

ALBERTO ABRAMI¹

ESERCIZIO DELLA SELVICOLTURA E VINCOLO PAESAGGISTICO *EX LEGE* N. 1497 DEL 1939: DUE INTERESSI A CONFRONTO

Una recente sentenza della giustizia amministrativa - espressa su Ricorso Straordinario al Capo dello Stato e motivata dalla Prima Sezione del Consiglio di Stato - fa un'esplicita affermazione riguardo all'attività selvicolturale nei territori che siano stati vincolati con un atto amministrativo puntiforme sul territorio *ex lege* n. 1497 del 1939, operando una distinzione, come meglio vedremo in seguito, con il trattamento dei boschi vincolati anch'essi per finalità paesaggistiche, ma direttamente dal legislatore nel loro genere, mediante la legge n. 431 del 1985. Nella prima ipotesi, l'organismo tutorio - ossia l'organo periferico del Ministero dei Beni Culturali - è soggetto interessato a giudicare, diversamente che dalla seconda ipotesi, se l'esercizio della selvicoltura alteri o meno il bene protetto.²

Che le Sovrintendenze avessero il potere di esprimere un parere vincolante in relazione alla modifica dei beni protetti paesaggisticamente, quali sono i territori boscati ai sensi della legge n. 431 del 1985, è un dato previsto dal Codice del paesaggio, ossia decreto legislativo 21 gennaio 2004 n. 42 e successive modificazioni, che però, eccedendo dall'intervento tutorio (art. 149) l'esercizio della selvicoltura quando essa si manifesti attraverso il taglio colturale, oltre agli interventi di forestazione, bonifica, antincendio e di conservazione in generale.

Quello che preme sottolineare è che siamo in presenza di due diverse fonti di protezione dei territori boscati, una relativa ad un determinato e circoscritto territorio nel quale ricade una superficie boscata, *ex lege* n. 1497 del 1939, e l'altra relativa ad una protezione di genere operata direttamente dalla legge n. 431 del 1985 e riferita cioè ai territori boscati in quanto tali. L'oggetto della protezione operata dalle due leggi li troviamo oggi nel Codice del Paesaggio n. 42 del 2004.

La novità che si rinviene nella sentenza è che essa opera una distinzione in relazione al diverso grado di protezione assicurato al bene protetto, fondandola sulla diversità delle fonti che danno origine alla protezione e cioè, in un caso, mediante un provvedimento - come sopra si è accennato - della Pubblica

¹ Già professore ordinario di Diritto Forestale e dell'Ambiente nell'Università di Firenze.

² La sentenza è costituita dal decreto del Presidente della Repubblica 1 ottobre 2020.

Amministrazione discrezionale e singolare sul territorio, ai sensi della legge n. 1497 del 1939, e nell'altro caso effettuata, la protezione, direttamente dalla legge - n. 431 del 1985 - avendo, quindi il carattere della generalità in quanto riferita a categorie di beni. Tale distinzione non si rinviene nel vigente Codice del Paesaggio, ma la sua funzione è quella di richiamare le leggi relative alla tutela paesaggistica dovendo rilevare i beni già oggetto della protezione. È vero però che questa distinzione non era emersa nella prassi amministrativa che considerava i due tipi di protezione, ai fini dell'attività selvicolturale, alla stessa stregua, ossia esentata in entrambi i casi dall'autorizzazione delle Soprintendenze.

L'esenzione dal provvedimento autorizzatorio paesaggistico, in relazione all'esercizio della selvicoltura, risultava chiaro nel caso della protezione categoriale, nel senso che il legislatore ha preferito - trattandosi dell'utilizzazione di un bene produttivo di natura agricola, qual'è il bosco - dare credito alla disciplina di settore, quella forestale, sentendosi da questa garantito anche per la protezione paesaggistica, piuttosto che appesantire un'attività imprenditoriale, qual'è quella diretta alla produzione di legname e alla sua raccolta, attraverso un ulteriore controllo, oltre quello effettuato per l'accertamento della rispondenza alle prescrizioni selvicolturali. In sostanza, finché si fosse trattato di un taglio dei boschi effettuato secondo le disposizioni della normazione forestale, l'interesse paesaggistico e quello selvicolturale diretto all'estrazione del legname, o alla conservazione del bosco attraverso un apposito piano antincendi, come nel caso oggetto del nostro esame, erano fra loro sovrapponibili. E a questo riguardo va evidenziato che nel caso della protezione di genere, come quella che ha, appunto, per oggetto i boschi, non interessava tanto, al legislatore, la profilatura di natura estetica, quanto la salvaguardia di un sistema ecologico.

