

VINCOLI SUI TERRITORI FORESTALI: PUNTUALIZZARE E RENDERE COERENTI GLI OBIETTIVI DI TUTELA, UNIFICARE I PROCEDIMENTI DI VALUTAZIONE

Claudio Ottaviani¹

¹Consiglio dell'Ordine Nazionale dei Dottori Agronomi e dei Dottori Forestali, Roma;
claudio.ottaviani@alice.it

Le foreste sono sottoposte a una pluralità di vincoli e di norme per la tutela di pubblici interessi tra cui il paesaggio, l'assetto idrogeologico, la biodiversità, gli habitat naturali e seminaturali e il rischio d'incendio. Norme e competenze si stratificano sul medesimo territorio senza determinare un effettivo e coerente miglioramento dei livelli di tutela. I vincoli imposti *ex lege*, come il vincolo paesaggistico e, in alcune Regioni, anche quello idrogeologico, derivano da un procedimento a priori, dogmatico, non basato sull'analisi delle effettive esigenze di tutela del bosco e del territorio. Un esempio di evidente contrasto tra diversi obiettivi di tutela si ha nel caso della salvaguardia degli habitat delle "aree aperte", la cui scomparsa e il mancato ripristino sono stati favoriti anche dall'indiscriminata tutela delle neoformazioni forestali in esse insediate. La carenza di un quadro univoco e puntuale degli obiettivi di tutela e la stratificazione di norme e competenze è di grave ostacolo per una razionale attività selvicolturale e per lo sviluppo di filiere e di sistemi d'impresa in grado di valorizzare le risorse forestali disponibili. La pianificazione comprensoriale, sul modello dei piani forestali di indirizzo territoriale, può rappresentare una soluzione ma solo a condizione che ad essi sia demandata l'individuazione degli ambiti di applicazione dei vincoli, delle norme di tutela, degli interventi consentiti e dei criteri di attuazione. Inoltre, la pianificazione comprensoriale forestale dovrebbe essere a pieno titolo uno strumento della pianificazione territoriale, andando a costituire un "piano particolareggiato d'area" della pianificazione urbanistica e paesaggistica.

Parole chiave: vincoli, tutela, pianificazione.

Keywords: constraints, protection, planning.

1. Introduzione

Secondo un rapporto del Corpo Forestale dello Stato ("*Primo rapporto sullo stato del paesaggio alimentare italiano*" - novembre 2012) 6.631 Comuni, pari all'82% dei Comuni italiani, e quasi il 10% della superficie territoriale, ricadono in aree ad elevato rischio idrogeologico. I recenti, diffusi e ricorrenti eventi di calamità idrogeologica e idraulica evidenziano non solo come tale stima sia attendibile ma anche che la situazione potrebbe aggravarsi per i sempre più marcati effetti sul regime pluviometrico dei cambiamenti climatici in atto.

Le cause di questa situazione sono molteplici e legate ad un complesso di fattori naturali e antropici che afferiscono all'assetto geomorfologico, strutturale e di gestione del territorio. In questo contesto vi è sempre maggiore consapevolezza come gravi responsabilità debbano attribuirsi a un non corretto governo del territorio. Interventi pianificati e abusivi hanno contribuito a uno sviluppo irrazionale delle aree urbanizzate, al consumo di suolo e all'abbandono o alla cattiva gestione del territorio rurale. Sono così crescenti le istanze e le effettive esigenze di un'urgente revisione delle politiche territoriali, affinché da un lato si riqualifichino e si mettano in sicurezza le aree urbanizzate e, dall'altro, si

metta fine al consumo di suolo e si adottino misure per il riassetto, il presidio e la corretta gestione attiva del territorio rurale, in particolare delle aree collinari e montane.

La corretta gestione delle aree rurali ha anche altri obiettivi oltre a quello della tutela idrogeologica, tra cui in particolare il recupero di assetti paesaggistici e il recupero e mantenimento di habitat sostenuti dall'attività agro-silvo-pastorale.

