*, in questa rivista, a. 2008, n. 3, pp. 279-82.

- o di particolare pregio naturalistico, per rarità botanica e peculiarità della specie, ovvero che recano un preciso riferimento ad eventi o memorie rilevanti dal punto di vista storico, culturale, documentario o delle tradizioni locali;
- b) i filari e le alberate di particolare pregio paesaggistico, monumentale, storico e culturale, ivi compresi quelli inseriti nei centri urbani;
- c) gli alberi ad alto fusto inseriti in particolari complessi architettonici di importanza storica e culturale, quali ad esempio ville, monasteri, chiese, orti botanici e residenze storiche private.

In questa definizione si combinano dunque caratteri naturalistici (l'alto fusto e la secolarità) con taluni valori espressi dall'esemplare arboreo, che ne giustificano la tutela. Tali valori possono avere anch'essi carattere naturalistico (l'essere l'esemplare raro esempio di maestosità e longevità per età o dimensioni; l'essere di particolare pregio naturalistico per rarità botanica o per peculiarità della specie: cfr. lett. *a*)), oppure culturale (il recare, l'esemplare, un preciso riferimento ad eventi o memorie rilevanti dal punto di vista storico, culturale, documentario o delle tradizioni locali, come sempre si legge nella lett. *a*), ma anche nella lett. *c*). Meno chiara, e quasi tautologica, è invece la definizione dei filari e delle alberate monumentali, di cui alla lett. *b*): al punto che, per riconoscersi carattere di monumentalità ad esse, può farsi leva proprio sulla... stessa monumentalità!

Per parte sua, l'art. 5 del d.m. 23 ottobre 2014 ha specificato la definizione contenuta nella legge, individuando i "criteri di monumentalità" in altrettanti "pregi" degli esemplari arborei: fermi i caratteri naturali di base (l'alto fusto o la secolarità), sono appunto i "pregi" indicati nell'articolo in questione a costituire, nel dettaglio, motivo per l'attribuzione della qualifica di "monumentale" ad un albero o ad una formazione arborea. Non tutti questi "pregi" erano stati espressamente menzionati dal legislatore, ma si devono intendere come altrettante specificazioni della definizione legale. I "pregi" di cui parla il d.m. all'art. 5 sono raggruppabili in tre grandi categorie: pregi naturalistici, pregi paesaggistici e pregi storico-culturali.

Alla prima categoria (lett. *a*, *b*, *c*, *d*, *e*) si ascrivono il pregio "legato all'età e alle dimensioni", quello "legato a forma e portamento" (non menzionato dalla legge), quello legato al valore "ecologico", cioè alla capacità di costituire *habitat* per specie faunistiche (non menzionato dalla legge, ed assai rilevante), quello legato alla "rarità botanica" e quello legato alla "architettura vegetale", riguardante "particolari esemplari o gruppi organizzati in architetture vegetali basate su di un progetto architettonico unitario e riconoscibile, in sintonia o meno con altri manufatti architettonici" (riconducibile alla lett. *c*) della definizione di cui all'art. 7 della legge).

Alla seconda categoria si ascrive il pregio "paesaggistico" (lett. *f*). Di esso - che non veniva menzionato dalla legge - si dice, in particolare, che è un "criterio di sintesi dei precedenti", e cioè dei pregi naturalistici, poiché il paesaggio è costituito "da diverse componenti: quella naturale, quella antropologico-culturale e quella percettiva". Sembra dunque voler dire, il decreto, che il pregio paesaggistico di un albero non possa esistere senza una intrinseca valenza naturalistica dell'albero

stesso, riconoscibile in uno dei “pregi” elencati nelle lettere da *a*) ad *e*). Quella valenza è il punto di partenza della costruzione di un valore-paesaggio, nel quale convergono anche componenti antropologico-culturali e percettive, le quali inducono a considerare l'albero “come possibile elemento distintivo, punto di riferimento, motivo di toponomastica ed elemento di continuità storica di un luogo”.

