

## **Capitolo 4 La politica forestale<sup>28</sup>**

Non è mai stata elaborata una politica forestale volta direttamente al miglioramento del paesaggio, mentre invece esistono provvedimenti ed attività dello stato che hanno sicuramente influenzato il paesaggio italiano, almeno fino a quando le competenze sono passate alle regioni, alle cui politiche si sono aggiunti i provvedimenti comunitari con l'avvento della UE. L'Istituto Forestale fondato a Vallombrosa nel 1869, ebbe inizialmente l'obiettivo principale di costruire un selvicoltura nazionale che potesse fare fronte alla scarsità e povertà dei boschi italiani, applicando metodi in grado di migliorare soprattutto la rendita economica. A più di un secolo di distanza possiamo dire che i risultati principali sono stati l'estensione dei boschi di conifere nelle zone montane, con effetti positivi sul dissesto idrogeologico, pochissimi vantaggi economici per la situazione del mercato del legno, un forte impatto paesaggistico. D'altra parte, la storia delle scienze forestali italiane palesa una certa difficoltà del settore a confrontarsi con questo argomento, visto il prevalente interesse per gli aspetti produttivi prima, ed ecologici poi, anche se è in questa ultima chiave che il settore ha avuto maggiori aperture verso il concetto di paesaggio.

### **4.1 I rimboschimenti e le sistemazioni idrauliche dei bacini montani**

L'opera di rimboschimento e di sistemazione dei bacini montani rappresenta l'impegno più importante e problematico assunto dall'Amministrazione Forestale italiana dall'unità ad oggi (Agnoletti 2002a), ma anche quello che ha avuto un maggiore impatto sul paesaggio a livello di attività di governo. L'obiettivo di porre rimedio al dissesto idrogeologico delle nostre montagne, fu però soggetto a spinte contrastanti, legate all'evoluzione delle tendenze politiche, ai fattori socioeconomici e agli orientamenti tecnici nell'esecuzione dei lavori. I rimboschimenti non ebbero l'obiettivo diretto di migliorare il paesaggio, ma piuttosto finalità di difesa dell'assetto idrogeologico, e produttive.

Il provvedimento legislativo più importante dopo l'Unità fu la legge del 1877, che stabiliva nei principi l'importanza del bosco per la regimazione idraulica e imponeva il vincolo forestale, presentandosi come il momento di istituzione di quello che dopo la legge del 1923 fu definito "vincolo idrogeologico", in cui i boschi venivano tutelati in funzione della loro funzione protettiva. Il provvedimento limitava gli interventi ai soli terreni vincolati, consentendo ai privati una grande libertà di disboscare, soprattutto nella fascia inferiore al castagno, dove l'imposizione del vincolo

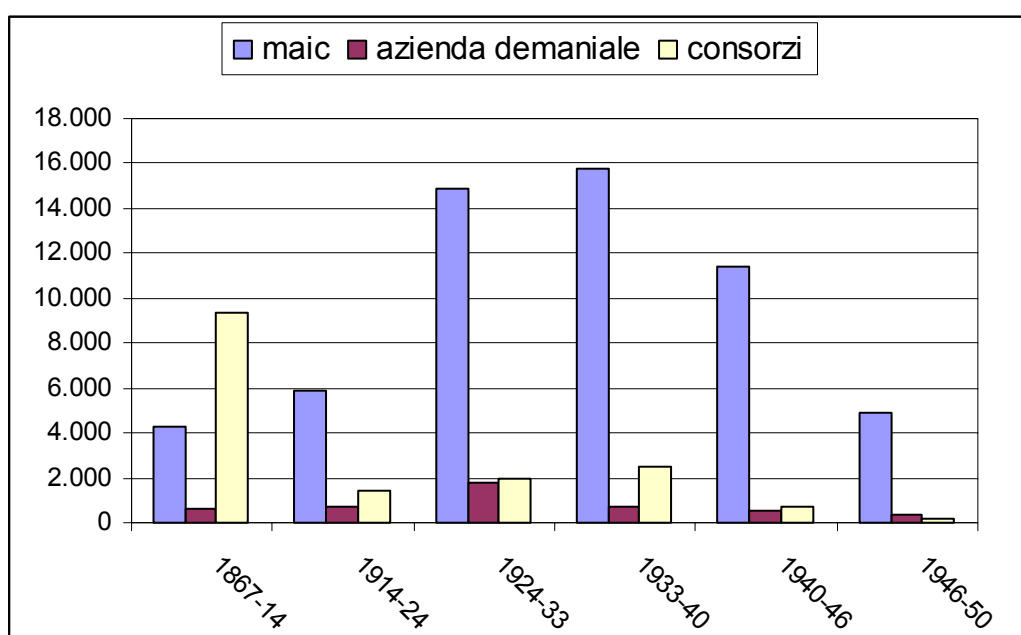
<sup>28</sup> I capitoli sulla politica forestale sono a cura di Mauro Agnoletti

assumeva carattere di eccezione. Peraltro, la scelta del limite della vegetazione del castagno dava evidentemente luogo ad interpretazioni discordanti e differenze notevoli, visto che tale specie può vegetare dal livello del mare fino verso i 1500 m di altitudine, con differenze sostanziali dal nord al sud del paese.

Nel periodo fra il 1867 e il 1888 l'efficacia della legge del 1877 fu quasi nulla per quanto riguarda l'esecuzione dei lavori su vasta scala, e i 12 Consorzi istituiti in questo periodo rimboschirono appena 7.383 ettari, usando soprattutto conifere. La preferenza data alle conifere era dovuta alla necessità di impiegare specie dalle ridotte esigenze che potessero vegetare su terreni poveri, superficiali, spesso costipati dall'azione del pascolamento e degradati da passaggio del fuoco, che non avrebbero permesso l'impiego immediato di latifoglie. Oltre a questo vi era la speranza di creare boschi utili alla produzione di legname da opera e da costruzione di cui l'Italia era già molto carente. I rimboschimenti di conifere però introducevano delle importanti modifiche al paesaggio con l'impiego di specie estranee al contesto locale, e impianti industriali di impatto estetico spesso elevato. L'introduzione di nuovi boschi avrebbe potuto portare ad un migliore impatto sul paesaggio, se alle conifere si fossero poi sostituite le latifoglie, dopo che esse avessero svolto la loro funzione miglioratrice del terreno, come era previsto da molti progetti e senza utilizzare gli schemi delle piantagioni industriali.

