

ALBERTO ABRAMI (*)

L'ORDINAMENTO GIURIDICO FORESTALE DAL VINCOLO IDROGEOLOGICO A QUELLO FORESTALE

La prima volta che si rinviene nel nostro ordinamento giuridico relativo alla pianificazione del territorio, la parola ambiente, più esattamente la dizione “complessi ambientali”, si ha con la legge 6 agosto 1967 n. 765 recante “modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150”. Si tratta della cosiddetta legge ponte che all’art. 3 consentiva le modifiche ossia varianti ai piani regolatori già adottati, al fine di assicurare “la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici”.

Ci si chiese allora a cosa la nuova norma avesse inteso riferirsi rilevando i “complessi ambientali”, dal momento che riguardo alla tutela del paesaggio poteva essere utilizzata la legge n. 1497 del 1939 sulla protezione delle bellezze naturali, mentre, per quanto concerneva i complessi storici ed anche monumentali ed archeologici, la legge – che aveva fatto da “pendant” alla prima – non poteva non essere che la normativa n. 1089 del 1939 sulla tutela delle cose di interesse storico ed artistico.

Una cosa poteva però affermarsi, e cioè che i complessi ambientali costituivano un’entità nuova che non pareva sussumibile nella categoria protezionista comprendente i complessi storici, monumentali ed archeologici e neppure sussumibile nella categoria concernente la tutela del paesaggio. Altro infatti era l’oggetto della protezione e con esso la cultura e la terminologia del legislatore della fine degli anni trenta che si espresse in entrambe le leggi sopra richiamate. Si trattava, insomma, di una tutela distinta, che aveva il carattere della novità in quanto rivolta a complessi di beni che fino ad allora non avevano avuto una qualificazione giuridica: e questi erano appunto i beni ambientali che entravano a pieno titolo nella disciplina dell’organizzazione del territorio.

A venti anni di distanza dall’entrata in vigore della Costituzione, l’art. 9 con la protezione assicurata al Paesaggio, come al Patrimonio storico ed artistico della

(*) Già Professore ordinario nell’Università di Firenze; alberto.abrami@unifi.it

Nazione, si rivelava datato rispetto al nuovo fenomeno ovvero inadeguato per ricomprendere il dato ambientale all'interno della sua tutela.

Noi non sappiamo cosa il legislatore intendesse esattamente per protezione dei complessi ambientali, ma non è improbabile che l'attenzione fosse rivolta a tutti quei luoghi di interesse naturalistico che sfuggivano alla protezione paesaggistica della legge n. 1497 del 1939 come della legge n. 1089 dello stesso anno relativa alle cose di interesse storico ed artistico. Al piano regolatore veniva offerta in tal modo la possibilità di realizzare una salvaguardia di tipo nuovo in relazione a beni sconosciuti alle leggi ora menzionate, avendo a monte, seppur in misura minima, ma bastevole, la garanzia della riserva di legge in tema di proprietà.

Si era ormai affacciato alla ribalta del legislatore l'interesse per il problema dell'ambiente territoriale quando già due anni prima, nel 1965, l'ordinamento aveva approntato gli strumenti per la protezione delle risorse biologiche delle acque marine mediante la disciplina della pesca nel mare e, l'anno successivo, nel luglio del 1966, era stata varata la normativa contro l'inquinamento atmosferico.

Eppure l'unico dato costituzionale al quale, in tema di ambiente, si poteva far riferimento, in assenza nella Costituzione del termine natura o protezione di questa, era l'articolo 9 al quale sopra abbiamo accennato. Come accade quando il giudice si trova a dover far fronte a situazioni che denunciano l'inerzia del legislatore, la Corte Costituzionale evidenziava, nell'utilizzazione di tale disposizione in relazione alla tutela dell'ambiente, un certo sforzo interpretativo, venendo ad affermare, nella sentenza n. 211 del 1988, con riferimento, appunto, all'art. 9, che il significato dei termini componenti la disposizione costituzionale "non si deve affatto ritenere resti ancorato al momento della redazione della norma poiché il suo senso si evolve con il tempo a causa delle modificazioni introdotte nell'ordinamento normativo complessivo in cui sono inserite e del divenire storico della società in cui quelle sono applicate".