Infine, alla terza categoria si ascrive il pregio “storico-culturale-religioso” (lett. *g*), che, come nella definizione legale, assume dunque una rilevanza autonoma anche a prescindere dal pregio naturalistico e da quello paesaggistico.

Il pregio “paesaggistico”, quello “storico-culturale-religioso” e quello “legato all'architettura vegetale” devono essere verificati e valutati d'intesa con la Soprintendenza territorialmente competente del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo. L'intervento della Soprintendenza non era stato previsto nella legge: si tratta, anche qui, di un'aggiunta del d.m. 23 ottobre 2014.

Infine, un ulteriore criterio viene aggiunto dal d.m.: un criterio che potremmo dire di sintesi. Precisamente, nell'applicazione dei criteri di monumentalità, che pure possono essere utilizzati in modo alternativo tra loro, dev'essere assicurato, in generale, “un approccio attento al contesto ambientale, storico e paesaggistico in cui l'albero insiste” (d.m. 23 ottobre 2014, art. 5, comma 2).

Nel complesso dei dati definatori risultanti dall'art. 7 della legge e dal decreto ministeriale, l'ago della bilancia sembra spostato dalla parte dei dati “culturali”, ossia di quei dati che consentono l'iscrizione degli alberi monumentali al novero del “patrimonio culturale” italiano. Ciò risulta dalla previsione del pregio paesaggistico quale sintesi dei pregi naturalistici e dall'intervento della Soprintendenza nel valutare la sussistenza di tale pregio, di quello storico-culturale e di quello legato alla architettura vegetale: di fatto, nessuno dei pregi sfugge alla valutazione da parte della Soprintendenza. Infine, il dato traspare dal criterio finale e di sintesi che impone di valutare i pregi nel “contesto ambientale, storico e paesaggistico in cui l'albero insiste”.

In definitiva, specie per effetto delle aggiunte apportate alla definizione di albero monumentale dal d.m. 23 ottobre 2014, la nozione di esso appare costruita per apprezzare e porre sotto tutela, negli esemplari, specialmente i valori paesaggistici.

In effetti, il d.m. ha stabilito che, sia negli elenchi regionali degli alberi monumentali, sia in quelli formati dai comuni all'esito del censimento dagli stessi effettuato, venga fatta espressa menzione del vincolo paesaggistico eventualmente già apposto, o anche solo proposto, sugli esemplari, ai sensi degli artt. 136, comma 1, e 138, 139, 140 e 141 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 2, comma 4); che inoltre, in questi casi, le regioni debbano inviare altresì la relativa comunicazione e documentazione anche al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, per permettere l'aggiornamento della banca dati del SITAP (Sistema Informativo Territoriale Ambiente e Paesaggio) (art. 7, comma 6). A queste fattispecie andrebbero, invero, aggiunte tutte quelle situazioni in cui l'albero sia assoggettato a vincolo paesaggistico *ex lege* (art. 142 Codice Urbani), perché anche in questi casi la tutela per la valenza monumentale dell'esemplare

si aggiungerà a quella paesaggistica già in essere. Nella stessa logica - ma a parti invertite - si pone l'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. 23 ottobre 2014, ove si legge - quasi una misura di salvaguardia da usare finché non sia compiuto il censimento - che per gli esemplari censiti e in attesa di iscrizione nell'"elenco nazionale" degli alberi monumentali, laddove ad essi "non sia stata conferita alcuna forma di conservazione da parte delle normative regionali" - il riferimento, qui, è alle eventuali leggi regionali precedenti a quella nazionale del 2013 - ovvero "non si sia provveduto alla dichiarazione di notevole interesse pubblico ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42", le sanzioni previste dall'art. 7, comma 4, della l. 14 gennaio 2013, n. 10 (ossia le sanzioni amministrative di cui si si dirà subito) si applicano "a partire dalla proposta di attribuzione di monumentalità da parte del comune con proprio atto amministrativo notificato al proprietario".

