



## Law Decree n. 42/2004 and the on Forests and Forest production chains: a common pathway towards sustainable forest management

### Il Decreto legislativo 42 del 2004 e il Testo unico delle foreste e filiere forestali: un percorso comune da completare verso la gestione forestale sostenibile

Alessandra Stefani <sup>(a)</sup>

<sup>(a)</sup> Direttore generale dell'economia montana e delle foreste. Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste; a.stefani@politicheagricole.it

**Abstract:** Italian forests express polyfunctionality and, according to influential opinions, it is necessary to explore new juridical forms in the perspective of common good. The national Law on forests and forest supply chains and its numerous implementation decrees, along with the path of intense collaborations that led to their approval, are a step in the innovative attempt to overcome skills fragmentation and visions discrepancies. The National Forest Strategy is widely recognized as the most successful example. The provisions for landscape preservation listed in the legislative decree n. 42/2004 found first in the definitions of the legislative decree 227 of 2001 and then in those contained in the legislative decree 34/2018 the technical-legal fulfilment that was missing. The regulatory constraints ex Art 136 of legislative decree 42/04 on landscape heritage, on the other hand, are still difficult to understand for professionals in the sector, as they are not proportional to the actual protection requirements, given that the same procedures and the same documents must be presented both in the case of mere forest management activity, in line with Regional provisions, and in case of activities for the permanent transformation of the forests into another intended use. An opportunity to discuss simplifications in the forest field, without the detriment of natural capital and the landscape, is available thanks to the proxies received from the Government in August 2022 with the proposal to expand the cases for the authorization procedures contained in DPR 31 of 2017, which was elaborated at a time when the TUFF process had not yet started.

**Key words:** TUFF; landscape conservation; forests.

**Citation:** Stefani A., 2022 - *Il Decreto legislativo 42 del 2004 e il Testo unico delle foreste e filiere forestali: un percorso comune da completare verso la gestione forestale sostenibile*. *L'Italia Forestale e Montana*, 77 (6): 211-215. <https://dx.doi.org/10.36253/ifm-1085>

Il Presidente emerito della Corte Costituzionale, prof. Giovanni Maria Flick, ha scritto per il volume a cura della prof. Nicoletta Ferrucci "Ruolo e dimensioni del paesaggio nel territorio rurale della Toscana" (2022): "La fo-

resta esprime polifunzionalità [*omissis*] per cui occorre esplorare nuove forme giuridiche nella prospettiva del bene comune".

L'esplorazione delle più innovative forme giuridiche consentite nell'attuale quadro del-

le competenze in materia di polifunzionalità espressa dalle foreste ad avviso di chi scrive è contenuta nel Decreto legislativo 34 del 2018, *Testo Unico delle foreste e delle filiere forestali* (TUFF). Se ne ha conferma leggendo quanto espresso dal parere del Consiglio di Stato, Sez. I, 30 giugno 2020 (in sede contenziosa, per l'affare "Pineta di Venturina"): "Il D.lgs. 34/2018, in considerazione dell'inestricabile intreccio di valori-beni-interessi espressi dal patrimonio forestale e dalle annesse e conseguenti competenze normative e amministrative, ha avuto cura di costruire un sistema volto ad assicurare che tutti i diversi (e a volte confliggenti) interessi generali-pubblici messi in gioco dal tema della gestione del patrimonio forestale fossero adeguatamente rappresentati, acquisiti e valutati nei procedimenti attuativi al fine di garantire, per quanto possibile, un ragionevole equilibrio tra le esigenze gestionali, anche di tipo economico-produttivo, e quelle di tutela ambientale e paesaggistica".

A partire dall'approvazione e pubblicazione di quella norma, si è sviluppato un complesso percorso per la sua attuazione, che ha portato, nel giro di quattro anni, sempre attraverso lo studio preliminare sullo stato dell'arte grazie al contributo della Società Italiana di Selvicoltura ed Ecologia Forestale, e di gruppi di lavoro interdisciplinari poi, alla redazione di una ventina di decreti attuativi, solo alcuni dei quali in risposta ad un preciso mandato del TUFF. Tra tutti, merita un cenno la pubblicazione della Strategia forestale nazionale, nel febbraio del 2022. Un documento assolutamente innovativo per il panorama nazionale, che delinea, in maniera concordata tra Ministeri (all'epoca, MIPAAF, MIC, MITE, MISE) e Regioni, e dopo una consultazione pubblica, politiche ed azioni per le foreste italiane per i prossimi 20 anni.