D'altra parte non era pensabile che il legislatore costituente per quanto potesse guardare lontano fosse in grado di prevedere il consumo delle risorse naturali che nel corso degli anni avvenire l'uomo avrebbe messo in atto e neppure i mutamenti climatici che si sarebbero verificati. L'Italia doveva rimarginare le profonde ferite subite nel corso della guerra da poco terminata e, dopo la riaffermazione delle libertà democratiche, occorreva pensare alla ricostruzione economica. Fatta questa riflessione si tratta per noi di mettere in evidenza come l'ordinamento forestale risenta anch'esso dell'immissione, nei tempi a noi vicini, dei valori ambientali per i fini della conservazione dei territori boscati e della programmazione delle utilizzazioni silvane.

Se infatti possiamo affermare che il testo base in materia di territori boscati sia ancora il testo unico 30 dicembre 1923 n. 3267 è però altrettanto vero che tale normativa ha subito massicce integrazioni, prima ad opera del legislatore paesaggistico-ambientale a metà degli anni '80 e successivamente, da parte del legislatore forestale all'inizio degli anni 2000. Vediamo dunque questa evoluzione dell'ordinamento in senso ambientalista, rilevando fin d'ora che nel richiamato decreto n. 3267 del 1923 il bosco veniva considerato come un bene strumentale per

la difesa idrogeologica del terreno e in questa funzione venivano anche disciplinate le utilizzazioni legnose mediante quei regolamenti a carattere provinciale denominate "prescrizioni di massima e di polizia forestale" delle quali diremo fra poco.

Il bosco, al pari di ogni altro bene, e cioè a prescindere dalla sua natura e destinazione, poteva divenire oggetto del vincolo idrogeologico. Questo trova origine, in seguito alla ricognizione del bacino idrografico, per atto discrezionale della Pubblica Amministrazione in modo puntuale sul territorio in base a determinati parametri in verità molto generici determinati dal regolamento di esecuzione della normativa del 1923. Il fine che determina l'imposizione del vincolo è quello di evitare che si verifichino la denudazione dei terreni, la perdita della loro stabilità e l'alterazione del regime delle acque.

Vengono gravati dal vincolo quei terreni boscati ritenuti funzionali alla protezione del territorio per via della loro naturale idoneità ad imbrigliare il terreno con la trama delle radici ed a trattenere il dilavare delle acque con il proprio "humus".

Per queste caratteristiche è vietata la trasformazione del bosco in altra destinazione produttiva, salvo autorizzazione dell'Autorità competente. Quest'ultima, peraltro, manifestando la propria volontà mediante una valutazione fondata sulla discrezionalità tecnica non avrebbe potuto negare l'autorizzazione allorché il richiedente fosse stato in grado di assicurare attraverso opere ingegneristiche la stessa funzione assolta dal bosco nella difesa idrogeologica del terreno. Forse abbiamo evidenziato un caso di scuola, ma esso ci è servito per meglio chiarire come il bosco fosse stato visto dal legislatore degli anni '20 esclusivamente, giova sottolinearlo, come strumento di difesa del suolo, sicché l'Autorità amministrativa che avesse preso in considerazione altre qualità del bosco ai fini della sua trasformazione in diversa coltura o destinazione sarebbe incorsa nel vizio di eccesso di potere.

Altro effetto del vincolo sulla proprietà privata oltre al divieto di trasformazione del terreno boscato e della rottura del terreno saldo in modo periodico, è quello dell'obbligo di uniformare le utilizzazioni del bene oggetto del vincolo alle prescrizioni di massima e di polizia forestale. Queste si diffondono nella disciplina della proprietà forestale in generale ed in particolare con riguardo alle utilizzazioni legnose. Si tratta di norme di natura regolamentare di attuazione della legge, aventi un contenuto tecnico e redatte, fino al trasferimento della materia forestale alle Regioni, da un organismo di natura amministrativa.