In conclusione, il valore paesaggistico, inteso come valore espressivo di cultura, ai sensi del d.lgs. 42 del 2004, sembra dunque il nucleo del concetto della monumentalità secondo la definizione che ne danno la legge 14 gennaio 2013, n. 10, e il connesso d.m. 23 ottobre 2014.

Alla definizione di albero monumentale fornita dall'art. 7 della legge e dal decreto ministeriale si farà riferimento ai fini della tutela già apprestata ai grandi patriarchi verdi dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 136, comma 1, lett. a)). Tale Codice non conteneva, e non contiene, neppure dopo l'intervento del 2008 di cui si è detto, una definizione di albero monumentale⁶. Ad onta della formulazione pomposa dell'art. 7, comma 1, della l. 10 del 2013, secondo la quale la definizione di albero monumentale opera "per ogni altra normativa in vigore nel territorio della Repubblica", tale definizione non opererà direttamente ai fini della tutela apprestata dal Codice del paesaggio, bensì farà fede l'elenco nazionale degli alberi monumentali formato in base ad essa e gestito dal CFS. Per individuare gli alberi monumentali ai fini della imposizione del vincolo paesaggistico, dovrà cioè farsi riferimento, necessariamente, non già alla definizione in sé, bensì all'elenco nazionale che verrà formato in esecuzione dell'art. 7 della legge 10 del 2013 e, nelle more della formazione di quest'ultimo, agli elenchi regionali istituiti

⁶ Neanche del bosco, del resto, assoggettato a vincolo paesaggistico *ex lege*, viene fornita dal Codice del paesaggio una definizione esplicita, facendosi invece rinvio al d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, che - come è noto - ha affidato a ciascuna regione il compito della definizione per l'ambito territoriale di rispettiva competenza, salvo dettare, nelle more, una definizione "nazionale". Una recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, del 29 marzo 2013, n. 1851, ha affermato tuttavia - inaugurando un orientamento non condivisibile - che la definizione di bosco dettata dall'art. 2, commi 2 e 6, del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, così come assunta per l'appunto dal Codice Urbani ai fini della imposizione del vincolo paesaggistico *ex lege* (art. 142, comma 1, lett. g)), sarebbe "in principio normativa", perché, appunto, non fornisce i dati naturalistici della definizione, bensì fa espresso rinvio alla definizione di bosco dell'art. 2 d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227. Inoltre, sempre secondo il Consiglio di Stato, la sussunzione della definizione fornita dal d.lgs. 227 del 2001, cioè dal distinto ordinamento forestale, all'interno dell'ordinamento paesaggistico sarebbe sottoposta "all'insuperabile limite di ragionevolezza e di proporzionalità rispetto alla finalità propria di questa tutela". Per una critica a questo orientamento, si consenta di rinviare a Federico Roggero, *La legge organica abruzzese sulle foreste e sui pascoli (l.r. 4 gennaio 2014, n. 3) nel quadro della vigente legislazione forestale*, in questa rivista, a. 2014, n. 1, pp. 1-19.

ai sensi della normativa previgente (art. 2, comma 5, d.m. 23 ottobre 2014)⁷. È infatti soltanto dalla inclusione in uno di questi elenchi - espressione di discrezionalità tecnica - che discende il carattere della monumentalità per l'ordinamento, anche paesaggistico.