In sintesi, possiamo dunque affermare che la galassia creata dal sistema TUFF/decreti attuativi/leggi e regolamenti regionali, in

progressivo adattamento per quanto di competenza ai principi contenuti nelle norme statali, ha consentito la traduzione nel *corpus* normativo nazionale di principi ed indirizzi contenuti nelle cosiddette *soft laws* internazionali, quali la Convenzione per la diversità biologica (1992) o gli Obiettivi per lo sviluppo sostenibile definiti dall'Organizzazione delle Nazioni unite (2015).

Non solo. Grazie ai suoi articoli 3, 4 e 5, il TUFF ha precisato quel che in Italia, applicando le norme a tutela del paesaggio, si debba intendere per bosco, per aree assimilate al bosco, per aree escluse dalla definizione di bosco, che le Regioni, con proprie norme, con i piani paesaggistici, o con accordi in sede locale con il Ministero della cultura, possono integrare in senso maggiormente conservativo. Oltre a dare certezze in sede attuativa, per la vincolistica conseguente a tale definizione, le superfici tutelate si sono di molto ampliate grazie alla definizione dei nuovi criteri spaziali minimi.

Ancora, grazie al TUFF è stato rinforzato il divieto di cambio permanente della qualità di coltura, attraverso l'estirpo del bosco, confermando la necessità di una preventiva autorizzazione non più solo con esame dell'effetto sul paesaggio, ma anche con valutazione del danno ambientale e, comunque, confermando la necessità di ripiantare altrove altrettanta superficie boschiva o migliorare la funzionalità di un bosco esistente già contenuta nel D.lgs. 227 del 2001. Si è anche finalmente definito con chiarezza cosa debba intendersi per taglio colturale, dando così certezze anche all'interpretazione del contenuto della disposizione di cui all'art. 149, comma 1 lett. c) del D.lgs. 42 del 2004.

Il quadro definitorio di quanto è da considerare bosco, con successiva apposizione del vincolo paesaggistico, si è dunque chiarito, definendo il tipo di sanzione, sia penale sia amministrativa, di cui sia passibile chi procede a modificare in senso permanente lo stato dei luoghi, nonché chi abbia operato in assenza di

autorizzazione o in difformità dell'autorizzazione ricevuta. Si tratta di un reato di pericolo, e non di danno. Da questo punto di vista, considerando che nella realtà dei casi nei boschi vincolati con vincolo amministrativo ex art. 136 del D.lgs. 42 del 2004 ( per i quali non vigono le semplificazioni di cui all'art 149, comma 1, lettera c) si tratta quasi sempre non di interventi di estirpo con modificazioni permanenti dello stato dei luoghi ("trasformazioni" secondo la definizione del D.lgs. 227/2001, come ripreso dall'art. 8 del D.lgs. 34/2018), ma di interventi selvicolturali, spesso coerenti con le norme regionali, ma non muniti di preventiva valutazione paesaggistica, la sanzione comminata risulta non proporzionale all'effetto dell'azione punita. E ciò è tanto più vero se si considerano i recenti inasprimenti del sistema sanzionatorio, introdotti con la Legge 9.3.2022 n. 22.

Mentre si constata infatti che il consumo di suolo in Italia avanza in modo inarrestabile (grazie alle rilevazioni annuali di ISPRA), i dati parlano di sistemi forestali in continua crescita sia per superficie sia per consistenza della biomassa presente ad ettaro (dati Inventario forestale 2015 pubblicati dall'Arma dei Carabinieri).

La maggior parte dei comportamenti illeciti in campo forestale non comporta quindi, dati alla mano, significative modifiche permanenti dello stato dei luoghi e non comporta una diversa connotazione territoriale: infatti, il ripristino anche spontaneo dello stato dei luoghi è molto veloce, grazie alla vegetazione pioniera, e la qualifica di bosco, e conseguentemente il vincolo, permangono per legge anche quando le aree siano temporaneamente prive di copertura forestale sia per cause naturali (es. schianti da vento), sia per cause antropiche (es. incendi boschivi di origine non naturale o trasformazioni permanenti non autorizzate).

Nonostante tutte le evidenze dei positivi effetti complessivi delle tutele in atto, e con particolare riferimento alle aree perimetra-

te con vincolo provvedimentale ex art. 136 del D.lgs. 42 del 2004, il sistema autorizzativo comporta il rilascio della preventiva autorizzazione paesaggistica anche per modesti interventi di taglio, diradamenti, cure colturali, secondo le norme ormai centenarie discendenti dal R.D. 3267/1923, aggiornate nelle leggi regionali, con conseguenti rallentamenti nelle attività ed istruttorie molto onerose e non proporzionate al valore del materiale ricavato. La non proporzionalità tra costi da sostenere e valore del materiale ricavato spinge paradossalmente nel senso contrario alla gestione forestale sostenibile, composta anche da interventi cauti, capillari e continui, ma verso sporadici massicci interventi a macchiatico positivo nonostante i sostenuti costi istruttori.