Nonostante i limitati risultati, la legge del 1888 mostrava un cambiamento nella politica dello Stato e dei concetti guida del suo intervento, perché prendeva atto della sostanziale inefficacia di un atteggiamento che limitava l'iniziativa dell'amministrazione pubblica in questa materia. Sotto questa luce vanno interpretati i successivi provvedimenti del 1893, la legge sulle bonifiche del 1900, che riguardava anche i rimboschimenti, e i successivi provvedimenti speciali per le regioni meridionali. Questo cambiamento nella filosofia dello Stato culminò con la legge 2 giugno 1910, n. 277, la quale istituendo il Demanio Forestale di Stato, favoriva l'opera di rimboschimento e sistemazione dando all'azienda fondi e competenze anche per l'organizzazione dell'attività dei Consorzi di rimboschimento. A questa seguì la legge del 13 luglio 1911 n. 774 dove i primi due titoli riportano provvedimenti per la sistemazione idraulica dei bacini montani, riuniti poi in un testo a parte promosso con R.D. del 21 marzo 1912 n. 442. L'analisi degli interventi realizzati fra il 1888 e il 1912 mostra una situazione leggermente migliore rispetto al periodo precedente. Furono rimboschiti 16.826 ettari, mentre il numero dei consorzi nel 1910-11 era salito a 26.

Rispetto alle stime dell'Amministrazione Forestale, secondo la quale sarebbe stato urgente rimboschire almeno 400.000 ettari, è chiaro che i risultati ottenuti in questo primo periodo furono assai modesti. Il giudizio sulla ridotta efficacia dell'intervento dello Stato deve però tenere conto di una serie di fattori sociali ed economici che costituiscono il contesto in cui l'azione di risanamento della montagna italiana dovette misurarsi. Primo fra questi è senz'altro l'incremento demografico, che vide raddoppiare la popolazione fra il 1861 al 1925, dando luogo ad un vero e proprio “assalto alla montagna” che non ebbe uguali in epoca moderna, interessando tutto il territorio nazionale e portando la popolazione montana da circa 5.000.000 a 8.500.000 abitanti nel 1925.



**Fig 10: spese realizzate per i rimboschimenti e le sistemazioni idrauliche dal Ministero di Agricoltura (MAIC), dall'Azienda del demanio forestale di stato e dai Consorzi di rimboschimento (Agnoletti 2002a).**

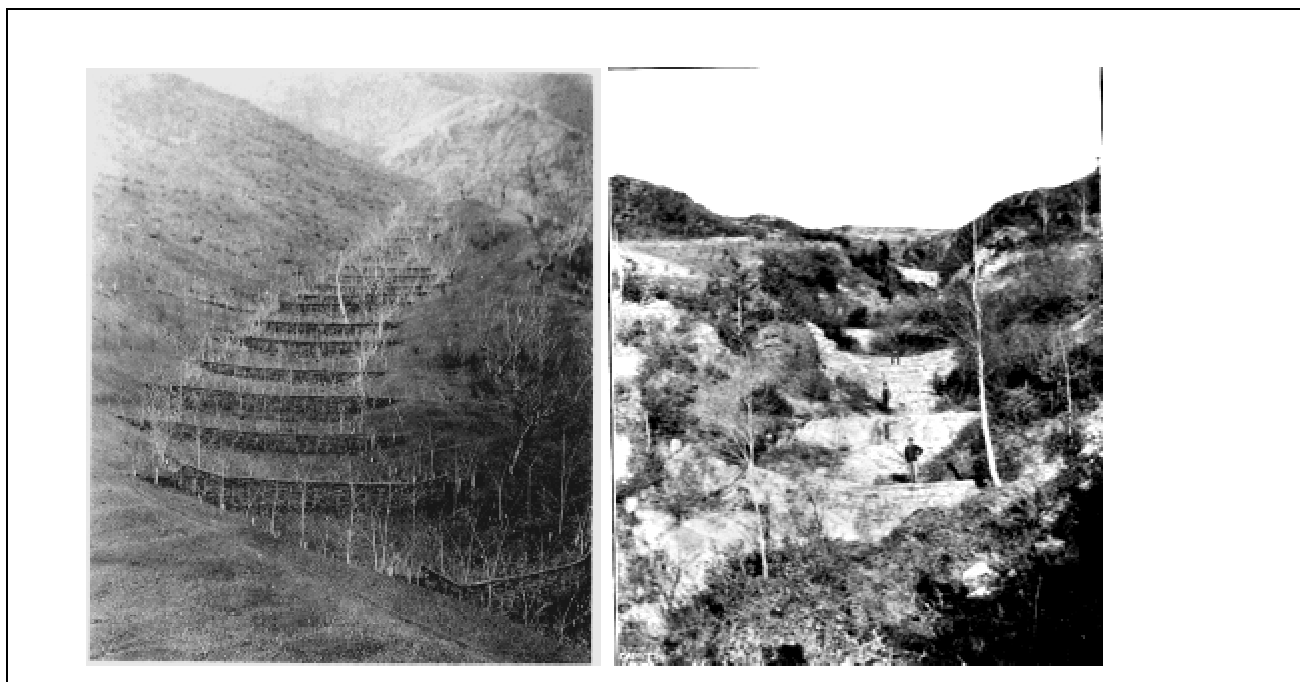
## 4.2 La visione organica del problema montano