3. IL “VINCOLO DI MONUMENTALITÀ”: PROFILI PROBLEMATICI

La “monumentalità”, così come è stata disegnata dalla legge 10 del 2013 e dal connesso decreto 23 ottobre 2014 che le ha dato esecuzione fa scattare, per gli esemplari arborei individuati, un regime giuridico proprio, non sovrapponibile a quello dei beni paesaggistici disegnato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio. Lo si coglie nelle conseguenze della dichiarazione di monumentalità, una volta che questa sia stata attribuita ad un esemplare singolo o ad una formazione arborea (art. 7, l. 14 gennaio 2013, n. 10; art. 7, d.m. 23 ottobre 2014). Proprio queste conseguenze, che sono diverse da quelle stabilite per i beni tutelati come di interesse paesaggistico dal Codice Urbani, delineano, seppure in maniera ancora incompleta, il particolare “statuto proprietario” degli alberi e delle formazioni monumentali, imponendo sugli stessi un nuovo vincolo, che potremmo chiamare “vincolo di monumentalità”.

Precisamente, la legge assoggetta ad autorizzazione comunale, previo parere “obbligatorio e vincolante” del CFS, ogni intervento consistente in abbattimento o modifiche della chioma o dell'apparato radicale dell'albero dichiarato monumentale. L'autorizzazione può essere rilasciata soltanto per casi motivati ed improcrastinabili; il d.m. (art. 9, comma 1) aggiunge che essa può essere rilasciata solo quando sia accertata l'impossibilità di adottare soluzioni alternative, e che il CFS, nel rilasciare il proprio parere, può avvalersi della consulenza dei servizi fitosanitari regionali. Inoltre, per le situazioni di urgenza in cui si rilevi “un pericolo imminente per la pubblica incolumità e la sicurezza urbana”, l'amministrazione comunale è investita della potestà di provvedere tempestivamente “agli interventi necessari a prevenire e ad eliminare il pericolo, dandone immediata comunicazione al Corpo Forestale dello Stato” e predisponendo, ad intervento concluso, una relazione tecnica descrittiva della situazione e delle motivazioni che hanno determinato l'intervento (art. 9, comma 1, d.m. 23 ottobre 2014). I comuni devono infine comunicare alla regione i provvedimenti di autorizzazione rilasciati per la modifica o l'abbattimento degli esemplari.

⁷ I vecchi elenchi regionali restano salvi non fino alla effettiva adozione dei nuovi, bensì solo fino allo scadere del termine imposto dal d.m. per la formazione di essi, cioè fino al 31 dicembre 2015 (cfr. artt. 2, comma 5, e 3, comma 1, d.m.). Questo significa che, scaduto detto termine senza che le regioni si siano dotate di un nuovo elenco e senza che il CFS abbia completato i lavori avvalendosi del suo potere di sostituirsi alle regioni stesse e ai comuni (art. 7, comma 3, l. 14 gennaio 2013, n. 10; art. 11, comma 3, d.m. 23 ottobre 2014) non avremo più, in Italia, alberi formalmente monumentali... La disposizione, pensata forse per stimolare le operazioni di censimento, rischia, se non verrà prorogato il termine, di aprire le porte alla distruzione degli alberi monumentali a partire dal 1° gennaio 2016 in quelle regioni - molte, presumibilmente - che non avranno concluso in tempo i lavori! Al momento della stesura di questo contributo, risulta che soltanto quattro regioni abbiano concluso i lavori del censimento.

L'abbattimento o il danneggiamento dell'esemplare effettuati in violazione di queste prescrizioni è punito con sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 ad euro 100.000, salvo che il fatto costituisca reato (art. 7, comma 4, l. 14 gennaio 2013, n. 10). Questo nuovo regime sanzionatorio si sostituisce a quelli già previsti nelle leggi regionali anteriori alla legge nazionale del 2013, dal momento che quest'ultima è espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di conservazione degli alberi monumentali.

Nel territorio abruzzese, poi, la legge forestale (l.r. Abruzzo 4 gennaio 2014, n. 3) ha affiancato a queste prescrizioni, al fine di valorizzare il patrimonio arboreo monumentale, il vincolo di inedificabilità sulle aree in cui insistono alberi monumentali per una superficie pari ad almeno due volte il raggio maggiore dell'area di insidenza della chioma. Il vincolo permane anche in caso di abbattimento del o degli esemplari monumentali, che devono essere rimpiazzati - naturalmente a spese del responsabile - con nuovi esemplari della stessa specie in numero di tre di pronto effetto (art. 46). Analogo vincolo di inedificabilità viene imposto anche per gli strumenti di governo delle aree protette dalla nuova legge della Toscana (l.r. Toscana 19 marzo 2015, art. 100).