In questo ambito, particolare importanza assume la gestione delle aree forestali, sia per i rapporti e le compatibilità con altre componenti territoriali, sia per l'importanza delle scelte attuate nell'ambito della gestione selvicolturale, che deve concorrere al raggiungimento di obiettivi di tutela ma anche di valorizzazione economica, fermo restando l'assioma della sua "*sostenibilità*". Infatti, senza porre le condizioni per una valorizzazione economica delle risorse forestali gli obiettivi di "*gestione attiva*" e di "*presidio del territorio*" potranno difficilmente essere raggiunti. Solo adeguate politiche strutturali e di sostegno alle filiere produttive forestali possono determinare le condizioni per lo sviluppo di una imprenditoria qualificata, posta a presidio di quei territori che possano garantire prospettive di stabile occupazione e reddito ed in cui

sarebbero così sostenibili razionali e diffuse forme di gestione selvicolturale.

Tali politiche devono svilupparsi con una sostanziale revisione e semplificazione dell'attuale quadro normativo che finalizzi in modo puntuale le azioni di tutela e le raccordi coerentemente con gli strumenti di incentivazione economica, individuando chiaramente strumenti, competenze e termini di conclusione dei procedimenti di valutazione e di intervento pubblico, senza far gravare sulla proprietà forestale e sugli operatori economici costi e ritardi dovuti a complessità, settorialità e inefficienza della Pubblica Amministrazione.

Se analizziamo la situazione esistente possiamo invece facilmente riscontrare che l'attuale quadro istituzionale e normativo pone severi ostacoli allo sviluppo di politiche di razionale gestione attiva, senza peraltro ottenere un efficace e coerente regime di tutela. Una pluralità di vincoli e di norme è prevista da leggi statali e regionali, da regolamenti e da altri strumenti di attuazione; essi agiscono direttamente o indirettamente sulle aree forestali, spesso sovrapponendosi sulla medesima area in modo non coordinato, contraddittorio e spesso anche inefficace rispetto agli obiettivi dichiarati di tutela del paesaggio, dell'assetto idrogeologico, della biodiversità, degli ecosistemi, di habitat naturali e seminaturali e di prevenzione del rischio d'incendio.

2. Il regime giuridico dei boschi: aspetti generali

Storicamente e nel nostro attuale ordinamento giuridico i terreni boscati sono beni sottoposti a uno speciale regime "controllato" della proprietà fondiaria.

Il proprietario e i titolari di altri diritti reali possono disporre del bene "bosco" nei limiti e con le modalità stabiliti dalla legge a tutela delle funzioni di pubblico interesse a esso riconosciute. Particolari limiti e modalità d'uso sono stabiliti, anche con finalità economiche e patrimoniali, per i boschi di proprietà pubblica, o che siano stati realizzati o migliorati con finanziamento pubblico. Di seguito non esamineremo, per brevità, il particolare regime di tutela imposto su queste ultime categorie ma solo i vincoli e le norme di tutela che riguardano tutti i terreni boscati. I vincoli e le norme di tutela riguardano sia la conservazione della destinazione d'uso del bene fondiario sia le forme di utilizzazione dei soprassuoli forestali. Tali vincoli e norme possono essere applicati in forma indiretta, cioè per i rapporti funzionali tra il bosco e il territorio in ragione dei vincoli imposti su quest'ultimo, oppure in forma diretta, cioè per funzioni proprie del bosco, indipendentemente dal territorio in cui esso è collocato. L'imposizione dei vincoli può essere attuata con atti amministrativi, che individuano le aree o i beni sottoposti a vincoli in base a disposizioni di legge e regolamentari che definiscono il pubblico interesse tutelato, i principi per l'individuazione dei beni da sottoporre a vincolo e le relative procedure amministrative. I vincoli possono essere imposti anche per legge (*ex-lege*), quando la legge stessa oltre a definire il pubblico interesse tutelato individua direttamente le aree o i beni assoggettati al vincolo, senza che siano necessari successivi atti per l'individuazione degli stessi.