L'istituzione del demanio di Stato avvenuta nel 1910 ribaltava la filosofia di non intervento seguita in precedenza, affermando la maggiore capacità dello Stato di perseguire gli interessi pubblici. L'azione del governo doveva sostanzialmente incoraggiare i proprietari privati, ma nei casi in cui esistevano foreste a scopo protettivo e rimboschimenti di bacini montani e i privati non erano in grado di intervenire, aveva il dovere di sostituirsi a questi nella tutela degli interessi pubblici, e questo rappresentava il principio della legge Luzzatti condiviso da altri economisti di quel periodo. L'ulteriore fondamentale provvedimento legislativo in favore dei rimboschimenti e delle opere di

sistemazione fu la legge del 30 dicembre 1923 n. 3267, detta anche legge Serpieri, dal nome dell'allora Sottosegretario di Stato, maggiore artefice di questo progetto. Essa doveva rappresentare la struttura base dell'ordinamento legislativo forestale italiano, su cui sarebbe basato tutto il suo sviluppo successivo. Veniva affermato il principio che nei bacini montani dissestati fosse necessario in primo luogo intervenire con opere di sistemazione idraulico-forestale, integrate con opere di sistemazione agraria e di miglioramento fondiario, di cui il carattere "organico" del provvedimento rispetto ai precedenti.

L'imposizione del vincolo idrogeologico operata dal provvedimento si estendeva a tutti i terreni di qualunque natura e destinazione, che a causa delle loro forme di utilizzazione potevano con danno pubblico subire denudamenti, perdere stabilità o turbare il regime delle acque, portando l'estensione dei terreni vincolati a circa 7.000.000 di ettari rispetto ai 3.825.548 calcolati nel 1879, con una influenza diretta anche sulle dinamiche evolutive del paesaggio montano. Oltre a queste iniziative venne riordinata l'Azienda speciale del Demanio Forestale dello Stato, allo scopo di provvedere in modo più deciso alla formazione di riserve di legname, visto il suo ruolo strategico di questa risorsa e la crescente dipendenza dall'estero, mentre la gestione dei boschi dei comuni e degli altri enti doveva essere soggetta ai piani economici.

La legge del 1923 non solo riordinava e uniformava i 51 provvedimenti legislativi operanti nel regno ai quali si erano aggiunti i 27 di origine austriaca e legati alle nuove province, ma considerava la politica forestale come un elemento di una più ampia politica economica e idraulica. Si considerava perciò la montagna nel suo complesso, non pensando solamente ad imporre vincoli, ma a realizzare un progresso generalizzato dell'economia montana in tutti i suoi settori, ritenendo questa una condizione indispensabile per garantire la protezione del bosco e il controllo dell'erosione. A questa filosofia si rifacevano il provvedimento n. 3256 del dicembre dello stesso anno, sulle bonifiche idrauliche, al quale seguì la legge del 18 Maggio 1924 n. 753 sulle trasformazioni fondiarie di pubblico interesse. Queste due leggi già nel 1929 vennero associate con la denominazione comune di bonifica integrale, ma per un provvedimento che formulasse organicamente tale concetto si dovette attendere il R.D. del 13 febbraio 1933, sulla bonifica integrale.



*Fig. 11: A sinistra: Ottaviano (Na), a destra Porretta (Bo), primi del '900. La costruzione di piccole briglie in materiale vegetale o in muratura a secco consentiva un buon inserimento nel paesaggio delle opere di difesa dei versanti montani. Oggi queste tecniche sono state riprese dall'ingegneria naturalistica.*

Nonostante il carattere di organicità dei provvedimenti citati, l'opera di rimboschimento dette ancora risultati modesti. L'analisi degli effetti pratici dei provvedimenti, più di altre considerazioni, dà la misura dei risultati conseguiti: basti ricordare che in circa 80 anni vennero rimboschiti appena 194.720 ettari. Dal punto di vista geografico le Alpi assorbono complessivamente il 32% delle risorse impegnate in tutto il periodo considerato, il 13% l'Appennino settentrionale, il 20% l'Appennino centrale, il 16% quello meridionale, il 14% la Sicilia e il 5% la Sardegna. Venendo alle superfici effettivamente rimboschite nel periodo che va dal 1861 al 1950 furono rimboschiti appena 194.720 ettari, con una media di 2346 ettari all'anno. Il 26,9% dei nuovi boschi furono creati sulle Alpi, il 15% sull'Appennino Settentrionale, il 25,7% sull'Appennino Centrale, 19,9% sull'Appennino meridionale, il 5,7% in Sicilia e il 6,8% in Sardegna. Ciò testimonia un aumento di superficie boscata più che proporzionale rispetto ai boschi già presenti nell'Italia meridionale e meno che proporzionale nell'Italia del nord, risultato giustificabile con la necessità di un impegno maggiore in zone dove le superfici nude erano assai più estese.

Il decennio seguente alla fine della seconda guerra mondiale segnò finalmente una reale inversione di tendenza, che non si realizzò solo attraverso provvedimenti legislativi, ma piuttosto con il profondo mutamento delle condizioni socioeconomiche. Senza dubbio furono efficaci i provvedimenti legislativi del 1949 e 1950 sui cantieri di lavoro e di rimboschimento, sulla Cassa per

il Mezzogiorno, sugli interventi straordinari nelle zone depresse del centro nord, e soprattutto la legge 25 Luglio 1952, varata su proposta di Amintore Fanfani. Lo scopo principale dei provvedimenti non era tanto quello di creare nuovi boschi ma quello sociale, ed infatti, soprattutto nel centro sud, vennero creati centinaia di cantieri di rimboschimento che ebbero il merito di ridurre la disoccupazione. Tuttavia, solo una volta svincolata la montagna dalla pressione antropica, grazie allo sviluppo industriale capace di sottrarre forza lavoro all'agricoltura e al progresso tecnologico del settore agricolo, i boschi e i territori di montagna separarono i loro destini dalla crescita demografica nazionale, iniziando ad estendersi.



Fig. 12: sulla sinistra il positivo impatto paesaggistico dei rimboschimenti di pino nero nel Bacino del Sele realizzati nei primi anni del '900, dovuto alla perdita dei rigidi schemi di impianto originali e alla successiva creazione di spazi aperti che hanno creato una struttura spaziale più articolata, anche se legata ad una sola specie, per giunta estranea al contesto locale. Sulla destra un caso di impatto negativo di rimboschimenti sull'Appennino toscano, in cui l'impianto non ha chiaramente alcun rapporto con il contesto paesistico circostante.