Quello che preme in questa sede mettere in evidenza non è tanto il tipo di proprietà esercitata in funzione sociale che le prescrizioni di massima esprimono, quanto il fatto che la loro redazione deve unicamente essere riferita, come recita l'art. 19 del regolamento di esecuzione n. 1126 del 1926, alle finalità idrogeologiche che caratterizzano il decreto n. 3267 del 1923, noto in verità come legge forestale e in questo modo l'appelleremo ora anche noi.

Vale la pena rilevare che il testo normativo del 1923 non dà la definizione di bosco, che sarà offerta dallo Stato solo all'inizio degli anni 2000, evidentemente

perché ritenuta metagiuridica, ma anche perché ad essa non era interessato un legislatore che probabilmente avrebbe dovuto qualificare il bosco in relazione alle sue qualità botaniche alle quali non era affatto interessato.

Col decollo dell'ordinamento regionale ci saremmo aspettata l'emanazione di una legge cornice in materia di foreste che avesse aggiornato i principi fondamentali costitutivi della legge del 1923 che era rimasta immutata nonostante i profondi mutamenti che nel corso degli ultimi decenni si erano manifestati, ma anche nonostante le sollecitazioni della dottrina ed in particolare da parte di questa Accademia di Scienze Forestali che ebbe a suggerire un compiuto studio al riguardo, redatto cioè in prescrizioni normative.

Se lo Stato dal canto suo rimase inerte, alle Regioni più avvertite non sfuggirono le problematiche concernenti i territori boscati allorché esse elaborarono una legislazione di pianificazione urbanistica a trecentosessanta gradi sul territorio; una legislazione altrimenti denominata di uso e tutela del suolo in quanto comprensiva anche della protezione del patrimonio naturale e paesistico. Insomma una pan-urbanistica, come all'epoca venne da alcuno definita, ma che trovava fondamento nell'art. 80 del D.P.R. n. 616 del 1977 – destinato a completare il trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni – col quale si dà una definizione della materia urbanistica che risulta comprensiva anche della protezione dell'ambiente.

Una legislazione peraltro che si potrà esprimere in tal modo fin quando lo Stato non calerà sul panorama regionale esistente, la legge n. 431 nell'agosto del 1985 con la quale viene recuperata l'autonomia della legislazione paesistico-ambientale mediante una propria forma pianificatoria ossia distinta dall'urbanistica espressa da uno specifico piano reso obbligatorio per i beni protetti.

E tuttavia conviene mettere in luce il salto di qualità operata da tale legislazione regionale in relazione ad alcuni, per quanto particolari tipi di bosco, a prescindere dalla presenza del vincolo idrogeologico.

L'esempio che in questo senso è il primo della legislazione regionale di quel periodo ed anche l'unico ad anticipare i contenuti stessi dell'art. 80 del decreto presidenziale n. 616 del 1977, si rinviene nella legge della Regione Lombardia 15 aprile 1975 n. 51 recante “disciplina urbanistica del territorio regionale e misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico” dove, in breve, possiamo affermare, l'urbanistica diviene il veicolo per disciplinare ogni sorta di uso del suolo. Per quanto qui interessa la legge oltre ad avere una attenzione particolare per le aree soggette al vincolo idrogeologico, fa divieto di nuove costruzioni ed opere di urbanizzazione nelle aree costituite “da boschi d'alto fusto e destinate al rimboschimento”. In modo analogo anche la legge Piemonte 5 dicembre 1977 n. 56 recante “tutela ed uso del suolo”, che il divieto però di nuove costruzioni ed opere di urbanizzazione già visto nella legge lombarda, lo estende anche ai boschi “che assolvono a funzioni di salubrità ambientale”.

In analogia al dettato della Regione Lombardia prima richiamata, troviamo la disciplina anch'essa denominata di “uso e tutela del suolo” 7 dicembre 1978 n. 47 della Regione Emilia-Romagna, la legge Abruzzo 12 aprile 1983 n. 18 recante

“norme per la conservazione, tutela e trasformazione del territorio” ed anche la legge urbanistica della Regione Sicilia 27 dicembre 1978 la quale, per altri versi, fa tuttavia emergere la funzione ambientale del bosco.