3. L'evoluzione del quadro normativo

Fino al 1984 la tutela riguardava, in modo indiretto, solo i boschi compresi in aree delimitate da specifici perimetri e sottoposte a vincoli imposti dallo Stato. Erano tutelati i terreni boscati compresi all'interno delle zone sottoposte a vincolo idrogeologico ai sensi del R.D.L. 30 dicembre 1923, n. 3267, "Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani" e del Regolamento approvato con R.D. 16 maggio 1926, n. 1126. Anche le norme della Legge 29 giugno 1939, n. 1497, "Protezione delle bellezze naturali" agivano in modo indiretto sui boschi ricadenti nelle località individuate e perimetrate per la bellezza panoramica (art. 1 - c.4), o per la bellezza naturale o la singolarità geologica (art. 1 - c.1), ma interessando estensioni territoriali assai più limitate.

Dopo il 1984 si registra un ampliamento degli obiettivi di tutela, in relazione ai quali nuovi vincoli e norme di tutela, diretta o indiretta, si aggiungono a quelli fino ad allora vigenti sui boschi. La più importante azione normativa sui boschi si registra con l'imposizione per legge del vincolo paesaggistico su tutti i boschi con la Legge 8 agosto 1985, n. 431, confermata successivamente dal Decreto Legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, e dal Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137". Il vincolo è imposto inizialmente solo con una definizione sintetica dei beni ad esso soggetti: "i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento". Tale definizione è stata poi integrata dal D.Lgs. n. 42 del 2014 con un riferimento: "...come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227" legando così l'individuazione dei beni vincolati alle definizioni di bosco e ai parametri dimensionali e vegetazionali indicati nel Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 227. Con la normativa richiamata è stata prevista anche la redazione dei "piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali", oggi definita "pianificazione paesaggistica" e disciplinata dall'art. 143 del citato D.Lgs. n. 42 del 2004. Tale pianificazione può dettare per i boschi "...prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione".

Si è così aperta la strada per una possibile regolamentazione nella pianificazione urbanistica e paesaggistica della destinazione d'uso dei terreni forestali ma anche delle forme di utilizzazione dei boschi, cioè dell'attività selvicolturale. A questa ipotesi, comunque reale e già adottata in alcuni contesti, si frappone tuttavia la previsione di legge che consente nei boschi "il taglio colturale... previsto ed autorizzato in base alle norme vigenti in materia", come indicato nella legge n.431 del 1985 ed ora confermato nell'art. 149, comma 1 lettera c) del D.Lgs. 42/2004. Anche in questo caso il termine "taglio colturale" ha trovato un'univoca interpretazione solo con l'emanazione del D.Lgs. 227 del 2001 che all'articolo 6 ne contiene la definizione.

Norme di tutela indiretta vengono poi imposte sui boschi compresi nelle aree protette a seguito dell'approvazione della Legge 6 dicembre 1991, n. 394, "Legge quadro sulle aree protette", in particolare con le norme previste per i Regolamenti dei Parchi e delle Riserve naturali statali, che disciplinano anche lo svolgimento delle attività selvicolturali (articolo 11 comma 2 - lettera b), nonché danno la possibilità, tramite il preventivo "nulla osta" per l'esecuzione di tutti gli interventi, di introdurre specifiche e ulteriori norme in sede di autorizzazione dei tagli boschivi. A tale legge sono seguite leggi regionali che hanno disciplinato l'istituzione e la regolamentazione di Parchi e riserve regionali o provinciali, prevedendo anch'esse, in tale ambito, norme che incidono sulla conservazione del bosco e sulle attività selvicolturali.

Altre norme di tutela che agiscono indirettamente sui boschi sono quelle emanate in attuazione della Direttiva 92/43/CEE "Habitat", relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche, e della Direttiva 79/409/CEE "Uccelli", concernente la conservazione degli uccelli selvatici. In particolare, in base alle norme nazionali di recepimento di tali direttive, di cui al D.P.R. 8 settembre 1997, n.357, modificato dal D.P.R. 12 marzo 2003, n. 120, e alle discipline derivanti da leggi regionali sono state individuate aree oggetto di protezione, costituendo la rete "Natura 2000" (p(SIC), SIR, ZPS). In queste ultime aree l'attività selvicolturale può trovare limitazioni e apposite discipline in relazione agli specifici obiettivi di conservazione di habitat o di specie di flora o di fauna selvatica.