Si innescava così un processo che avrebbe portato in 50 anni al rimboschimento di circa 800.000 ettari e al conseguimento degli obiettivi definiti più di un secolo prima, a cui si aggiunse una crescita generalizzata dei boschi che li avrebbe portati ad una estensione di quasi il 40% superiore rispetto all'800. Anche la spinta all'aumento dell'estensione dei boschi di conifere rispetto alle latifoglie per far fronte alla cronica carenza di legname da costruzione, aveva conseguito il risultato di fare aumentare queste formazioni forestali dal 15% del 1870 al 60% circa, a scapito delle latifoglie. Tali risultati arrivano in un momento storico completamente diverso per le zone montane, interessate ora da un processo di riduzione della popolazione e di naturale imboschimento dei

terreni abbandonati, e in un mercato internazionale del legno dove l'Italia è ormai un paese trasformatore, che acquista quasi tutto il legname da opera all'estero.

Senza dubbio i nuovi rimboschimenti contribuirono al miglioramento delle condizioni idrogeologiche della montagna, ma la mancanza di cure selvicolturali in formazioni totalmente artificiali ha prodotto soprassuoli spesso di scarsa qualità, caratterizzati da densità troppo elevate, instabilità meccanica e varie patologie. La funzione miglioratrice che le conifere dovevano assolvere in funzione della qualità del terreno e il ruolo di specie preparatoria per un successivo ingresso delle latifoglie non era stata seguita dall'impianto dei nuovi boschi, e queste formazioni rappresentano oggi una fase piuttosto stabile del nostro paesaggio forestale. Si affermava in tal modo, anche se tardivamente quel "paesaggio di stato", che in certo senso si era cercato imporre dal secolo precedente, contrapposto ad un "paesaggio sociale" caratterizzato dall'aspetto denudato delle pendici montuose. In generale l'effetto dei rimboschimenti è stato positivo dal punto di vista del miglioramento ambientale, che in questo periodo non si può disgiungere da un beneficio anche per alcuni aspetti legati alla stabilità del paesaggio, ma negativo dal punto di vista estetico e culturale, per la scelta di specie non inserite nel contesto italiano. Solo alcuni di questi rimboschimenti sono oggi di un certo interesse, mentre invece un ruolo più positivo è quello svolto dalle sistemazioni idrauliche, soprattutto per l'impiego di murature a secco nelle briglie, o miste con materiali vegetali, oggi riproposti dall'ingegneria naturalistica, quasi sempre con opere di piccole dimensioni ben inseribili nel contesto paesaggistico rispetto alla cementificazione che ha caratterizzato gli alvei di molti nostri fiumi e torrenti..

#### **4.3 La politica forestale comunitaria e nazionale nel secondo dopoguerra<sup>29</sup>**

Come illustrato nel documento espressamente dedicato alle foreste per il PSN, dopo il recente allargamento a 25 Stati Membri, le foreste coprono circa 137 milioni di ettari, a questi si aggiungono 23 milioni di ettari di foreste rade e formazioni boschive minori, interessando complessivamente circa 160 milioni di ettari, corrispondenti al 41% della superficie territoriale. Così come già dimostrato per l'Italia i boschi europei sono in sensibile crescita, sia in termini di superficie (circa 450.000 ha ogni anno), sia in termini di massa legnosa. Tale fenomeno è sicuramente da attribuire all'abbandono, assai diffuso, ma non può essere confuso con un ritorno ad uno stato "naturale" originario, in quanto è noto che trattandosi di foreste secondarie l'influenza antropica ha comunque influenzato le loro caratteristiche più o meno profondamente e oltre a questo non vi è uno stato originario "naturale" di riferimento. Si tratta in generale di processi che le

---

<sup>29</sup> Parti importanti di questo capitolo sono stati presi dal documento sulle foreste redatto per il PSN

riportano verso un certo grado di semi naturalità, che cancella o riduce i tratti culturali del paesaggio forestale europeo accumulatisi nei secoli

Una politica forestale comune in Europa non è mai stata sviluppata, a differenza invece di quanto è avvenuto per le politiche agricole, tanto meno è esistita una politica per il paesaggio forestale. La Comunità ha tuttavia attuato varie iniziative in ambito forestale, includendole in altre politiche, quali in primo luogo quelle agricola ed ambientale. Dal 1964 la Comunità ha iniziato a rafforzare il settore forestale attraverso misure associate alla politica agricola comune. Tali misure riguardavano l'armonizzazione della legislazione, l'aumento delle foreste e lo sviluppo del settore forestale in generale, la protezione delle foreste contro l'inquinamento atmosferico, gli incendi e la ricerca. Nel 1986 vengono emanati due importanti regolamenti, il regolamento CEE 3528/86 ed il 3529/86, relativi alla protezione delle foreste nella Comunità rispettivamente dall'inquinamento atmosferico e dagli incendi. In linea di principio gli indirizzi principali hanno soprattutto considerato gli aspetti economici e quelli ecologici, soprattutto con le normative in materia di conservazione della natura.

La Commissione ha poi adottato nel 2003, con validità di quattro anni (2003-2006), il nuovo regolamento 2152/03 relativo al monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali nella Comunità, attraverso il quale sono monitorati l'inquinamento, gli incendi ed il cambiamento climatico, conosciuto con il nome di "*Forest focus*". La sua attuazione è assicurata in parte con attività gestite direttamente dalla Commissione Europea e dai suoi Organi scientifici e in parte mediante programmi nazionali di durata biennale. Dalla fine degli anni '80, con la nuova politica agricola adottata dalla Comunità Europea – i cui obiettivi sono la riduzione delle produzioni agricole eccedenti, le pratiche di produzione compatibili con le esigenze di tutela ambientale, il consolidamento delle aziende e la difesa dell'occupazione - compaiono i primi riferimenti specifici al settore forestale.