Persino quando il proponente è una Regione, che con fondi pubblici intende operare per prevenire con interventi selvicolturali il rischio che si propaghino incendi inarrestabili, con danno ai boschi, alle persone, alle cose (gli incendi di Massarosa e del Carso dell'estate del 2022 sono ancora molto vivi nella mente di tutti) le istruttorie ed i relativi risultati spesso denunciano una scarsa composizione degli opposti interessi, se non dopo contrapposizioni di varia portata (si ricorda, ad esempio, il contenzioso che ha contraddistinto il progetto per la Pineta di Venturina nel 2020 ma anche gli esiti della prima autorizzazione, poi riformata, per il progetto di prevenzione incendi della Media Valle del Serchio). Un recente studio della NASA ha dedotto che un secolo di incendi boschivi ha rilasciato in atmosfera tra 9 e 10 miliardi di tonnellate di CO<sub>2</sub>, quando tutte le altre emissioni di origine antropica ne hanno provocate 15. Non è il caso di proseguire qui sul tema del contributo della CO<sub>2</sub> alla crisi climatica, ed ai suoi effetti sulle aree boschive ed il paesaggio: VAIA parla, anzi urla. Prevenire gli incendi con attività selvicolturali mirate, dunque, non tutela solo il paesaggio.

Tornando al tema dei vincoli provvedimentali, è opportuno provare a osservare più da vicino qualche dettaglio. Prendendo ad esempio i vincoli provvedimentali esistenti in Toscana, su trecentosessanta perimetrazioni ex art. 136, circa cento ricadono in ambito urbano. Duecentotrentacinque perimetrano territori con indicazioni generali di tutela di fasce boscate, boschetti, alberi isolati, in sostanza mirando alla conservazione di paesaggi rurali pregevoli, ove si alternano, o meglio si alternavano al momento dell'apposizione del vincolo, campi, incolti, boschi. Solo in trentatré casi i vincoli hanno come oggetto veri e propri boschi, e spesso si tratta di pinete litoranee, molte delle quali di origine artificiale, attualmente messe in profonda crisi, oltre che dagli incendi, anche da insetti e funghi, di interesse paesaggistico e turistico straordinario ma certo in condizioni critiche dal punto di vista ecosistemico. Su queste aree pare molto opportuno concentrare tutti gli sforzi degli attori in gioco per comprendere come favorirne l'evoluzione futura, componendo i vari interessi in gioco.

Il paesaggio forestale tutelato dai vincoli ordinamentali emessi prevalentemente negli anni '40, '50, '60, '70 del secolo scorso non è più quello originario. Le compagini forestali presentano superfici forestali quasi triplicate in Italia, e certo in Toscana la loro consistenza e l'effetto sul paesaggio sono molto mutati. Ha ancora senso, per queste aree boscate in "neo-ingresso" ormai consolidato, spesso proprio a danno di siepi, boschetti, terreni non più coltivati, mantenere la necessità di autorizzazione preventiva di ogni intervento selvicolturale già autorizzato dalle leggi regionali? L'opinione di chi scrive è negativa. Diversamente in caso di boschi storici, presenti come tali nelle perimetrazioni amministrative, e oggetto di specifica disposizione di tutela.

Il Testo unico delle foreste prevede che, grazie ad un decreto attuativo di cui al suo art. 7,

comma 12, siano definite linee guida nazionali di individuazione e di gestione forestale nelle aree ritenute paesaggisticamente compatibili con i valori espressi nel provvedimento di vincolo. Il gruppo di lavoro costituitosi non ha potuto procedere oltre poche riunioni, per una sostanziale divergenza di vedute dei suoi componenti. Nel frattempo, però, molta strada è stata fatta nel cammino comune per la definizione di politiche condivise per le foreste tra MASAF, MASE, MIC e Regioni. Sono stati emanati molti decreti attuativi previsti dal TUFF ed anche alcuni non previsti, ma consentiti dalle disposizioni di coordinamento di cui al suo art. 14; le leggi regionali si stanno adeguando ai principi fissati concordemente ed è ormai evidente che nessuno tra i componenti della filiera attenti alla presenza ed alla consistenza delle aree boscate ma lavori per mantenerle e migliorarle, compatibilmente con la valorizzazione delle produzioni e dei servizi che possono offrire, indispensabili per lo sviluppo sostenibile del pianeta.

Un limite molto forte allo sviluppo del dibattito ed alla redazione delle linee guida risiede nell'assenza di un regime di semplificazione delle autorizzazioni forestali adeguato al percorso svolto. Il DPR 31/2017, infatti, è stato scritto nel 2016, quando ancora si stava redigendo una primissima bozza del TUFF, grazie alla delega ricevuta con l'art. 5 della Legge 28 luglio 2016 n. 154.