Con la legge 21 novembre 2000, n. 353 "Legge-quadro in materia di incendi boschivi", si dettano norme di principio per la legislazione regionale in questa materia, fissando il principio della pianificazione regionale e individuando tra le misure di prevenzione degli incendi boschivi anche gli "interventi colturali idonei volti a migliorare l'assetto vegetazionale degli ambienti naturali e forestali", indicando cioè l'esigenza che le norme regionali orientino l'attività selvicolturale e la gestione delle altre aree naturali verso assetti destinati a prevenire lo sviluppo e a ridurre la propagazione degli incendi.

Con il Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 227, "Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57" si introduce anzitutto la "definizione di bosco", demandando tale definizione alle Regioni (art.2 comma 2 e comma 3) e introducendo una definizione di salvaguardia (art.2 comma 6) che nelle intenzioni del legislatore doveva avere vigore "Nelle more dell'emanazione delle norme regionali ..." e comunque "...ove non diversamente già definito dalle regioni stesse...".

L'interpretazione giurisprudenziale di queste norme da parte della Cassazione penale ha determinato un orientamento e un esito diverso da quello voluto dal legislatore, essendo stata sollevata un'eccezione di costituzionalità a seguito del riparto di competenze tra Stato e Regioni definito dall'art.117 della Costituzione, come modificato dalla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, "Modifiche al titolo V della parte seconda

della Costituzione". In sostanza, la corrente interpretazione giurisprudenziale delle norme dell'art. 2 del D.Lgs.n.227 del 2001 ha portato a considerare il disposto del comma 6 come "definizione di bosco" ai fini delle materie di competenza dello Stato mentre le definizioni regionali adottate ai sensi del comma 2 sono state ritenute valide solo ai fini delle materie di competenza regionale.

Questa situazione ha avuto conseguenze sull'individuazione dei boschi sottoposti *ex-lege* a vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera g), del D.Lgs. n. 42/2004 che attualmente devono identificarsi con quelli corrispondenti alla definizione di bosco dettata dall'art. 2 comma 6 del D.Lgs. n.227 del 2001.

In tal senso hanno notevole rilevanza le modifiche introdotte al suddetto art. 2, comma 6 del D.Lgs. n.227 del 2001, con il Decreto Legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni dalla Legge 4 aprile 2012, n. 35. Con tali modifiche sono state escluse dalla "definizione di bosco", ai fini delle materie di competenza statale, le seguenti aree: le formazioni forestali di origine artificiale realizzate su terreni agricoli a seguito dell'adesione a misure agro ambientali promosse nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale dell'Unione europea una volta scaduti i relativi vincoli; i terrazzamenti; i paesaggi agrari e pastorali di interesse storico coinvolti da processi di forestazione, naturale o artificiale, oggetto di recupero a fini produttivi.

La definizione di "taglio colturale" dettata dal comma 4 dell'art. 6 del D.Lgs. 227 del 2001 ha conservato invece piena validità in riferimento all'esclusione dal regime di autorizzazione ai fini del vincolo paesaggistico, di cui all'art. 149 comma 1 lettera c) del D.Lgs. n.42 del 2004. Sarebbe tuttavia riduttiva la lettura delle disposizioni del D.Lgs. 227 del 2001 solo in chiave di interpretazione e attuazione delle norme del D.Lgs. n. 42 del 2004.

Gli obiettivi di tale provvedimento sono ben più ampi e finalizzati alla valorizzazione della selvicoltura quale elemento fondamentale per lo sviluppo socio-economico e per la salvaguardia ambientale del territorio.

Il Decreto sancisce inoltre il rispetto degli impegni assunti a livello internazionale e comunitario dall'Italia in materia di biodiversità e sviluppo sostenibile con particolare riferimento a quanto previsto dalle Risoluzioni delle Conferenze interministeriali sulla protezione delle foreste in Europa di Strasburgo, Helsinki e Lisbona.