Il terreno boscato dunque nelle leggi urbanistiche regionali che abbiamo sia pur brevemente esaminato, non riceve protezione per la sola funzione della difesa del suolo ma in ragione di tutti i servizi di interesse generale che esso è in grado di assicurare. Il vincolo idrogeologico possiamo dire si dilata nel vincolo *forestale* e per ciò stesso il bosco diviene fattore della protezione ambientale; con la conseguenza che la conservazione delle aree forestali individuate dalla legge viene assicurata dalle disposizioni del piano regolatore comunale e quindi la violazione di queste disposizioni sarà oggetto della sanzione sindacale

Stiamo assistendo all'invasività della materia urbanistica con conseguente lesione dell'autonomia della materia forestale? Può darsi, ma non c'è dubbio che in tal caso l'ordinamento urbanistico si fa garante della conservazione del bosco altrimenti minacciata proprio dagli appetiti edilizi, e comunque, la disciplina del bene foresta, nel senso del governo del bosco regolamentato dalle prescrizioni di massima, non soffre per questo di limitazione alcuna.

In questa direzione va del resto la legge dello Stato n. 431 del 1985 – ora riprodotta con modifiche, che escludono però il regime dei boschi, nel D.Lgs. 22 gennaio 2004 – alla quale prima accennavamo, che farà oggetto della pianificazione paesaggistica i boschi considerati nel loro genere. Ma di ciò parleremo più avanti; ora conviene osservare come, in quello stesso periodo nel quale abbiamo assistito all'emanazione della legislazione urbanistica, si è mosso il legislatore forestale regionale nello spazio ristretto, peraltro, delimitato da dei principi fondamentali della materia che avrebbero dovuto essere aggiornati nella finalità e nei criteri di utilizzazione del bene bosco in relazione alle ormai emergenti esigenze ecologiche, mediante l'emanazione di una legge cornice.

In questo contesto va segnalata la legge forestale del Veneto 13 settembre 1978 n. 52 ove si dispone che tutti i boschi vengono “tutelati in considerazione delle funzioni di interesse generale svolti dagli stessi”. La disposizione rischia però di rimanere solo espressiva della buona volontà del legislatore ovvero una norma manifesto, qualora non sia supportata dall'urbanistica, e però questa affermazione legislativa trova un riscontro nell'estensione del regime delle prescrizioni di massima e di polizia forestale a tutti i boschi a prescindere dalla presenza del vincolo idrogeologico. In quale misura poi le prescrizioni di massima siano orientate, diversamente dal passato, da criteri naturalistici, non è questa la sede per approfondire tale tematica, ma non c'è dubbio che la misura della protezione sia espressa da tali norme regolamentari, aventi contenuto tecnico, volte in particolare a disciplinare le utilizzazioni boschive.

Una disposizione analoga a quella appena vista della Regione Veneto si rinvia nella legge forestale della Liguria 6 aprile 1984 n. 22 ove si fa divieto della riduzione della superficie forestale “salvo i casi espressamente autorizzati” senza peraltro precisare quali siano questi casi che consentano il dissodamento del bosco. Una legge forestale regionale connotata in senso ambientale è inoltre la normativa

della Regione Abruzzo 11 Settembre 1979 n. 45 che fa divieto dell'abbattimento e del danneggiamento di ogni specie di pianta d'alto fusto" nelle "zone dichiarate di preminente interesse naturale e bellezze naturali", rimanendo però anche qui imprecisato il significato di "preminente interesse naturale".

Più incisiva, dal punto di vista della tutela, ci pare la legge regionale Marche 13 marzo 1985 emanata alla vigilia dell'entrata in vigore della nuova legge nazionale sulla protezione del paesaggio n. 431 dell'agosto del 1985, la quale fa divieto, non in particolari aree, come nel caso precedente della regione Abruzzo, ma in tutto il territorio regionale e quindi a prescindere dal vincolo idrogeologico, di una serie di specie di alberi d'alto fusto siano essi isolati, in filari, in piccoli gruppi o misti. Una tutela simile a quella ora vista si ha ancora nella legge della Regione Umbria 11 agosto 1978 n. 11 riferentesi non solo alle piante d'alto fusto esistenti, che vengono distinte in due categorie di importanza, ma anche "alle piante suscettibili d'alto fusto". Connotata in senso naturalistico è anche la legge Basilicata 22 maggio 1980 n. 42 la quale prevede un procedimento particolare per la protezione delle piante arboree di interesse naturalistico e paesaggistico. Infine va ricordata, di quel periodo, anche la legge forestale dell'Emilia Romagna 4 settembre 1981 n. 30 che intende favorire l'ampliamento della superficie boscata della Regione "per scopi produttivi nonché per la tutela dell'ambiente in genere".