Tutto questo costituisce - seppure ancora solo in embrione - un nuovo ed autonomo vincolo sugli alberi riconosciuti come monumentali, che si aggiunge a quello paesaggistico eventualmente già apposto sugli stessi. Il nuovo vincolo si aggiunge altresì ad altri vincoli eventualmente già gravanti sull'esemplare arboreo, come ad es. i vincoli discendenti da piani di gestione della rete Natura 2000 (si pensi al caso di alberi-*habitat*) o anche il vincolo idrogeologico.

Il legislatore ha stabilito una sorta di coordinamento della nuova normativa con quella in tema di paesaggio, che però non supera una serie di problemi. La normativa stabilisce, sotto questo profilo, che quando vengano in questione interventi da effettuare su elementi arborei monumentali che risultano sottoposti a provvedimento di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136, comma 1, lett. a), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, o per i quali risulti già pubblicata la proposta di dichiarazione ai sensi dell'art. 139, comma 2, del medesimo decreto, in aggiunta all'autorizzazione comunale prevista dalla l. 10 del 2013 - di cui si è fatta menzione - "deve essere richiesta, altresì, l'autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 146 della suddetta normativa", cioè del Codice del paesaggio (art. 9, comma 2, d.m. 23 ottobre 2014). In sostanza, per gli individui già tutelati o proposti per la tutela paesaggistica, l'autorizzazione comunale di cui all'art. 7 della legge 10 del 2013 e all'art. 9, comma 1, del d.m. 23 ottobre 2014 si aggiunge a quella eventualmente già rilasciata dall'autorità che vigila sul vincolo paesaggistico.

I due vincoli sono destinati a convivere e a gravare sugli stessi esemplari arborei. Sarà infatti ancora possibile, anche dopo la formazione dell'elenco nazionale degli alberi monumentali, vincolare paesaggisticamente, ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, gli esemplari dichiarati monumentali ai sensi della legge 10 del 2013 e del d.m. 23 ottobre 2014. Non si ricava infatti dalle nuove norme, né esplicitamente, né implicitamente, la volontà del legislatore di abrogare le disposizioni del Codice che si riferiscono agli alberi monumentali.

Del resto, negli elenchi comunali del censimento che si dovrà fare in base alla legge 10 del 2013 dovranno essere segnalati “gli elementi arborei per i quali si intende proporre l’avvio del procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico” ai sensi del Codice (art. 7, comma 4, d.m. 23 ottobre 2014).

La coesistenza tra vincolo paesaggistico e vincolo di monumentalità sugli stessi esemplari arborei appare però problematica, dato che - come già chiarito - il vincolo di monumentalità, specialmente per come disegnato dal d.m. del 2014, ma anche per come emerge dalla storia delle nostre leggi regionali in materia, sembra avere, nel suo complesso, un contenuto eminentemente paesaggistico. È evidente, per lo meno, che il “pregio paesaggistico”, se considerato isolatamente, non è altro che il valore oggetto di tutela da parte del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Valenza paesaggistica ha altresì, come già detto, il pregio “storico-culturale-religioso”.

Assoggettare, perciò, un esemplare arboreo a vincolo paesaggistico e a vincolo monumentale, specialmente se per “pregio paesaggistico”, ovvero per pregio “storico-culturale-religioso” significa valutare due volte lo stesso valore e imporre due volte un vincolo per lo stesso valore; significa, in altri termini, conformare due volte lo stesso diritto soggettivo per la tutela di uno stesso interesse pubblico!

