

Legge Galasso e legislazione forestale

Alberto Abrami *

Come è noto, la legge 8 agosto 1985 n. 431 ha classificato (fra l'altro) come bellezze naturali, ovvero ha sottoposto a vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 1 della legge n. 1497 del 1939, i boschi in quanto tali, ovvero sia in quanto categoria di beni.

Si tratta, quindi, di classificazione che nasce *ope legis* senza necessità, cioè, di ulteriore valutazione tecnico-discrezionale dell'organo amministrativo preposto alla tutela dei beni.

La legge n. 431 del 1985 sostituisce — va ricordato —, innovandone e dilatandone i contenuti, il D.M. 21 settembre 1984 censurato dai Tribunali amministrativi in quanto le limitazioni imposte alla proprietà privata non nascevano attraverso statuizioni di carattere generale (come quelle legislative) ma mediante atto amministrativo¹. Conviene, inoltre, rilevare subito che la legge in questione, la quale ha completamente sostituito nel momento della conversione in legge le previsioni del decreto legge 27 giugno 1985 n. 312, ha visti eliminati i dubbi di costituzionalità relativi all'invasione di competenze regionali e, in particolare, in relazione alla competenza esclusiva in materia attribuita alle Regioni a statuto speciale dalla Corte costituzionale, che, con sentenza 24 giugno 1986 n. 153, ha risolto il conflitto di attribuzione sollevato in relazione alla circolare applicativa della legge n. 431.

In realtà ci sarebbe da sorprendersi che tutti i nostri boschi — a prescindere dal fatto che una definizione di bosco manca nel nostro ordinamento giuridico statale per essere presente soltanto in alcune Regioni — posseggano, per il solo fatto di esistere, i requisiti estetici e paesistici previsti dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497.

Si deve, tuttavia, osservare che la nuova legge costituisce una massiccia integrazione ed innovazione della normativa del 1939, andando ben oltre la profilatura estetica che caratterizza tale nor-

* Prof. associato di Legislazione forestale nell'Università di Firenze.

¹ Cfr. sentenze T.A.R. Lazio II sez. 17.IX.1985 n. 2295 e Ord. TAR Lombardia, sede di Brescia 21.1.1985 n. 39.

mativa, per evidenziare l'interesse pubblico che presentano determinate categorie di beni considerati come elementi strutturali del paesaggio-ambiente.

In questo senso le innovazioni prodotte dalla legge n. 431 incidono sui tratti tipici della legislazione del 1939².

Da normativa che aveva cura della conservazione delle bellezze di insieme e individue relative a un determinato ambito territoriale, essa si trasforma in normativa la cui finalità è costituita dalla tutela di categorie di beni e, in via transitoria — e cioè in attesa della elaborazione dei piani paesistici o urbanistico-territoriali regionali —, anche di porzioni di territorio rilevanti per le loro caratteristiche ambientali. Proprio per questa ragione ci sarebbero da avanzare delle riserve circa l'ingegneria costituzionale che ha dato vita alla legge n. 431 del 1985 e cioè all'utilizzazione del D.P.R. n. 616 del 1977 nel quale viene ad innestarsi, integrandone le disposizioni. È vero, infatti, che il D.P.R. n. 616 aveva la funzione, in forza della legge di delegazione 24 luglio 1975, n. 382, di trasferire le competenze amministrative dallo Stato alle Regioni, ma non di fissare nuovi principî fondamentali nelle materie oggetto del trasferimento.

La legge 8 agosto 1985, n. 341 non si limita a qualificare i boschi come bellezze naturali, ma stabilisce quali interventi ed attività sono immediatamente consentiti e quali invece sono sottoposti al procedimento autorizzatorio disciplinato dalla normativa del 1939.

Tale distinzione, della quale ora diremo, nasce probabilmente

² In realtà la legge n. 431 costituisce il punto terminale di un processo evolutivo che è andato man mano superando, anche, e non solo sotto il profilo giuridico, la nozione di paesaggio quale viene inteso nella legge n. 1497, e cioè in funzione della conservazione di beni e di località caratterizzati da particolare pregio estetico.