Così il complesso delle norme del Decreto costituisce una nuova e più ampia normativa rivolta in modo diretto a tutti i boschi, anche non soggetti ai vincoli finora citati, composta in parte da norme di immediata efficacia e in parte da direttive per le normative regionali, tali da poter essere considerate un vero e proprio "vincolo forestale". L'articolo 4 indica il principio generale di divieto di trasformazione di tutti i boschi, ponendo come unica eccezione solo i casi autorizzati dalle regioni in conformità alle norme di cui all'articolo 151 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, ora sostituite dall'art.146 del D.lgs. n. 42 del 2004, ma "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".

Si configura così, di fatto, una valutazione integrata dei diversi interessi pubblici connessi alla conservazione del bosco, principio questo che non appare al momento perfettamente recepito dalle regioni, almeno in termini di integrazione o di coordinamento dei procedimenti amministrativi necessari a rendere conformi alla norma nazionale le autorizzazioni rilasciate per la trasformazione dei boschi.

Peraltro, molte regioni hanno adeguato le proprie leggi o regolamenti in materia forestale uniformando la disciplina delle attività selvicolturali alle disposizioni dell'art. 6 del D.Lgs. 227 del 2001, il cui rispetto è posto come condizione per la configurabilità del taglio boschivo come "taglio colturale".

4. Criticità nella normativa statale e regionale

4.1 Individuazione delle aree soggette a vincoli e norme di tutela

L'individuazione delle aree forestali soggette a vincoli e a specifiche discipline è attuata con tre diverse modalità, cioè con l'individuazione di precisi confini cartografici e descrittivi delle aree vincolate, oppure con la definizione sintetica dei beni soggetti o esclusi dal vincolo (ad esempio "i boschi" "i pascoli", "i terrazzamenti", "i paesaggi storici"), o anche con l'individuazione di parametri dimensionali e fisionomici che definiscono le caratteristiche dell'area. Attualmente tutte e tre le casistiche riportate non consentono l'individuazione certa delle aree forestali sottoposte o escluse dai vincoli.

Di conseguenza, sono frequenti i casi di contenzioso e l'applicazione delle norme di legge deve spesso conformarsi all'interpretazione giurisprudenziale che ne scaturisce in sede penale e amministrativa.

Il primo caso si riferisce alle aree territoriali sottoposte a vincolo paesaggistico e soprattutto a vincolo idrogeologico in base al R.D.L. 30.12.1923, n.3267, in cui sono ben delimitati cartograficamente e in modo descrittivo i confini delle aree vincolate.

Tuttavia all'interno delle stesse aree non sono distinte le principali unità culturali considerate dalla stessa normativa, cioè boschi, terreni saldi e terreni a periodica lavorazione. Le definizioni sintetiche sono oggetto di frequenti contenziosi e si traducono in genere in definizioni giurisprudenziali per la soggettività e le diverse interpretazioni dei termini utilizzati.

Nel caso della definizione tramite parametri fisici o fisionomici la sussistenza del vincolo non è determinabile tramite confini cartografici ma solo con un rilevamento istantaneo sul terreno della presenza della formazione forestale avente i parametri indicati dalla legge, essendo questi ultimi in continua variazione per il dinamismo di insediamento, sviluppo ed evoluzione della vegetazione. In tale ipotesi l'incertezza dei confini delle aree vincolate è inoltre dovuta anche all'interpretazione soggettiva del tecnico rilevatore, non essendo determinati metodi di rilevamento idonei ad ogni casistica riscontrabile sul terreno.

4.2 Incoerenza e contraddittorietà dei vincoli e delle norme

Appaiono criticabili anzitutto i vincoli imposti per legge, la cui adozione potrebbe ritenersi idonea semmai solo come strumento di salvaguardia in attesa di una più attenta verifica e selezione dei beni meritevoli di protezione.

Infatti, tali vincoli derivano da un procedimento a priori, dogmatico, non basato sull'analisi delle effettive caratteristiche del bosco e dei suoi rapporti con il territorio ma su parametri dimensionali e fisionomici della vegetazione.

Tali parametri appaiono astratti e privi di ogni valutazione ecologica e sull'esigenza di tutela del pubblico interesse sotteso dalla normativa di riferimento.

Si determinano così azioni non coerenti con gli stessi obiettivi di tutela fissati dalla norma di origine o da altre norme che incidono sul medesimo territorio.