In particolare, il regolamento CEE 1094/88, che ha introdotto il "set-aside", ovvero il ritiro dei seminativi dalla produzione agricola, e il regolamento CEE 1096/88, con il quale si prevedeva la possibilità di imboschire le superfici aziendali ritirate dalla produzione, compensate con indennità annue per un periodo compreso tra 10 e 20 anni. Nel settembre 1988 la Comunità ha presentato un Programma di azione forestale comunitaria, adottato dal Consiglio nel 1989, imperniato su cinque azioni prioritarie:

a) l'imboschimento delle superfici agricole;

- b) lo sviluppo e l'utilizzazione ottimale delle foreste nelle zone rurali;
- c) il sughero;
- d) la protezione delle foreste;
- e) le misure di accompagnamento.

Nessuna di queste misure ha evidentemente un indirizzo paesaggistico, né esse appaiono legate alla valorizzazione dei suoi aspetti storici e culturali.

All'inizio degli anni '90, le misure forestali acquistano maggiore importanza nelle strategie comunitarie di sviluppo con il regolamento CEE n. 867/90. In particolare, si è avuto l'ampliamento delle misure di protezione delle foreste contro l'inquinamento atmosferico e gli incendi attraverso il regolamento CEE n. 2157/92 e il regolamento CEE n. 2158/92 del 23 luglio 1992, ai quali ha fatto seguito l'adozione di rimboschimento dei terreni agricoli (regolamento CEE n. 2080/92 del 30 luglio 1992), note anche come una delle tre misure di accompagnamento della riforma della PAC.

Oltre a queste, altre misure comunitarie relative al settore forestale comprendono il Sistema europeo d'informazione e di comunicazione forestali (EFICS) e le attività di ricerca nel settore forestale (regolamento CE n. 400/94), cofinanziate nell'ambito dei programmi comunitari di ricerca e di sviluppo nel campo della ricerca agricola e ambientale. Con il Reg. CEE n. 2080/92, si consolida un sistema di aiuti alle misure forestali in ambito agricolo ed, in particolare, un regime di aiuti all'imboschimento dei terreni agricoli. Gli obiettivi di questo regolamento sono: migliorare l'utilizzo del suolo, la difesa dell'ambiente, la gestione dello spazio naturale e la riduzione delle carenze delle risorse silvicole nella Comunità Europea, oltre ad incentivare la selvicoltura come alternativa all'agricoltura e come possibile fonte di reddito complementare, in linea con i principi della nuova politica comunitaria. Oltre ai regolamenti che finanziavano con fondi europei l'imboschimento delle superfici agricole e gli investimenti per la trasformazione e commercializzazione dei prodotti della selvicoltura, potevano essere attuati interventi forestali, o riconducibili al settore forestale, basati su politiche regionali finanziate con aiuti di Stato. Si tratta di un insieme piuttosto eterogeneo di azioni rivolte alla selvicoltura e al settore forestale e in parte riconducibili ad obiettivi e tipologie propri dello sviluppo rurale.

Anche questi interventi, come i precedenti, non hanno l'obiettivo della conservazione o valorizzazione del paesaggio. Non viene infatti curato l'inserimento nel paesaggio dei nuovi impianti, i quali in molti casi favoriscono l'eliminazione degli aspetti tradizionali, già in fase di abbandono per motivi economici, introducendo con gli impianti di arboricoltura dal legno elementi

spesso estranei al contesto paesistico. Non ci si è posti in sostanza il problema del continuo degrado dei tratti culturali del paesaggio rurale europeo e dell'opportunità di modulare certe politiche in relazione alle esigenze dei vari territori dell'unione, né degli effetti che tali politiche avrebbero avuto sul paesaggio. Come d'altronde non si è presa in considerazione la possibilità di sviluppare il settore dei servizi al paesaggio.

Negli anni '90, il dibattito sulla silvicoltura in Europa si è concentrato in particolare sulla definizione e l'attuazione dei principi di una gestione forestale sostenibile. Il concetto di gestione sostenibile delle foreste è stato definito nel 1993 dalla conferenza ministeriale paneuropea di Helsinki sulla protezione delle foreste, in seguito alla conferenza di Rio de Janeiro del 1992. Il dibattito ha portato ad una definizione di gestione sostenibile delle foreste che consiste in una combinazione di attività soprattutto ecologiche ed economiche, ma non certo per gli aspetti storico, culturali e paesaggistici, come in realtà sostenuto da alcuni. Il 15 dicembre 1998, con l'approvazione della risoluzione (1999/C/56/01) sulla Strategia Forestale dell'Unione Europea, il Consiglio afferma che l'Unione Europea può positivamente contribuire all'implementazione di una gestione forestale sostenibile e promuovere il ruolo multifunzionale delle foreste, riconoscendo agli Stati membri il ruolo e la responsabilità nella formulazione delle politiche forestali. Si tenta così di avviare una vera e propria strategia forestale comune, rappresentata principalmente dal riordino delle azioni forestali portate avanti a vario titolo dalla Comunità e in accordo con gli impegni internazionali assunti in materia di foreste a Rio de Janeiro nel 1992, nonché durante la seconda Conferenza Ministeriale per la protezione delle foreste in Europa (MCPFE) che ha avuto luogo ad Helsinki nel 1993, di cui parleremo più avanti.

La strategia proposta dalla risoluzione del Consiglio definisce quindi una serie di azioni forestali che si vanno ad integrare con le altre politiche, incoraggiando anche la partecipazione di tutte le parti in causa. Tale strategia trova la sua attuazione mediante piani forestali nazionali o regionali e si attiene ai criteri guida della gestione forestale sostenibile, e del ruolo multifunzionale da esse svolto (ecologico, economico e sociale), richiamando i punti considerati più rilevanti e critici del settore forestale. In sostanza il programma conferma l'assenza degli aspetti rappresentati dal paesaggio nelle politiche forestali, le quali vengono spesso sovrapposte o confuse con le politiche di conservazione dell'ambiente.