Alla costruzione del concetto di bene ambientale hanno, a vario titolo, contribuito stimoli culturali differenziati. Ricordiamo qui, in particolare, le indicazioni propositive emesse dalle Commissioni di indagine parlamentare Franceschini e Papaldo (così denominate dai nomi dei rispettivi presidenti) le cui emergenze e contenuti sono stati puntualmente analizzati dalla dottrina giuridica; e dal dibattito è, più in particolare, emersa una lettura del paesaggio molto più ampia di bellezza naturale da conservare e che in sostanza si può riassumere nella fisionomia strutturale dell'ambiente.

Sul punto da ultimo A. CROSETTI, *Tutela dei beni ambientali*, voce del *Noviss. Digest.*, Appendice, Torino, 1986, vol. VII, p. 928, nonché L. FRANCIOSI, *La destinazione della proprietà a tutela del paesaggio*, Napoli, 1986, p. 25 e ss.

Per la giurisprudenza più recente si segnala il parere del « Consiglio di Stato » sez. II, 29 giugno 1983, dove viene rilevato che « i quadri panoramici naturali debbono essere protetti ai sensi della legge 29 giugno 1939 n. 1497, nella loro integrità sostanziale come ambiente e non sotto il profilo di una occasionale linea di visibilità ».

dalla preoccupazione per un verso di sottoporre a controllo gli interventi diretti a procurare alterazioni o incisioni del territorio protetto (art. 1, comma 8°) e, per altro verso, dalla preoccupazione, ma di segno opposto, di non gravare, attraverso inutili appesantimenti burocratici, l'attività agro-silvo-pastorale allorché è diretta ad assecondare i cicli biologici naturali, intendendo così conciliare gli interessi legati all'attività economica con quelli della tutela dell'ambiente (art. 1, comma 4°).

Fra le disposizioni della legge n. 431 due sono i commi — il 4° e l'8° — sopra genericamente richiamati, che concernono la selvicoltura, e che perciò vanno esaminati partitamente.

Nel primo di tali comuni si stabilisce che « nei boschi e nelle foreste » sono consentiti « il taglio colturale » nonché « la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione previste e autorizzate in base alle norme vigenti in materia ». Si tratta di disposizione che ha bisogno di un breve esame, in particolare circa il significato di « taglio colturale », dovendoci chiedere se per esso devono intendersi tutti i tagli connaturali all'esercizio della selvicoltura, ed in particolare il taglio di utilizzazione o di raccolta, oppure un tipo particolare di taglio inteso nel suo significato tecnico e cioè come taglio di natura selettiva e non quindi di utilizzazione generalizzata della superficie arborea di un certo terreno. La propensione per questa seconda interpretazione nasce dal fatto che il legislatore non richiama le operazioni previste dalla normazione forestale *tout court*, ma ne individua alcune, evidenziando come queste, e non altre, debbano senz'altro intendersi compatibili con la protezione dell'ambiente.

Ciò vale, dunque, per l'inciso « taglio colturale » (dove il termine « taglio », si badi bene, è rilevato al singolare) come pure per quanto riguarda la « forestazione » (cioè l'imboschimento di aree nude) e la « riforestazione », ovvero il rimboschimento di aree già destinate a bosco, nonché le opere di « bonifica » e « antincendio », le quali, seppur possono entrare in contrasto con finalità meramente estetiche, sono tuttavia dirette al miglioramento e alla difesa dell'ambiente in genere, ed in particolare alla repressione degli incendi del bosco. Sempreché, giova sottolineare, si tratti di operazioni previste dalle leggi in materia.