Oltretutto, l'autorità chiamata a valutare la sussistenza del valore-paesaggio da proteggere è la stessa in entrambi i casi: la regione, che opera su proposta della commissione apposita (per il Codice del paesaggio: artt. 136-141-*bis*), ovvero su proposta dei comuni, sentita la soprintendenza del MIBACT competente per territorio (per il d.m. 23 ottobre 2014 sugli alberi monumentali: art. 7)⁸. La stessa autorità, cioè, è chiamata a valutare due volte la sussistenza di valori paesaggistici negli stessi esemplari arborei, apponendo su di essi due vincoli diversi!

In capo ad amministrazioni diverse sono, in compenso, i poteri autorizzatori riguardanti gli esemplari vincolati: nel caso del vincolo paesaggistico opera - come è noto - l'autorizzazione paesaggistica, di competenza della regione e rilasciata su parere vincolante della soprintendenza (art. 146 del Codice b.c.p.); nel caso del vincolo di monumentalità, invece, sull'esempio di molte leggi regionali, è prevista l'autorizzazione comunale, rilasciata però su parere “obbligatorio e vincolante” del CFS (art. 7, comma 4, l. 14 gennaio 2013, n. 10); nulla si dice, al contrario, circa un intervento, in questo caso, della soprintendenza del MIBACT, che sarebbe invece opportuno, posto che quest'ultima è chiamata a pronunciarsi circa l'imposizione del vincolo di monumentalità.

Anche al di là del valore paesaggistico della monumentalità nel suo complesso, rischi di sovrapposizione si pongono anche tra la protezione offerta dal vincolo di monumentalità e le misure di conservazione eventualmente imposte dalle regioni a protezione dei siti della rete ecologica Natura 2000 (dir. 92/43/CEE; d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357), ovvero contenute in strumenti di governo delle aree naturali protette (l. 6 dicembre 1991, n. 394, artt. 11 e 12): si

⁸ Il compito del CFS, chiamato a gestire l'elenco nazionale degli alberi monumentali, è infatti solo di compiere un controllo formale sugli elenchi forniti dalle regioni, alle quali sembra dunque competere la verifica sostanziale circa gli esemplari da assoggettare a vincolo.

pensi al caso degli alberi-*habitat*, rilevanti per il loro pregio ecologico (cfr. art. 5, comma 1, lett. c), d.m. 23 ottobre 2014)⁹.

In tutti questi casi, ma anche in altri, il vincolo di monumentalità rischia di essere un doppione che ingenera confusione e che conforma indebitamente un bene già conformato per lo stesso profilo da altri ordinamenti normativi.

Né è pensabile che il vincolo di monumentalità possa essere alternativo agli altri vincoli con i quali si interseca. Per restare ancora alla materia del paesaggio, l'imposizione del vincolo di monumentalità per pregio paesaggistico non potrebbe essere circoscritta ai soli esemplari non ancora vincolati paesaggisticamente; oppure, con riferimento al valore ecologico, l'imposizione del vincolo di monumentalità non potrebbe essere limitata ai soli esemplari non protetti da misure di conservazione previste per la rete Natura 2000. Si creerebbe, infatti, in questo modo, un doppio binario per la protezione del paesaggio e degli *habitat* di interesse comunitario: alcuni alberi sarebbero protetti ai sensi del Codice del paesaggio e del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (che ha dato esecuzione alla Direttiva Habitat), altri ai sensi della normativa sugli alberi monumentali; in sostanza, si avrebbe una inammissibile disparità di trattamento tra situazioni analoghe.