Se si fa una comparazione tra la legislazione di uso e tutela del territorio in relazione ai territori boscati e la legislazione forestale, che abbiamo entrambe considerato, si notano, se non sovrapposizioni, di certo delle intersezioni, avendo l'una e l'altra interesse alla conservazione della superficie boscata. Ciò non deve sorprendere allorché l'urbanistica estende la sua competenza anche ai terreni di interesse naturalistico. In realtà sono gli stessi territori silvani a giovare di una ulteriore tutela e, possiamo aggiungere, di maggiore spessore rispetto a quella dell'ordinamento forestale, come accade quando una legge di settore si confronta con una legge inter-settoriale.

E veniamo alla legge 8 Agosto 1985 n. 431 di conversione in legge del D.L. 27 giugno 1985 n. 312 per cui sono sottoposti a vincolo paesaggistico per effetto della previsione dello stesso legislatore, una serie di categorie di beni e aree tipologiche fra le quali i "territori coperti da foreste o da boschi ancorché percorsi dal fuoco e quelli sottoposti al vincolo di rimboschimento".

Con la nuova legge si passa da una tutela concentrata su beni e località dotate di un particolare pregio estetico, come si caratterizzava la legge n. 1497 del 1939 sulle bellezze naturali, alla considerazione di vaste tipologie territoriali intese quali ecosistemi, come i tratti costieri, le fasce lacuali e fluviali ecc. e per quanto qui interessa, i territori boscati.

Il bosco viene dunque vincolato, al pari degli altri beni individuati dalla legge, in quanto bene strutturale al nostro paesaggio-ambiente, aldilà della funzione idrogeologica o di quella meramente estetica come nella legge n. 1497 del 1939 sulla quale la nuova normativa riposa, ma dalla quale nello stesso tempo prende decisamente le distanze per approdare ad una tutela a tutto tondo ovvero estesa all'intera categoria dei boschi che vengono in tal modo protetti nel genere. La tutela del pae-

saggio nella legge n. 431 del 1985 coincide dunque con la protezione di vari sistemi ecologici tipizzanti la geografia del nostro Paese, sicché si può senz'altro parlare di una tutela paesistico-ambientale quando si pensi che il bosco viene tutelato in sé e per sé ovvero non in quanto funzionale ad un determinato risultato, ma per il fatto stesso della sua esistenza e cioè come bene ambientale o entità biologica comprensiva della totalità della vita vegetale ed animale che tipicizza un habitat vivente.

Del resto che la tutela del paesaggio prescindendo dalla rilevanza dell'interesse idrogeologico rappresentato dal bene bosco, sembra pacifico, così come è vero che con la nuova normativa si va ben oltre alle finalità di natura estetica perseguite dal legislatore del 1939, altrimenti non si spiegherebbe una tutela estesa al genere, come appunto nel caso dei boschi, che non possiamo ritenere esser tutti belli o caratterizzanti di sé un determinato paesaggio di rilevante bellezza. Si può inoltre osservare che qualora si dovesse intendere il paesaggio solo come dimensione estetica, non si spiegherebbe perché non abbiano bisogno dell'autorizzazione dell'Autorità paesaggistica le cesure nei boschi effettuate dai viali parafuoco per reprimere gli incendi, ed anche gli stessi rimboschimenti i quali possono mutare il quadro estetico di una vallata, allo stesso modo delle opere di bonifica le quali se realizzate con interventi di natura ingegneristica, manifestano un notevole impatto visivo e neppure sarebbe possibile la stessa utilizzazione legnosa, il taglio colturale del quale diremo più avanti. Eppure nei casi richiamati non v'è bisogno di particolari autorizzazioni oltre quella dell'Amministrazione forestale, perché si tratta di opere ed interventi funzionali alla conservazione del bosco, e questo è quello che conta per la legge, almeno rispetto ad una valutazione di carattere estetico.