La terminologia forestale appare del resto univoca nel precisare come in effetti vi sia antitesi fra taglio colturale, la cui funzione è quella di intervenire sul bosco per migliorarlo e utilizzarlo mediante

sfolli e diradamenti, ed i tagli di rinnovamento e di raccolta, mediante i quali il bosco viene abbattuto una volta giunto a maturità³. Ugualmente la legislazione ha avuto modo in passato di precisare come per tagli colturali si debbono intendere « i tagli di sfollamento, diradamento e di espurgo »⁴.

Si direbbe quindi che il legislatore abbia mostrato un atteggiamento di diffidenza verso la normazione forestale globalmente intesa, lasciando privo di controllo ai fini della tutela ambientalista solo il taglio colturale e non ogni taglio di utilizzazione del bosco, così come previsto dalle « prescrizioni di massima e di polizia forestale »⁵.

Diverse, d'altra parte, sono le angolazioni delle due leggi, quella del 1923 che considera il bosco come presidio di difesa idrogeologica, e la legge n. 431 del 1985 per la quale il bosco è visto come un bene in quanto tale, e cioè da proteggere per i vari servizi che è capace di offrire alla collettività e non solo legati alla protezione idrogeologica del terreno⁶.

Se così stanno le cose riguardo all'interpretazione del termine « taglio colturale », occorre osservare come oltre questo tipo di intervento selvicolturale, che risulta consentito, l'attività agro-silvo-

³ Cfr. *Terminologia forestale*, a cura di G. Bernetti, C.N.R. e Acc. it. sc. for., Roma, 1980, p. 115.

⁴ Regolamento 7 aprile 1904 n. 286, contenente le norme per i tagli di coltivazione e di conservazione dei boschi nazionali inalienabili.

⁵ Indagini sperimentali eseguite nelle condizioni più diverse hanno dimostrato che il taglio « a raso » del bosco provoca aumenti del deflusso superficiale delle acque fra il 20 e l'80 per cento, accrescendo le piene dal 50 ad oltre il 100 per cento a seconda dell'altezza delle piogge e di altri fattori. Al riguardo si veda la voce *Rimboscimento* del *Lessico universale italiano*, Roma, vol. XIX, p. 79, nonché *Foreste e alluvioni*, quaderno n. 149 dell'« Accademia italiana dei Lincei », Roma, 1971, dove fra l'altro si rileva che le frane fuori dal bosco raggiungono un numero due volte superiore rispetto al numero delle frane dentro il bosco (p. 13).

⁶ Si pensi al ruolo che la foresta svolge nella protezione della natura e la salvaguardia degli equilibri, naturali fisici e biologici. È nota, in particolare, l'influenza che viene esercitata dalla foresta sul clima così da determinare — nelle vicinanze immediate e quando la superficie boscata ha una certa estensione un vero micro-clima. Ugualmente conosciuto è il ruolo svolto nella lotta contro l'inquinamento dell'aria e l'efficace protezione che i terreni boscati assicurano contro il vento che impoverisce i suoi friabili, togliendo loro gli elementi più sottili e seccando superficialmente la terra. Infine si può ricordare come la foresta costituisca dal punto di vista della protezione della fauna un capitale biologico indispensabile agli equilibri naturali conservando una associazione complessa di animali maggiori e minori. Circa la funzione da attribuire alle diverse funzioni del bosco si veda GAJO P. e MARINELLI A., *Considerazioni sulle imprese forestali ai fini della loro valutazione*, in *Valutazioni di impresa in una società dinamica* (Atti del XIII Incontro Ce.S.E.T., Bologna, 15 gennaio 1983) nonché ABRAMI, *Realtà forestale ed evoluzione legislativa*, in *Giur. agr. it.*, 1986, p. 334.

pastorale non soffra limitazioni, ovvero non richieda l'autorizzazione finché non comporti l'« alterazione permanente dello stato dei luoghi per costruzioni edilizie ed altre opere civili, e purché non sia alterato l'assetto idrogeologico del territorio » (8° comma, art. 1).