Oltre a ciò, il Consiglio ha anche invitato la Commissione a predisporre, in stretta cooperazione con gli Stati Membri ed in consultazione con gli "stakeholders", un Piano d'Azione delle Foreste che è

stato presentato nel giugno 2006. Purtroppo, sebbene gli aspetti culturali siano menzionati nella parte iniziale del documento nessuna delle azioni proposte riguarda il paesaggio. La strategia forestale dell'Unione riconosce che l'inclusione delle misure forestali nell'ambito delle politiche per lo sviluppo rurale, potrebbe costituire lo strumento per la realizzazione pratica della strategia stessa, ovviamente nel caso che le azioni sviluppate fossero coerenti con le raccomandazioni generali. Di fatto però solo con Agenda 2000 viene presentata un'importante novità nelle politiche e nelle strategie per il settore forestale, sia a livello nazionale che comunitario. Infatti con il regolamento CE n. 1257/1999 sullo sviluppo rurale le politiche forestali, finora escluse, entrano ufficialmente a far parte delle politiche per lo sviluppo rurale. Ha così preso forma un capitolo del regolamento che prevede l'attivazione di una serie di misure forestali riconducibili, da un lato, alla selvicoltura di pianura (imboschimenti a turno lungo, impianti produttivi, forestazione a finalità prevalentemente protettive o di conservazione), dall'altro ad un insieme eterogeneo di misure riconducibili al miglioramento economico, ecologico e protettivo delle foreste, agli investimenti sulla filiera produttiva e ad interventi con specifica connotazione ambientale.

Per il periodo 2000-2006, la spesa relativa al settore forestale è stata quindi integrata nel sostegno allo sviluppo rurale, ove, in particolare in Italia, il maggior spazio è stato dedicato all'imboschimento delle superfici agricole, i cui costi sono stati sostenuti dal Feoga attraverso i Piani di Sviluppo Rurale (PSR). L'imboschimento delle "altre" superfici e gli altri interventi a favore del settore forestale, quando effettuati nelle Regioni classificate Obiettivo 1, sono cofinanziati dal Feoga, sezione Orientamento all'interno dei Programmi Operativi Regionali (POR), mentre per le altre Regioni vengono finanziati dal Feoga sezione Garanzia nei PSR. In mancanza del programma forestale nazionale Italiano e della maggior parte di quelli regionali, su cui dal 2000 si sarebbero dovute basare le misure forestali, la Commissione ha accettato, in via transitoria, una serie di provvedimenti regionali, spesso emanati solo a livello amministrativo. Così come fatto in precedenza tali misure non hanno preso in considerazione il paesaggio, anche se di fatto tali interventi hanno influenza diretta su di esso.

In relazione alle nuove norme per lo sviluppo rurale per il periodo 2007-2013, è da ricordare che la materia forestale è di competenza delle regioni, mentre è competenza dello stato la protezione dell'ambiente. In questo ambito il Decreto n. 16 Giugno 2005, emanato dal Ministero dell'Ambiente, che fissa le linee guida di programmazione forestale, è utile per gli obiettivi prioritari proposti;

a) tutela dell'ambiente

- b) rafforzamento della competitività della filiera foresta-legno
- c) miglioramento delle condizioni socio-economiche degli addetti
- d) rafforzamento della ricerca scientifica

In questo quadro sembrerebbe che a livello di amministrazione centrale sia solo all'interno del settore ambiente che potrebbero essere promosse politiche a carattere nazionale in favore del paesaggio, ciò in considerazione del fatto che il governo del territorio, l'ambito privilegiato in cui si pone l'azione di pianificazione delle risorse paesistiche e oggetto di legislazione concorrente.

#### La MCPFE e la certificazione forestale<sup>30</sup>

La gestione del territorio forestale, appare quindi fortemente influenzata, almeno nei principi di azione da alcuni orientamenti maturati in ambito internazionale. Già prima della Conferenza ONU di Rio De Janeiro del 1992 alcune importanti iniziative nello specifico campo della Gestione Forestale Sostenibile (SFM) erano state intraprese in specifico riferimento alle problematiche inerenti le foreste tropicali. Su questa falsa riga si sono poi sviluppati 9 processi, che attualmente coinvolgono tutte le regioni forestali del mondo, riguardanti lo sviluppo di criteri per la GFS. A livello europeo l'organismo incaricato di svolgere questo compito è la Conferenza Interministeriale per la Protezione delle Foreste (MCPFE), lanciata nel 1990, con lo scopo di proporre una piattaforma politica di discussione. I criteri che oggi sono considerati alla base della SFM vengono infatti dai lavori delle varie conferenze (Helsinki 1993; Lisbona 1998, Vienna 2003) e sono sei:

- 1) Mantenimento e appropriato miglioramento delle risorse forestali e loro contributo al ciclo globale del carbonio
- 2) Mantenimento della salute e vitalità degli ecosistemi forestali
- 3) Mantenimento e sviluppo delle funzioni produttive nella gestione forestale (prodotti legnosi e non-legnosi)
- 4) Mantenimento, conservazione e appropriato miglioramento della diversità biologica negli ecosistemi forestali
- 5) Mantenimento e appropriato miglioramento delle funzioni protettive nella gestione forestale (in particolare nei confronti di suolo e acque)
- 6) Mantenimento delle altre funzioni e delle condizioni socio-economiche

Tali criteri, in linea di principio, si rifanno a quelli generali sviluppati a livello internazionale e rappresentano di fatto una sorta di gerarchia di valori del territorio forestale. Per ognuno dei sei

---

<sup>30</sup> A cura di M.Agnoletti

criteri sono stati individuati indicatori quantitativi ed alcuni esempi di indicatori descrittivi, attraverso i quali monitorare nel tempo l'evoluzione delle condizioni delle aree forestali e la sostenibilità della loro gestione.