Oltre alle innovazioni contenute nel TUFF e nei suoi decreti attuativi, tra cui la Strategia forestale nazionale, pare importante sottolineare alcune sollecitazioni, quale quella derivante dalla sottoscrizione italiana della Convenzione europea del paesaggio, che ha certo innovato il concetto di percezione del paesaggio. La percezione non può essere legata, in omaggio ai principi contenuti nella Convenzione, al solo concetto di ciò che si vede, da vicino o da lontano, come ad esempio i varchi in una

copertura forestale diradata (tra l'altro, se ben realizzata, rapidamente ricoperta da altra vegetazione), ma è anche e soprattutto percezione "sociale" ovvero quella delle popolazioni che abitano quel territorio e che desiderano continuare a svolgervi le proprie attività, anche quelle tradizionali che quel territorio e quel paesaggio hanno prodotto.

Altra straordinaria innovazione, che si cita senza l'approfondimento che meriterebbe per brevità, è la recente modifica dell'art. 9 della Costituzione italiana, che mette finalmente sullo stesso piano la tutela della biodiversità con quella del paesaggio, insieme alla tutela dell'ambiente a vantaggio delle future generazioni. Mi limito a considerare che, per effetto della crisi climatica, alcuni paesaggi forestali stanno già cambiando. Ciò che dobbiamo conservare è la presenza del bosco e la sua funzionalità ecosistemica, non già, se non in alcune limitate zone, il suo aspetto esteriore per come i climi e le attività del passato ci hanno consegnato.

L'opportunità per chiarire questi aspetti, almeno in via principale, ci viene offerta dalla delega ricevuta dal Governo a rivedere, entro 180 giorni, il DPR 31/2017, nella logica della semplificazione e dello snellimento delle procedure, grazie all'art. 26, comma 13 della Legge n. 118 del 5 agosto 2022. Si auspica che anche questo aggiornamento, per le parti forestali, sia affrontato fin dalle sue bozze in un regime di leale collaborazione tra i Ministeri interessati, *in primis* il Ministero della Cultura e il MASAF, e le Regioni.

Se non dovesse essere così, fatalmente si apriranno i conflitti istituzionali, quali quello che ha portato Regione, Province e Comuni veneti ad impugnare in sede amministrativa il DM 5 dicembre 2019 n. 1679, "Dichiarazione di interesse pubblico dell'area alpina del Comelico ed altre", che ha visto la sentenza di primo grado (TAR Veneto, n. 1280 dell'8

agosto 2022) annullare il Decreto in quanto non si ravvisa nell'attività ministeriale una attività svolta in modo "corretto, ragionevole, proporzionato". Certo si attenderà la sentenza di secondo grado, ma il ricorso affannoso alle sedi contenziose per la tutela del paesaggio, nel caso di specie a fortissima presenza forestale, riapre ferite che si auspicava fossero chiuse da tempo. Il percorso del TUFF e dei Decreti attuativi può indicare la via per superare i conflitti e lavorare tutti per il bene comune.

#### RIASSUNTO

Le foreste italiane esprimono polifunzionalità e, secondo autorevoli opinioni, sono da esplorare nuove forme giuridiche anche nella prospettiva del bene comune. Il Testo unico delle foreste e delle filiere forestali ed i suoi numerosi decreti attuativi, nonché il percorso di intensa condivisione che ha portato alla loro emanazione, costituiscono un tratto dell'innovativo percorso, nel tentativo di superare parcellizzazione di competenze e difformità di visioni. La Strategia forestale nazionale è da più parti riconosciuta come l'esempio più riuscito. Le disposizioni a tutela del paesaggio contenute nel Decreto legislativo n. 42 del 2004 hanno trovato prima nelle definizioni del Decreto legislativo 227 del 2001 e poi in quelle contenute nel D.lgs. 34 del 2018 il completamento tecnico-giuridico che mancava. I vincoli provvedimentali ex art. 136 del D.lgs. 42 sui beni paesaggistici invece risultano ancora di difficile comprensione per gli addetti del settore, in quanto non proporzionali alle effettive necessità di tutela, atteso che si applicano le medesime procedure e si debbono presentare i medesimi documenti sia in caso di semplici interventi di gestione forestale coerenti con le disposizioni regionali sia in caso di procedure per la trasformazione permanente dei boschi in altra destinazione d'uso. Un'opportunità per discutere di semplificazioni in campo forestale, senza andare a detrimento del capitale naturale e del paesaggio, si profila grazie alle deleghe ricevute dal Governo nell'agosto 2022 con la proposta di ampliare le casistiche per le procedure autorizzative contenute nel DPR 31 del 2017, che fu elaborato all'epoca in cui il percorso del TUFF non era ancora stato avviato.