La disposizione dell'ottavo comma ora richiamata, che non può dirsi del tutto consequenziale con la disposizione contenuta nel quarto comma — considerati i contenuti decisamente liberalizzanti — trova in realtà fondamento nell'*iter* procedimentale della legge. Dai lavori preparatori della legge n. 431 si evince infatti come il progetto di legge, nel testo licenziato dalla Commissione, abbia trovato una maggiore apertura, riguardo all'attività agro-silvo-pastorale, allorché è stato esaminato dall'aula della Camera, alla quale si deve, appunto, l'introduzione del comma ottavo. Di questo *favor* in direzione, in particolare, della selvicoltura, dopo che il progetto di conversione del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 era stato emendato dalle Commissioni riunite dell'Istruzione e dei Lavori pubblici della Camera dei deputati, fa fede l'ordine del giorno votato dal Senato, il cui testo era stato presentato inizialmente sotto forma di emendamento. I tempi tecnici per la conversione, ormai ristretti, avevano peraltro consigliato di non mutare il progetto di conversione nel testo approvato dall'altro ramo del Parlamento.

L'ordine del giorno, dunque, presentato dal sen. Ruffino e approvato nella seduta del Senato del 2 agosto 1985, « impegna il Governo a considerare consentiti, oltre il taglio colturale del bosco e le altre attività previste dalla legge, anche il taglio di diradamento, l'avviamento del bosco ceduo al governo ad alto fusto, i tagli di utilizzazione boschiva, i lavori di difesa forestale e di recinzione del corso d'acqua, gli strumenti di sistemazione idrogeologica di pendici, di conservazione del suolo, di drenaggio delle acque sotterranee ».

Ma mettendo da parte l'ordine del giorno (che comunque, non occorre sottolinearlo, costituisce un non trascurabile elemento di interpretazione della norma) occorre ora porre attenzione sulla circolare applicativa della legge 8 agosto 1985, n. 431.

La circolare pur non aderendo alla lettera dell'ottavo comma dell'art. 1 della legge, ma anzi, diremmo, proprio per questo, ricostituisce in modo unitario, ovvero con una coerenza complessiva alla disciplina normativa, il pensiero del legislatore⁷.

⁷ In G.U. 12 novembre 1985, n. 266.

Si osserva così come nella circolare la condizione necessaria per far scattare il meccanismo autorizzatorio non riposa sul fatto che l'attività selvicolturale conduce all'alterazione dell'aspetto esteriore dei luoghi in conseguenza della realizzazione di costruzioni edilizie, ma in quanto tale alterazione comunque avvenga.

In sostanza se è vero che il quarto comma consente, in assenza dell'autorizzazione, il solo taglio colturale, l'ottavo comma, letto attraverso la circolare applicativa, richiede l'autorizzazione ogni qual volta l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale produca la modificazione dello stato dei luoghi indipendentemente dal tipo di intervento realizzato (per esempio attraverso un taglio di utilizzazione realizzato « a raso » ed esteso a più e più ettari).

Certo è che le dizioni usate dal legislatore (alterazione dello stato dei luoghi e modifica dell'assetto idrogeologico) sono dizioni decisamente generiche, con la conseguenza di rendere estremamente cauto l'imprenditore silvano e da indurlo a chiedere l'autorizzazione ogni qual volta decida di procedere a dei tagli che lascino denudata una porzione più o meno vasta di terreno boscato⁸. Non si deve, infatti, dimenticare che la legge n. 431 viene a riconoscere ai boschi la garanzia prevista dall'art. 734 c.p., che configura il reato di distruzione o alterazione della bellezze naturali^{8 bis}.

Si tratta di tutela penale reintrodotta — sotto diversa veste — a favore dei boschi dopo che la recente legge di depenalizzazione dei reati punibili con la sola multa e ammenda (legge 24 novembre 1981, n. 689), aveva vanificato ogni previsione di natura penale nella legge del 1923 ad eccezione dell'art. 33.