In realtà la finalità alla quale mira la legge del 1985 è di conservare un equilibrio paesistico-ambientale che travalica, come già abbiamo osservato, tanto l'aspetto funzionale alla difesa del suolo quanto l'aspetto funzionale al godimento estetico visivo che, nel caso dei boschi, potrebbe essere del tutto assente, ma non per questo verrebbe meno la tutela.

Per i beni vincolati dalle disposizioni contenute nella legge 431 del 1985, oggi D.Lgs. n. 42 del 2004 recante Codice dei Beni culturali e del Paesaggio è previsto l'obbligo per le Regioni della redazione di appositi "piani paesistici od urbanistico territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali". L'uso del piano ha con tutta probabilità la funzione di ridurre per quanto possibile il potere discrezionale della Pubblica Amministrazione, e tuttavia una redazione a livello regionale non può avere il carattere della puntualità che si rinviene nel piano territoriale di coordinamento provinciale, e soprattutto nel piano regolatore, o piano strutturale, del Comune destinato a conformare il diritto di proprietà dei beni protetti disciplinandone l'uso con il carattere della puntualità all'interno dei confini comunali.

È lecito chiedersi a questo punto quale sia il grado di resistenza della tutela paesistico ambientale ovvero in quale misura l'interesse alla conservazione del bosco sia sovraordinato rispetto ad altri interessi pubblici o d'interesse pubblico, se non anche privati, che ne chiedano di volta in volta, in *tutto o in parte*, la soppressione.

Alla domanda sarebbe stato più semplice rispondere se avessimo potuto

rinvenire nell'ordinamento giuridico la definizione di ambiente. Sappiamo che la legge che andiamo esaminando tutela il bosco non nell'accezione di strumento per la realizzazione di determinati fini, bensì nella sua entità biologica idonea ad esprimere, attraverso il meccanismo del vincolo, l'interesse delle funzioni e non solo alcune. Funzioni o servizi d'interesse collettivo che non stiamo qui ad elencare, ma che possiamo senz'altro definire di natura ambientale, e che sono decisamente prevalenti in termini percentuali, rispetto a quelle di interesse privato caratterizzate dalla produzione di legname. A fronte di una serie di beni ambientali, o comunque di interesse ambientale – si pensi solo alla classificazione operata dalla legge n. 431 del 1985 che reca nel titolo, non va dimenticato, “tutela delle zone di particolare interesse ambientale” – l'ordinamento non registra il significato di ambiente inteso nella sua unità e globalità, cioè come dato sistemico che esprima l'equilibrio dell'ordine naturale, ovvero un valore distinto da ogni singolo bene ambientale e nello stesso tempo riassuntivo in senso unitario degli stessi. Un'occasione di tutto rilievo per siffatta definizione andò perduta allorché si trattò di disciplinare il risarcimento del danno ambientale mediante la legge n. 349 del 1986. Il legislatore si prese cura di precisare i termini del risarcimento del danno, ma non di chiarire il significato di ambiente che rimase, dal punto di vista dell'ordinamento giuridico assolutamente imprecisato. Né sarebbe stato possibile utilizzare la definizione di ambiente *offerta* dalle scienze naturali poiché l'art. 18 della legge n. 349 prima richiamata, prevede che il danno all'ambiente esiste in quanto vi sia violazione delle “disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge”.

Anche in dottrina d'altra parte autori di riconosciuta autorevolezza e prestigio come Massimo Severo Giannini ritenevano che non fosse possibile individuare, nell'ambito della legislazione italiana, un concetto ontologicamente definito di ambiente, poiché il legislatore si era riferito, nell'emanare norme di tutela e di salvaguardia, a beni giuridici a finalità diversi e non facilmente assimilabili.