Ad esempio, l'attuale indiscriminata tutela paesaggistica di neoformazioni forestali aventi le caratteristiche fisionomiche fissate dalla legge con la "definizione di bosco" può essere in contrasto con gli stessi principi fondamentali dettati dall'art.131 del D.lgs. n. 42 del 2004 e dall'art.1 della "Convenzione europea del paesaggio", nei casi in cui l'insediamento della vegetazione forestale avvenga in terreni la cui preesistente destinazione sia un elemento del paesaggio rurale rappresentativo dell'identità e dei valori culturali di un territorio e che, come tale, dovrebbe essere oggetto prioritario della medesima tutela.

Esempio di evidente incoerenza e di contrasto tra diversi obiettivi di tutela si ha nel caso in cui il territorio vincolato per legge a bosco sia al tempo stesso individuato come meritevole di protezione di un habitat non forestale, come nel caso degli habitat delle "aree aperte", la cui scomparsa e il mancato ripristino sono stati favoriti anche dall'indiscriminata tutela delle neoformazioni forestali in esse insediatesi.

4.3 Competenze e procedimenti

L'attuale assetto istituzionale non favorisce una coerente e razionale azione pubblica.

Dopo la riforma attuata con la Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, l'art. 117 della Costituzione ha determinato una complessa e incerta ripartizione di competenze tra Stato e Regioni: la disciplina che incide sulle foreste è affidata a materie statali, a materie concorrenti e a materie di competenza regionale.

Gli organi della Pubblica Amministrazione, a tutti i livelli, manifestano spiccata settorialità e scarso coordinamento: competenze e norme si stratificano sul medesimo territorio senza un nesso logico, generando un caotico insieme di procedimenti amministrativi e dettando disposizioni talora non coordinate se non addirittura contrastanti.

Così, senza determinare un effettivo e coerente miglioramento dei livelli di tutela, sono scoraggiate le già scarse iniziative di razionale gestione attiva dei boschi e del territorio rurale, anche per il carente raccordo tra obiettivi di tutela e incentivi pubblici a favore della gestione selvicolturale.

Inoltre l'imperfetta formulazione delle norme comporta spesso che la definizione dei contenuti e delle modalità di applicazione delle stesse sia affidata alle interpretazioni giurisprudenziali determinate a seguito di contenziosi in sede penale e amministrativa.

5. La pianificazione forestale

La pianificazione forestale può consentire di condurre un puntuale e razionale processo di analisi dei rapporti funzionali tra aree forestali e territorio, di valutazione integrata dei molteplici obiettivi di tutela e del coordinamento con le azioni pubbliche di sostegno alla valorizzazione delle risorse forestali. Con tale procedimento si potrebbe dare certezza giuridica e coerenza alle azioni di tutela e definire in modo univoco gli ambiti, le modalità e gli strumenti per l'utilizzo sostenibile delle risorse forestali. La pianificazione comprensoriale può rappresentare il livello adeguato per perseguire tali obiettivi, dando certezze riguardo all'entità e alla disponibilità delle risorse produttive, creando cioè i presupposti per le valutazioni economiche necessarie per lo sviluppo di filiere e di sistemi d'impresa. A tal fine è però necessario che si verifichino alcune condizioni. Anzitutto i preesistenti vincoli e le relative norme regolamentari dovrebbero assumere solo un valore di salvaguardia in attesa dell'adozione dei piani comprensoriali, cui dovrebbe essere demandata l'individuazione degli ambiti di applicazione dei vincoli, delle norme di tutela, degli interventi consentiti e dei relativi criteri di attuazione. Inoltre, la pianificazione comprensoriale forestale dovrebbe essere a pieno titolo uno strumento della pianificazione territoriale andando a costituire un "piano particolareggiato d'area" della pianificazione urbanistica e paesaggistica ed avere, come tale, valore di unico strumento di regolamentazione della gestione, dell'infrastrutturazione e della trasformazione delle aree forestali e a vocazione forestale ricadenti nel comprensorio pianificato. Verso tale modello di pianificazione sono già orientati i piani forestali di indirizzo territoriale adottati in alcune Regioni, alla cui effettiva esecutività è comunque di ostacolo la complessità dell'attuale quadro di competenze, norme e interpretazioni giurisprudenziali.