Da questi criteri discendono i principi della certificazione forestale oggi applicata da varie istituzioni. Gli Enti che si sono proposti per elaborare sistemi di inquadramento atti alla valutazione della sostenibilità della gestione forestale sono molteplici: dalla ISO (International Standard Organization) alla PEFC (Pan European Forest Certification) alla FSC (Forest Stewardship Council) fino, per quanto riguarda gli USA, alla AF&PA (American Forest & Paper Association). I criteri su cui si basano i suddetti sistemi sono diversi. La eco-certificazione, di cui sono oggetto le norme ISO-14000, è derivata in modo abbastanza lineare dalle norme ISO-9000. Là dove le ISO-9000 hanno come scopo la predisposizione del Quality Management System (QMS), che assicura una gestione trasparente e di qualità di tutti i processi interni al soggetto certificato. Le ISO-14000 richiedono lo sviluppo del Environmental Management System (EMS) che assicura il monitoraggio e la riduzione degli impatti sull'ambiente di tutti i processi svolti dal soggetto certificato.

La PEFC ha sviluppato delle linee guida a livello Europeo articolate sui sei Criteri individuati nella conferenza Interministeriale di Lisbona. Per ogni criterio sono individuate delle Linee Guida sia per la pianificazione delle attività forestali (Piani di Gestione) sia nella loro attuazione. Il sistema di valutazione impostato dalla FSC si basa invece su di un set di dieci Principi applicabili per tutte le foreste del pianeta. Essi risentono quindi del forte interesse della FSC per la protezione delle foreste delle aree tropicali e nei Paesi in via di sviluppo. Per ogni Principio sono individuati un numero variabile di Criteri che viene quantificato attraverso specifici Indicatori. Il SFI (Sustainable Forest Initiative) della AF&PA si articola su cinque Principi Guida. I partecipanti alla SFI, affinché possano essere certificati, devono raggiungere 11 Obiettivi. Per ciascun Obiettivo vengono definiti sia i significati generali che le attività pratiche che i partecipanti devono assolvere.

Il processo di Certificazione, almeno in Europa, rimane a tutt'oggi facoltativo. Negli USA, la AF&PA ha reso obbligatoria l'adozione del processo di certificazione (denominato SFI – Sustainable Forest Initiative) per le imprese produttrici di legname che vogliano entrare a far parte o semplicemente rimanere iscritte all'Associazione. Nonostante questo è comunque abbastanza evidente il ruolo strategico dei criteri della GFS e del loro contenuto, in quanto essi affermano una sorta di gerarchia di valori e funzioni dei boschi europei, secondo i quali è necessario agire per conseguire una gestione sostenibile. È quindi sintomatico osservare come nei criteri stabiliti dalla MCPFE gli aspetti qualche modo ricollegabili ai valori culturali, storici e paesaggistici appaiano

citati solo ai paragrafi 4.9 del criterio 4 (Mantenimento, conservazione e appropriato miglioramento della diversità biologica negli ecosistemi forestali) e 6.11 del criterio 6.

Nel primo caso si parla di foreste protette, indicando l'esigenza di conservare "la biodiversità , il paesaggio ed elementi naturali specifici" , nel secondo si parla di "valori culturali e spirituali" , indicando l'esigenza di proteggere "siti posti in foreste o in altri territori forestali che hanno valore culturale o spirituale" . Il loro posizionamento e il ridottissimo spazio dato a questi aspetti nei criteri della MCPFE è molto eloquente, più di altre ulteriori considerazioni, del valore che si è voluto assegnare al complesso dei valori, ambientali, economici e sociali legati al significato storico, culturale e paesaggistico delle foreste europee. Il problema propone da un lato il fatto che non si prende atto dell'origine culturale del paesaggio europeo, dall'altro si cerca di ridurre il problema alla conservazione di alcuni siti di particolare significato. Per l'Italia ciò equivale ad una sorta di sovvertimento del significato del territorio forestale, che da espressione di valore mondiale di un paesaggio culturale accumulatosi attraverso i secoli, diviene soprattutto un serbatoio di carbonio atmosferico. Le conseguenze di questa situazione sono abbastanza evidenti, se immaginassimo che se, con una ipotesi forse paradossale ma in linea con le tendenze degli ultimi cento anni, i boschi continuassero ad aumentare al punto di coprire l'intera superficie nazionale. In tal caso potremmo dirci perfettamente "sostenibili", secondo gli standard di certificazione oggi in uso, ma avremmo distrutto la diversità ed i tratti culturali del paesaggio italiano .

#### **4.3.1 La risoluzione n. 3 della conferenza MCPFE di Vienna**

Il rischio di una mancata inclusione di tali valori nella GFS è stato finalmente recepito durante l'ultima riunione della conferenza svoltasi a Vienna nel 2003. La risoluzione n.3, allegata agli atti della conferenza, dal titolo "Conservazione e mantenimento della dimensione sociale e culturale della gestione forestale sostenibile in Europa", presenta un approccio volto ad una riconsiderazione del problema, anche per ciò che riguarda lo sviluppo rurale. Ci sembra pertanto importante riportare integralmente il testo della dichiarazione, vista la relativa scarsa conoscenza di questo documento anche tra gli addetti ai lavori.

##### Premessa

- 1. Riconoscendo il rapporto fra popolazione e foreste e che la dimensione sociale e culturale della gestione forestale sostenibile si riflette nei paesaggi, nei luoghi storici e nei monumenti, nella conoscenza*

*artistica, tradizionali o linguistiche, nei valori, nelle esperienze e nelle pratiche tradizionali riferite alle foreste, agli usi del legno, prodotti non legnose e servizi.*

2. *considerando che i valori sociali e culturali cambiano col tempo e lo sviluppo delle società, e riconoscendo che la globalizzazione e l'urbanizzazione hanno un effetto sul settore forestale.*
3. *considerando le decisioni del UNFF<sup>1</sup>, del CBD<sup>2</sup>, relative alle dimensioni sociali e culturali della conduzione delle foreste sostenibile ed il lavoro fatto dall' UNESCO<sup>3</sup>.*
3. *mirando a promuovere e sviluppare ulteriormente la consapevolezza della dimensione sociale e culturale della gestione forestale sostenibile, come bene importante per l'educazione, la ricreazione, l'ambiente, lo sviluppo rurale e l'economia della società.*
- 4.