La nuova dimensione globale dei problemi ecologici accompagnata alla sempre più frequente utilizzazione di nuove tecnologie che consentono uno sfruttamento progressivo dell'ambiente e di sempre maggiore intensità, hanno però impegnato la dottrina a fornire una definizione giuridica unitaria e totalizzante di ambiente che non staremo qui ad approfondire. Per contro il legislatore costituzionale si è limitato ad inserire il termine in Costituzione al solo fine delle ripartizioni di competenze tra Stato e Regioni mediante la legge costituzionale n. 3 del 2001 sulla riforma del titolo V. Quanto al legislatore ordinario abbiamo già detto sopra come non abbia elaborato una definizione univoca di ambiente, seppure la ricostruzione del concetto di ambiente sia resa possibile, ma solo indirettamente attraverso la lettura di alcuni articoli, in particolare l'art. 5 sull'impatto ambientale del D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 156 recante “norme in materia ambientale”. Tornando alla domanda che ci siamo posti prima e cioè in quali casi, dovendo considerare che il vincolo non ha valore assoluto, ma relativo, è possibile mediante autorizzazione consentire da parte dell'Autorità paesaggista il dissodamento del bosco per altra destinazione, una volta comparati

gli interessi contrapposti. La risposta è che la legge n. 431 del 1985 oggi legge n. 42 del 2004 non ci offre una risposta esaustiva, poiché amplissimo appare il potere discrezionale della Pubblica Amministrazione che non risulta incanalato da alcun parametro tecnico al di là della presa d'atto che il bene è individuato come di rilevanza paesistico-ambientale.

Il destino del territorio boscato non poteva però veder molto a lungo l'inerzia del legislatore forestale dopo l'intervento del legislatore ambientalista che fino ad ora abbiamo considerato e che, in sostanza, ha surrogato la lunga vacanza del primo con un provvedimento a ben vedere di natura emergenziale volto a limitare, se non ad impedire, i mutamenti di destinazione del bosco mediante l'obbligatorietà della redazione del piano paesistico da parte delle Regioni. A questo punto occorre esaminare il D.Lgs. 18 maggio 2001, n. 227, recante "orientamento e modernizzazione del settore forestale" emanato in base alla legge di delega 5 marzo 2001 recante, all'art.7 "delega per la modernizzazione nei settori dell'agricoltura, delle foreste, della pesca e dell'acquacoltura".

Con questo decreto legislativo, entrato in vigore alla vigilia della riforma del Titolo V della Costituzione si ha, dopo circa ottanta anni dall'emanazione della legge n. 3267 del 1923, una disciplina di tutto rilievo integrativa della legge appena richiamata: anzi diremo di più, e cioè che il decreto n. 227 del 2001 non si caratterizza solo per i suoi contenuti, esclusivamente rispetto al passato, selvicolurali, poiché al di là dell'occasione che ne ha determinata la nascita e della stessa intitolazione, si rinvengono nella norma i tratti tipici della legge cornice mediante la quale vengono fissati nuovi principi fondamentali della materia forestale. Si riordina, infatti, tra l'altro, il sistema vincolistico, nel senso che dopo aver dato la definizione, di bosco si fa divieto, a prescindere da ogni forma di vincolo, della sua trasformazione, precisando che per essa si deve intendere "ogni intervento che comporti l'eliminazione della vegetazione esistente finalizzata a un'utilizzazione del terreno diversa da quella forestale".

Alla luce di questo divieto di carattere relativo o meglio, della possibile autorizzazione al mutamento di destinazione, vengono rivitalizzati i contenuti dell'art. 17 della legge forestale, ove si disciplina il cosiddetto vincolo protettivo il quale non aveva avuto nessuna pratica attuazione o quasi. Esso viene riconsiderato dal punto di vista dell'autorizzazione al cambio di destinazione del terreno boscato.

Il divieto della trasformazione non ha infatti, come ora detto, un valore assoluto, nel senso che sarà possibile il rilascio dell'autorizzazione da parte dell'Autorità preposta al governo del bosco, la quale manifesterà la sua volontà attraverso Provincie o Comuni, allo stesso modo della funzione paesaggistica. A tali Enti, infatti, è stata conferita la funzione da parte della Regione, secondo il disposto del nuovo testo dell'articolo 118 della Costituzione. Ai sensi del 2 comma dell'art. 4 del decreto n.227 del 2001, l'autorizzazione potrà essere rilasciata indipendentemente dall'autorizzazione paesaggistica, "compatibilmente con la conservazione della biodiversità, con la stabilità dei terreni, con il regime delle acque, con la difesa dalle valanghe e dalla caduta dei massi, con la tutela del paesaggio, con l'azione frangivento e di igiene ambientale locale".