L'elenco nazionale degli alberi monumentali, per come è strutturato, cioè come mera sommatoria degli elenchi regionali, i quali a loro volta sono la sommatoria dei censimenti effettuati dai comuni, ha, del resto, il carattere e la struttura di un mero inventario, analogo, ad es., agli inventari forestali, che non hanno valore di accertamento amministrativo, né di imposizione di un vincolo, bensì esclusivamente conoscitivo. Tuttavia, seguendo l'esperienza precedente di qualche regione, il legislatore nazionale ha previsto un nuovo vincolo come conseguenza della inclusione dell'esemplare nell'elenco nazionale. Sarebbe stato opportuno, invece, configurare l'elenco effettivamente come un mero censimento, lasciando alle altre autorità competenti l'imposizione dei vincoli. Almeno cioè nei casi della tutela paesaggistica e delle specie protette ai sensi della Direttiva *habitat* (dir. 92/43/CEE), la conseguenza dell'inclusione dell'esemplare arboreo nell'elenco nazionale dovrebbe essere soltanto la segnalazione all'autorità competente affinché protegga l'esemplare stesso mediante apposizione del vincolo paesaggistico ovvero mediante una misura di conservazione.

Il vincolo di monumentalità dovrebbe restare apponibile, al più, ai soli casi per i quali non esista già una tutela apprestata mediante altri strumenti conformativi che siano posti a presidio di uno dei "pregi" che giustificano la dichiarazione di monumentalità¹⁰.

⁹ È, questo, un riflesso della "multifunzionalità" degli alberi monumentali, i quali appunto, oltre che valori paesaggistici, incarnano - o possono incarnare - valori ecologici (Nicoletta Ferrucci, *Un altro passo avanti verso la tutela giuridica degli alberi monumentali*, in *Georgofili info*, 20 febbraio 2013, disponibile *on-line* sul sito dell'Accademia dei Georgofili; Manservigi, *Alberi monumentali*, cit., p. 115). Sul pregio ecologico degli alberi monumentali rinvio al contributo di Daniele Di Santo, in questo numero della rivista.

¹⁰ Come ad esempio avviene secondo la legge veneta (l.r. Veneto 9 agosto 2002, n. 20, art. 4, comma 5) e quella molisana (l.r. Molise 6 dicembre 2005, n. 48, art. 4, comma 5) che assoggettano gli interventi sugli esemplari tutelati ad autorizzazione comunale soltanto se i relativi atti di assenso "non siano già attribuiti alla competenza di enti o amministrazioni diverse ai sensi della normativa statale e regionale vigente".

4. DAGLI ALBERI MONUMENTALI AI BOSCHI MONUMENTALI E AI BOSCHI VETUSTI: PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO ARBOREO

Le considerazioni svolte sin qui dovrebbero servire a spostare l'angolo visuale su quello che sembra il vero interesse sotteso, anche se del tutto inespresso, alla nuova legislazione nazionale sugli alberi monumentali: il profilo della valorizzazione dei grandi patriarchi verdi d'Italia¹¹. L'intero meccanismo del censimento e della conseguente formazione degli elenchi, con il loro contenuto eminentemente conoscitivo, appare infatti prodromico alla successiva considerazione degli esemplari monumentali come emergenze vegetali da offrire alla fruizione di tutti gli interessati per motivi di ricerca, studio, o anche turistico-ricreativi.

Alcune regioni si sono già mosse in questa direzione. In Abruzzo (l.r. Abruzzo 4 gennaio 2014, n. 3, art. 47, comma 1) e nel Lazio (l.r. Lazio 28 ottobre 2002, n. 39, art. 34), per esempio, il concetto della monumentalità è stato esteso ad alcune formazioni boschive definite nel loro complesso "boschi monumentali", e sono state previste particolari forme di tutela per formazioni boschive definite "vetuste". Per entrambe queste leggi, "bosco monumentale" sono le aree boscate dove almeno il 10 per cento degli alberi presenti per ettaro a maturità è riconosciuto come monumentale. Sono invece definiti "vetusti" dalla legge abruzzese, al comma 2 dell'art. 47, i boschi "ove il disturbo antropico è assente o trascurabile", caratterizzati da una "dinamica naturale che determina al loro interno la presenza di tutte le fasi di rigenerazione, compresa quella senescente costituita da esemplari di notevoli dimensioni ed età, ecc."