Quello che lascia, almeno in una certa misura, sorpresi, è la tutela di carattere idrogeologico che la legge n. 431 introduce, pur avendo come scopo la protezione di categorie di beni ai fini estetico-ambientali. Si tratta, in effetti, di interferenza e sovrapposizione in

⁸ Un caso a parte deve ritenersi quello dei parchi e riserve sia statali che regionali, di cui alla lett. f) dell'art. n. 431 del 1985, che riceve un'autonoma configurazione al pari, ad es., delle montagne alpine per la parte eccedente i 1600 metri e delle montagne appenniniche ed insulari oltre i 1200 metri (lett. d).

In tali territori devono ritenersi necessarie per lo svolgimento delle attività agro-silvo-forestali le autorizzazioni cui si fa implicito riferimento ai commi 4° e 5° dell'art. 1. Con la conseguenza che gli interventi antropici, pur consentiti ossia liberalizzati dalla disciplina regionale sui parchi e le riserve, in quanto relativi a manufatti funzionali all'attività agro-forestali, devono essere soggetti ad autorizzazione secondo le prescrizioni dell'8° comma dell'art. 1 della legge n. 431.

^{8 bis} Sul punto v. BERTOLINI L., *La legge 8.8.85, n. 431 sulle bellezze naturali e le nuove prospettive di applicazione dell'art. 734 c.p.*, in *Urbanistica e territorio*, Milano, 1985, p. 500.

un settore disciplinato in modo organico dalla legge n. 3267 del 1923, pur con i limiti non certo disconoscibili che essa oggi presenta.

Né, d'altra parte, la legge in questione spiega cosa deve intendersi per alterazione dell'assetto idrogeologico del territorio, sicché viene a mancare, per il privato (o ente pubblico) interessato, il dato normativo di riferimento, nel momento in cui intende utilizzare il bene silvano con un taglio diverso da quello « colturale », che sappiamo essere comunque consentito.

Allo stesso modo tale elemento di riferimento viene a mancare alla Pubblica amministrazione cui è, per converso, riconosciuta la più ampia discrezionalità al riguardo. Una Pubblica amministrazione, fra l'altro, che non risulta — per come è oggi strutturalmente configurata — in grado di valutare le conseguenze idrogeologiche di un terminato fenomeno⁹.

Detto ciò, o la disposizione in esame si considera un rinvio « sic et simpliciter » al vincolo idrogeologico — del resto del tutto superfluo dal momento che l'autorizzazione dell'autorità forestale per finalità idrogeologiche non è venuta meno — o altrimenti, perché non rimanga priva di effettivi contenuti precettivi ovvero una disposizione « manifesto », va convenientemente riempita e integrata dalla normativa regionale d'attuazione¹⁰, piuttosto che dal « piano paesistico », e dal « piano territoriale urbanistico », di cui all'art. 1^{bis} della legge n. 431, al quale verrebbe a mancare, in questo settore, il « deterrente » legislativo inteso a rispettare il disposto costituzionale della riserva di legge, trattandosi di (possibili) limitazioni apportate alla proprietà privata¹¹.

⁹ Ci si riferisce tanto agli uffici regionali competenti in materia di « bellezze naturali o beni ambientali », quanto alla composizione delle Commissioni preposte a tali funzioni e operanti presso le Associazioni intercomunali, nel caso di subdelega delle competenze regionali in materia agli enti locali.

¹⁰ Come è noto, si tratta di potere, quello di dettare norme d'attuazione nelle materie delegate dallo Stato, riconosciuto alle Regioni dal D.P.R. n. 616 del 1977 (art. 7).

¹¹ In assenza di una disciplina legislativa regionale al riguardo, non rimane alla Pubblica amministrazione altra possibilità che non sia quella di ricorrere ad un concetto extra-giuridico di dissesto idrogeologico la cui individuazione viene in concreto affidata di volta in volta alla perizia di un tecnico della materia. Non riteniamo infatti che sia percorribile la strada che, per analogia, porta a far riferimento al vincolo idrogeologico, dal momento che ciò significherebbe una sostanziale estensione dell'istituto a terreni già esclusi dal vincolo allorché si provide alla sua imposizione procedendo per bacini fluviali alla ricognizione dell'intero territorio nazionale.