Il problema che, all'epoca dell'entrata in vigore della legge n. 431 del 1985, maggiormente interessò gli studiosi delle Scienze forestali fu quello relativo al significato di "taglio colturale" del bosco, che esentava dall'intervento tutorio paesaggistico l'esercizio della selvicoltura, dizione che non ricorre nella terminologia forestale, ma che, tuttavia, poteva rinvenirsi nella regolamentazione forestale d'inizio del secolo scorso con effetti del tutto limitati e circoscritti, e cioè relativo ai boschi demaniali costituiti in Stazioni climatiche, e quindi inteso come taglio selettivo, antitetico all'ordinario taglio di raccolta. Fatto sta che dopo le iniziali perplessità, si ritenne che la dizione taglio colturale non fosse altro che il taglio del bosco come disciplinato dalla legislazione forestale; tesi, questa, che fu avallata da una sentenza della Corte Costituzionale la quale esclude che il taglio colturale del bosco potesse procurare un "danno permanente" al paesaggio, che in tal caso avrebbe richiesto l'autorizzazione dell'Autorità paesaggistica.³ Si

³ Si veda la sentenza n. 14 del 1996 che nel respingere l'eccezione di incostituzionalità della legge urbanistica della Regione Friuli Venezia Giulia 14 luglio 1992 n. 19 eccepita da due diversi giudici di merito, non ritenne che per il taglio dei boschi fosse necessaria, oltre autorizzazione dell'Autorità forestale, anche l'autorizzazione dell'Autorità paesaggistica.

ebbe, insomma, la conferma che l'attività di selvicoltura, nella sua complessità, non si ponesse in contrasto con la protezione del paesaggio, così da poter affermare che essa, nel mentre soddisfaceva l'interesse dell'imprenditore forestale, soddisfaceva anche l'interesse paesaggistico. I due interessi, quindi, potevano dirsi coincidenti. La tesi era senz'altro da condividere anche se in dottrina vi fu chi (Novarese) operò la distinzione, in relazione al concetto di danno permanente - che richiede l'autorizzazione paesaggistica - fra permanenza relativa e permanenza assoluta del danno: se intesa come permanenza relativa, l'ipotesi di danno si poteva rinvenire anche nell'esercizio della selvicoltura in riferimento al taglio a raso di un bosco d'alto fusto per la cui riproduzione occorrono varie decine d'anni.

Rimaneva però da considerare il fatto che la legislazione forestale regionale, con i suoi regolamenti, si andava ancora esprimendo avendo come normativa nazionale di riferimento il testo unico 30 dicembre 1923 n. 3267. Questa condizionava il taglio del bosco unicamente all'interesse idrogeologico, mentre stava prendendo campo, anche nel mondo forestale, l'interesse al bosco sotto il profilo ecologico - in particolare in relazione alla tutela della biodiversità - che suggeriva un tipo di selvicoltura di stampo naturalistico con la quale orientare diversamente, rispetto al passato, le utilizzazioni boschive.

Occorreva quindi che la legislazione forestale ne prendesse atto, poiché certi tipi di utilizzazione del bosco, rinvenibili nella regolamentazione forestale regionale, facevano emergere un tipo di selvicoltura che, esaltando l'aspetto produttivistico del bosco trascurava, nel contempo, pur nel rispetto dell'assetto idrogeologico, i valori ambientali pertinenti alla natura del bosco. La valorizzazione di tali valori ambientali avverrà con il decreto legislativo n. 227 del 2001 - oggi abrogato - allorché si chiarisce che il taglio colturale va riferito al taglio dei boschi che si riproducono naturalmente, come il bosco ceduo, diversamente però dai boschi d'alto fusto, almeno nella maggioranza.

A questo riguardo conviene osservare che il pino marittimo, la specie arborea ricadente nell'area interessata dal piano regionale antincendio, appartiene all'alto fusto ed ha tempi di maturazione che raggiungono e superano il mezzo secolo. Va dato, peraltro, atto che il testo unico forestale attualmente vigente, fa divieto del taglio a raso dei boschi d'alto fusto, ma le Regioni non se ne sono accorte, nonostante siano ormai trascorsi tre anni circa dalla sua entrata in vigore.

Per venire alla sentenza in commento, essa non si pone tanto il problema se il taglio boschivo previsto nel piano di prevenzione dagli incendi disposto dalla Regione Toscana per le pinete litoranee di Grosseto e Castiglion della Pescaia - come già detto, vincolate ai sensi della legge n. 1497 del 1939 - sia un taglio "colturale" o meno, avendo il piano altra funzione da quella della produzione di legname, ma se esso, nella complessità della sua portata non travalichi l'interesse selvicolturale venendo ad incidere l'interesse paesaggistico rappresentato dalla conservazione della pineta litoranea, ora oggetto di una massiccia recisione,

quando - recita la sentenza - si sarebbe dovuto chiamare in causa l'Autorità competente alla sua protezione a motivo della nuova configurazione acquisita dalla pineta per effetto della previsione programmatica regionale.