Tanto i boschi monumentali - per l'individuazione dei quali bisognerà attendere la formazione dell'elenco nazionale degli alberi monumentali - quanto quelli vetusti, dovranno essere censiti dalla Regione Abruzzo, e il regolamento di esecuzione della legge (non ancora emanato) dovrà stabilire le attività in essi vietate. Si prevede però che, una volta inseriti i boschi negli elenchi di quelli monumentali o vetusti, si debbano pianificare, negli strumenti di governo del bosco, gli interventi più adatti a conservarli e gestirli: si prevede cioè un abbozzo di approccio dinamico che può sfociare in una efficiente valorizzazione di queste risorse.

Si tratta di prospettive, per la verità, ancora lontane dall'essere realizzate, ma che tracciano una strada per la valorizzazione dei boschi di pregio, che potrebbe essere seguita anche per gli individui arborei monumentali isolati. Del resto, sulla strada della valorizzazione si sono incamminate - per lo meno sulla carta - diverse regioni italiane con le loro leggi anteriori a quella nazionale del 2013.

Se infatti quella tracciata finora dalla legislazione nazionale è la strada della "conservazione" dei grandi patriarchi verdi, coerentemente con la riserva legislativa stabilita dall'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., è anche vero che quella conservazione non può rimanere fine a sé stessa, bensì deve proiettarsi dinamicamente verso il futuro, specie se si considera, alla luce di quanto detto fin qui, che

¹¹ Manservigi, *Alberi monumentali*, cit., pp. 121-124.

di una nuova normativa in chiave conservazionistica non si sentiva alcun bisogno. Manca, in effetti, nella normativa statale - per fare il paragone con i beni paesaggistici - una disciplina sulle prescrizioni d'uso del bene vincolato; manca, soprattutto, per gli alberi monumentali, qualcosa di confrontabile con il piano paesaggistico che, come è noto, assicura proprio la tutela "dinamica" dei beni vincolati. In pratica, il legislatore si è limitato a prescrivere l'individuazione dei beni da tutelare e a dettare sanzioni per il danneggiamento di essi, ma non ci ha detto cosa si deve e si può fare con gli alberi monumentali.

Le regioni hanno molto spazio di manovra in questo ambito, perché, come è noto, esse vantano potestà legislativa concorrente in materia di "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali" (art. 117, comma 3, Cost.), come del resto ha ribadito la Corte costituzionale (sent. 24 ottobre 2007, n. 367). Ed è certo che intorno agli alberi monumentali si possano promuovere ed organizzare "attività culturali" di vario genere: proprio perché l'albero monumentale è anzitutto un dato del nostro patrimonio culturale. Le regioni potranno, in molti casi, tener per buone le loro vecchie leggi, limitandosi a recepire la nuova nozione di albero monumentale, formando elenchi aggiornati e, soprattutto, cercando di tradurre in fatti i buoni propositi formulati in passato.

L'attività da svolgere in esecuzione della legislazione nazionale - il censimento e la formazione degli elenchi - e anche il sistema dei vincoli imposti sugli esemplari monumentali, lungi dall'essere una minaccia per gli abitanti del territorio, possono diventare, così, se proiettati in una dimensione dinamica, il punto di partenza per individuare in tutta la sua consistenza una risorsa che può essere fondamentale per lo sviluppo delle regioni italiane.

SUMMARY

The existing regulatory framework on monumental trees

The discipline of monumental trees has been defined at national level, with prior art. 7 of the Law of 14 January 2013, n. 10, then by D.M. October 23, 2014. It has been so disposed a new census of monumental trees, dictating the rules for the recognition of monumentality criteria. The legislation also established a system of constraints that will weigh on the specimens included in the lists. The new rules, however, poses problems of overlapping and coordination with the framework for landscape protection. In any case, the future outlook for the consideration of monumental trees from the legal system should pass by the concern for the protection to the exploitation of specimens, such as emergences of historical and natural italian heritage.