Come può vedersi la protezione del terreno boscato appare quantificata, nel senso che l'espianto del bosco sarà possibile solo quando ricorrono una serie di condizioni in mancanza delle quali non sarà possibile ottenere l'autorizzazione al mutamento di destinazione, mentre nella legislazione sul paesaggio-ambiente ci si limitava alla classificazione tra i beni protetti del bosco, sicché il rilascio o meno della autorizzazione era rimesso alla totale discrezionalità della Pubblica Amministrazione. Ma il cambio di destinazione è reso indirettamente meno agevole anche per effetto della prescrizione dei commi successivi al 2 comma dell'art. 4 che abbiamo sopra riportato, dove si fa obbligo della compensazione della superficie boscata espantata, con il rimboschimento di altro terreno di proprietà del soggetto autorizzato, o su altro terreno secondo le indicazioni della Regione ovvero dell'Ente da questa delegato della funzione.

Se poi si osservano attentamente i nuovi valori o servizi del bosco che dovranno perpetuarsi anche in occasione del mutamento di destinazione e la loro contemporanea concomitanza eppoi l'obbligo della compensazione, il rilascio dell'autorizzazione appare esser una eccezione o comunque a rigore decisamente arduo.

A noi però interessa ora rilevare come il primo di questi servizi di rilevanza sociale ha ad oggetto la salvaguardia della biodiversità, un elemento che rappresenta una novità in assoluto, ma che caratterizza l'interesse del legislatore forestale per l'aspetto biologico del bosco non diversamente del rilievo che si dà al bosco per il servizio di igiene ambientale locale, una funzione questa tipicamente ecologica.

Si può allora affermare che il legislatore forestale abbia inteso, rispetto ad ogni altra destinazione del bosco, oltre a far salva la funzione di difesa del suolo già assicurata dal sistema creato dalla legge n. 3267 del 1923, salvaguardare allo stesso modo la funzione ambientale riferita a concrete condizioni del mondo vegetale che vanno protette nell'interesse della collettività.

Abbiamo accennato in precedenza al taglio colturale che compare nella legge n. 431 del 1985 – dizione riprodotta nel vigente Codice del Paesaggio – ma che lasciò perplessi gli interpreti, poiché non si trattava dell'uso di una terminologia appartenente alla tecnica selvicolturale. Il decreto n. 227 del 2001 ci dà ora, all'art. 6, l'interpretazione autentica del termine per modo che sappiamo con certezza che il taglio colturale non consente il taglio a raso dei boschi, tranne alcune eccezioni laddove le tecniche selvicolturali non siano finalizzate alla rinnovazione naturale. È chiaro, d'altra parte, che la redazione delle prescrizioni di massima e di polizia forestale non potranno non tener conto dei nuovi orientamenti della selvicoltura impressi nel decreto legislativo n. 227, sicché non a caso oggi si parla di selvicoltura naturalistica, e da parte di una autorevole dottrina, in tempi più recenti, di selvicoltura sistemica.

Un'ultima osservazione prima di concludere sul decreto del 2001. Essa ci torna utile per segnare la lontananza dal pensiero del legislatore del 1923 a dimostrazione del mutamento della società che quella legge espresse rispetto all'attuale. Si tratta di una disposizione emblematica dell'atteggiamento del

legislatore forestale statale, ma anche, di lì a poco, regionale, che si coglie nel disposto del terzo comma dell'art. 6 nel quale si fa obbligo alle Regioni "di favorire il rilascio in bosco di alberi da destinare all'invecchiamento a tempo indefinito con riferimento alla conservazione delle specie dipendenti dalle necromasse legnose". Non si può non rilevare come la norma sia ispirata da una palese volontà di conservazione della biodiversità.

Spero con questo mio modestissimo intervento di avere dimostrato, per i fini del convegno, come le prese di posizione del legislatore forestale, più ancora del legislatore paesaggista, richiedano un supporto al rango di norma costituzionale attualmente carente.