La pianificazione dovrebbe svolgersi in quattro fasi e riferirsi a comprensori di dimensioni inversamente proporzionali alle variabili da analizzare, come determinate dalle specifiche esigenze di tutela, dai vincoli sovraordinati e, soprattutto, dalle caratteristiche del territorio (diversificazione e frammentazione delle unità di paesaggio e degli habitat, condizioni idrogeologiche e idrauliche, rapporti tra aree rurali e urbanizzate, etc.). Una prima fase di analisi dovrebbe riguardare i rapporti funzionali tra il territorio e le aree forestali, determinando per queste ultime i confini delle aree vincolate e gli specifici obiettivi di tutela, nonché i confini delle aree di compatibilità e di incompatibilità rispetto ad altri vincoli od obiettivi di tutela (conservazione di altre unità di paesaggio/ habitat, prevenzione dei rischi d'incendio, idraulico, idrogeologico).

La seconda fase dovrebbe analizzare le diverse destinazioni e gli obiettivi di tutela e di produzione delle aree

forestali e a vocazione forestale, individuando le aree destinate o destinabili a fini esclusivamente produttivi (arboricoltura da legno o altre produzioni forestali), le aree non produttive per natura (es. arbusteti) o per destinazione (es. riserve integrali, boschi di protezione, boschi di particolare interesse storico), le aree multifunzionali, cioè in cui le attività selvicolturali sono condizionate da obiettivi di tutela di pubblici interessi. La terza fase dovrebbe determinare in modo univoco le norme tecniche per ciascuna delle suddette tipologie di area, comprese le norme riguardanti l'infrastrutturazione per funzioni proprie dell'area, e gli interventi ritenuti di interesse pubblico in relazione ai rischi d'incendio, idrogeologico e idraulico.

La quarta fase dovrebbe individuare gli interventi pubblici, in termini sia di finalizzazione degli incentivi economici sia di azioni prescrittive, anche forzose, sulla base fondiaria non gestita in linea con gli interessi pubblici individuati dal piano.

Naturalmente la competenza per i procedimenti amministrativi previsti dal piano e per il controllo sulle norme di attuazione dovrebbe essere affidata ad un unico soggetto istituzionale che abbia strutture e professionalità adeguate a gestire la materia forestale. s

Nell'ambito così delineato, i tradizionali piani di gestione forestale, di livello aziendale o consortile, dovrebbero assumere la veste di piani di dettaglio, in cui definire a livello esecutivo, in conformità al piano comprensoriale, sia gli interventi selvicolturali sia le opere di infrastrutturazione, al fine di consentire l'immediata esecuzione di tutte le attività sotto la direzione di un tecnico forestale abilitato.

SUMMARY

Constraints in forest lands: accurately defining and bringing consistence to the objectives of protection, unify the evaluation procedures

Forests are subject to a number of constraints and regulations for the protection of public interests, such as landscape, hydrogeological structure plan, biodiversity, natural and semi-natural habitats, and wild fire risk. Rules and competencies coexist in the same territory without producing a real and consistent improvement of protection levels. The constraints imposed by law, such as landscape restrictions and, in some regions, also geological constraint, arising from an administrative procedure based on preconceived, dogmatic ideas, which is not based upon real requirements of protection coming from forest features and territory.

An example of evident inconsistency applying to different objectives of protection can be observed in the case of habitat conservation of "open areas", whose disappearance and lack of reactivation have been enhanced also by indiscriminate protection of new forest formations which had settled on there. The absence of an unequivocal and accurate framework of protection objectives, as well as the concurrence of different rules and competencies, seriously hamper a rational silvicultural activity and the development of

supply chains and enterprises able to make the most of available forest resources. The district planning, on the pattern of forest plans of territory management, can be regarded as a solution, but only on condition that they be assigned to the identification of areas of application

of the constraints, the rules for protection and intervention allowed and implementation criteria. Secondly, forest district planning should be regarded as a full instrument of land-use planning, thus becoming an “area detailed plan” of urban and landscape planning.