Ma veniamo ora ai « piani paesistici, o urbanistico-territoriali », ora richiamati, che, sia detto subito, trovano nella fonte normativa (ossia la legge n. 1497 del 1939 e la legge urbanistica) non la facoltà di dettare le prescrizioni d'uso di un bene produttivo, ma solo quella di prevedere vincoli di destinazione. In questo senso il piano può solo recepire la disciplina disposta per i beni agro-silvo-pastorali dalla legge n. 431.

È infatti impedito al piano, la cui natura giuridica è quella di un atto amministrativo, la possibilità di dettare una disciplina difforme, o addirittura più penetrante, di quella prevista dalla legge, che non sia unicamente vincolistica.

Il che non significa che il piano paesistico, per quanto concerne i boschi, non possa prevedere limitazioni all'entità del taglio affinché non sia alterato lo stato dei luoghi o compromesso l'assetto idrogeologico del territorio. In tal caso si tratta sempre di vincoli apposti a beni che la sentenza della Corte costituzionale n. 56 del 1968 — relativa ai beni paesistici — ha considerato essere originariamente di interesse pubblico¹².

Non si deve, infatti, dimenticare che un taglio a « raso » di un bosco comporta per la sua ricostituzione, soprattutto se si tratta di bosco d'alto fusto, un lasso di tempo di più decenni.

Di qui la necessità dell'adozione di piani di assestamento forestale, anche per i privati che disciplinino l'utilizzazione del bene bosco — così come disposto dalla legge n. 3267 del 1923 per i boschi appartenenti agli enti pubblici — mediante il taglio di una o più particelle boscate annualmente.

De iure condendo si potrebbe accogliere, al fine di conciliare l'interesse dell'impresa forestale, cui non può essere disconosciuto il diritto di procedere al taglio di raccolta, con l'interesse generale, il suggerimento avanzato dall'Accademia italiana di scienze forestali che, nello studio per un progetto di legge-cornice in materia di boschi, prevede che il taglio del bosco non possa superare l'incremento legnoso corrente e cioè l'interesse realizzato nel corso di un anno. In tal modo non viene intaccato il capitale boschivo, ovvero la provvigione legnosa¹³.

¹² Anche se è vero che la Corte non ha mai fissato un limite oltre il quale non è consentito alla legge, senza la previsione dell'indennizzo, incidere nel reddito d'impresa.

¹³ Cfr. *Studio di una legge-cornice per la tutela dei boschi, dei pascoli montani e dei terreni soggetti a dissesto idrogeologico*, Firenze, 1984.

Si tratta del principio del *rendement soutenu* largamente utilizzato all'estero, come pure in Italia per i boschi pubblici, e che viene quantificato con notevole esattezza dalla scienza dendrometrica¹⁴.

In conclusione si può affermare che, codificata la funzione ambientalista del bosco ad opera della nuova legge n. 431, sarebbe erroneo pensare che la tutela ambientale — così come quella idrogeologica — sia diretta ad impedire la razionale selvicoltura.

Di qui l'importanza, se non la necessità, di una politica dei beni silvani che trovi origine in una legge-cornice la quale ricomponga in modo unitario una materia, quella silvana, i cui contorni appaiono oggi lacerati da disposizioni talora vecchie, talora incomplete o interlocutorie e, comunque, nel loro complesso, ormai poco organiche.

¹⁴ Sul punto, ANTONIETTI A., *Esigenze della protezione della natura e del paesaggio nei confronti dell'economia forestale*, in Atti del Convegno internazionale di studi: *Le foreste nell'area alpina, conflitti ed equilibrio fra utilizzazioni forestali e le altre funzioni del bosco*, S. Michele all'Adige, 1986, p. 63 ss.