È significativo, di quanto ora detto, che il giudice evidenzia l'interesse ambientale che riveste il bosco oggi, rispetto ad un passato che lo considerava "come una mera risorsa agricola in un'ottica di sfruttamento economico"; e venga ancora dal giudice evidenziato, che appare "ormai superata" la tradizionale visione che relegava il settore forestale al solo campo dell'agricoltura (selvicoltura), poiché esso "esprime una pluralità di valori" che travalicano l'interesse meramente economicistico.

E questi valori non paiono sufficientemente tutelati se, come rilevano le Associazioni ambientaliste, e si legge nel parere del Consiglio di Stato che ha fornito l'intera motivazione della sentenza espressa nel decreto presidenziale, il piano regionale prevede - in contemporanea al taglio del 70% della vegetazione arbustiva e l'80% del sottobosco, non contestato dalla difesa regionale - anche l'eliminazione dell'"habitat" elettivo di numerose specie di insetti, di rettili, di uccelli e di mammiferi, tant'è che la medesima zona territoriale è stata compresa nella rete ecologica europea denominata "Natura 2000."⁴

Un intervento forestale avente una tale incidenza sul territorio protetto, se lo si ritiene esente dall'autorizzazione paesaggistica, perché considerato all'interno della categoria delle pratiche selvicolturali in una protezione disposta per categorie di beni, come nella legge n. 431 del 1985, non lo è più quando - rileva ancora la sentenza - si tratti di un comprensorio territoriale individuato secondo la previsione della legge n. 1497 del 1939, e cioè mediante un atto amministrativo mirato e puntiforme che ne circoscrive i confini, sicché diventa oggetto, quell'ambito territoriale, di una protezione paesaggistica specifica, dove il dato esteriore di peculiare bellezza, secondo la previsione della legge del 1939, viene sublimato e assorbito in una più ampia tutela ambientale che riconosce nel bosco un organismo ecologico complesso.⁵

In tal caso diviene necessario, di fronte ad un intervento massivo sulla superficie boscata - come, appunto, il piano della Regione Toscana diretto a prevenire gli incendi nella pineta - che si ottenga la preventiva autorizzazione della stessa Autorità che, con un provvedimento amministrativo discrezionale, ha ritenuto di gravare del vincolo paesaggistico quel territorio, affinché venga accertato se si è verificata o meno, una lesione al bene protetto ai sensi della legge sulle bellezze

4 Merita una notazione il richiamo che la sentenza rivolge alla Regione Toscana per non avere "sentito" il parere delle Associazioni nella formazione del piano antincendio, evidenziando "che non è conforme ai criteri generali di buona amministrazione" - ai sensi dell'art. 9 della legge 7 agosto 1990 n. 241 - "non prendere in considerazione i possibili contributi delle associazioni ambientaliste che abbiano prodotto memorie e documenti".

5 Il d. lgs. n. 227 del 2001 che riordina l'intero sistema vincolistico forestale disposto dal decreto n. 3267 del 1923 - oggi leggibile nel testo unico n. 34 del 2018 - prevede espressamente la tutela della biodiversità (vegetale e animale) - sicché è impedita la trasformazione del bosco in altra destinazione se essa non viene salvaguardata.

panoramiche del 1939 tuttora in vigore, interpretata oggi in un'ottica che veda il bosco non solo come prodotto legnoso, ma anche come entità biologica, alla quale la Regione Toscana, ha rilevato il giudice, non ha dato sufficiente attenzione.

La legge n. 431 del 1985, non ha infatti sostituito la normativa n. 1497 del 1939, ma l'ha, semmai, affiancata, avendo, la prima, una diversa portata dalla seconda: non importandole, cioè, il giudizio di qualità, ma di quantità, nel senso, cioè, che il bosco - purché esso sia, a prescindere cioè dalle diverse specie che lo conformano - viva, si sviluppi e si conservi nel tempo, indipendentemente dall'interesse estetico che può rivestire, poiché sarebbe impossibile sostenere che tutto il nostro paesaggio forestale posseda una peculiare profilatura di bellezza, o che il bosco caratterizzi, in questo senso della bellezza, per la sola sua presenza, ogni nostro paesaggio.

Questo è il significato di una protezione di genere: si intende proteggere un intero sistema ecologico, nel nostro caso il sistema forestale, e non un territorio circoscritto di particolare interesse paesaggistico di cui il bosco è elemento costitutivo, come si verifica - ed è il caso in commento - con la legge del 1939 più volte richiamata.⁶

⁶ Sul punto si veda, il nostro *Governo del territorio e disciplina giuridica dei boschi e delle aree protette*, II edizione, Roma, 2017 p. 101 e 102.