*Gli stati firmatari e la Comunità Europea, si impegnano a:*

5. *richiamare le dimensioni sociali e culturali della conduzione delle foreste sostenibile nei programmi nazionali della foresta ed in altre politiche relative.*
6. *incoraggiare all'identificazione, espressione e comunicazione delle dimensioni sociali e culturali della gestione forestale sostenibile, inter alia, includendole nella formazione e nei programmi di sviluppo rurale.*
7. *assicurare i diritti di proprietà e gli assetti proprietari, dei privati e delle Comunità locali ed indigene, che considerano non solo i loro interessi economici ma anche i valori sociali e culturali, assicurandosi che l'uso del suolo è conformità con la gestione forestale sostenibile in conformità con legislazione nazionale vigente.*
8. *mantenimento ed ulteriore sviluppo sia degli aspetti materiali (per esempio legno nell'architettura e in piante medicinali) che di quelli immateriali (per esempio ricreazione, benessere, salute), ed i benefici sociali e culturali della gestione forestale sostenibile.*
9. *mantenimento ed incremento dell'attrattiva del paesaggio attraverso, inter alia, il miglioramento e la conservazione degli elementi tradizionali del paesaggio culturale; incrementare la consapevolezza del contributo delle conoscenze e delle pratiche tradizionali nella gestione forestale sostenibile per la protezione dei paesaggi, la conservazione della diversità biologica così come per protezione contro i rischi naturali.*
10. *identificare, valutare e incoraggiare la conservazione e gestione degli siti significativi e dei luoghi storici e culturali all'interno delle foreste e relativi alle foreste, in collaborazione con le istituzioni.*

---

<sup>1</sup> United Nations Forum on Forests

<sup>2</sup> Convention on Biological Diversity

<sup>3</sup> United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

*11. incoraggiare la ricerca pluridisciplinare sul ruolo delle funzioni sociali e culturali della gestione forestale sostenibile, nell'obiettivo generale di sviluppo sostenibile, compreso il ruolo delle conoscenze tradizionali.*

In considerazione di questa risoluzione, è stato avviato un processo che ha portato ad una prima riunione svoltasi a Sunne in Svezia, nel 2005, per la sua implementazione, a cui è seguito un secondo convegno internazionale a Firenze nel giugno del 2006. In seguito a tale convegno è stato avviato un intenso dibattito che ha coinvolto la Conferenza Ministeriale per la Protezione delle Foreste in Europa, l'Unione Mondiale degli Istituti di Ricerca Forestale, lo United Nation Forest Forum. L'esito è stato la costituzione di una commissione internazionale di esperti per la redazione di linee guida per l'implementazione della risoluzione di Vienna nei 40 Stati membri.

#### **4.4 La disciplina paesistico - ambientale dei territori forestali<sup>31</sup>**

La Legge n. 1497 del 29 giugno del 1939 «Protezione delle bellezze naturali», nel definire le categorie di beni oggetto di eventuali limitazioni di uso a causa del rilevante interesse pubblico cita alle lettere a) e b) dell'art. 1 le cosiddette "bellezze singole" e alle lettere c) e d) quelle "d'insieme". Sia che si parli di singoli immobili, giardini o parchi che di complessi di immobili o bellezze naturali panoramiche, l'oggetto della tutela è l'aspetto esteriore.

Con la Legge 431/1985 (più nota come Legge Galasso) si passa alla classificazione dei boschi, al pari di altre categorie di beni (fra cui i tratti costieri, fasce lacuali e fluviali, vulcani, montagne oltre una certa quota ecc.), come bellezze naturali nel loro genere senza la necessità di valutazioni tecnico - discrezionali da parte di organi della Pubblica amministrazione. Tutte le categorie di beni elencate sono sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi della suddetta Legge 1497/1939. È chiaro che la volontà del legislatore è quella di tutelare quei beni che possono non avere pregi estetici rilevanti (non tutti i boschi sono belli a vedersi), ma che sempre e comunque rivestono importanti valori ambientali. La nuova legge (come vedremo in seguito sostituita dal D.Lgs. 490/1999 a sua volta abrogato dall'art. 184 del D.Lgs. 42/2004) costituisce una integrazione della normativa del 1939, aggiungendo ai pregi estetici di alcuni beni, quelli paesaggistici ed ambientali di determinate categorie di beni nel loro genere.

---

<sup>31</sup> 4.6 e 4.6.1 a cura di M. Agnoletti

Di interesse per il settore è la categoria di beni di cui alla lettera g) dell'art. 1 della Legge 431/1985: «i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento» fra l'altro ripresa in toto dall'art.146 lett. g) del D.Lgs. 490/1999. Tutti i boschi sono oggetto di tutela anche se la legge non si preoccupa di definire i territori da considerarsi boscati. Il D.Lgs. 42/2004 fra le aree tutelate per legge «fino all'approvazione del piano paesaggistico ai sensi dell'art. 156», inserisce i territori suddetti «come definiti dall'art. 2 commi 2 e 6 del D.Lgs. 227/2001»; il "Codice Urbani", finalmente inserisce la definizione di bosco per scopi riguardanti il vincolo paesaggistico.

La legge Galasso disciplina il regime vincolistico che trova fonte normativa nella Legge 1497/1939, dalla quale si differenzia per due motivi fondamentali: il primo riguarda la procedura di imposizione del vincolo la quale è automatica nel caso della Legge del 1985, mentre in quella del 1939 era previsto un giudizio tecnico dell'autorità amministrativa; l'altro motivo è che la legge Galasso, oltre alla conservazione dei beni, punta anche alla valorizzazione degli stessi mediante la previsione dei «Piani paesistici» o in alternativa dei «Piani urbanistico territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali». La Regione deve elaborare tali piani dei beni classificati “ope legis” come bellezze naturali e di quelli individuati dagli elenchi di cui alla Legge 1497/1939. Il "Codice Urbani" sottolinea che i Piani Paesaggistici definiscono le trasformazioni compatibili con i valori paesaggistici, le azioni di recupero degli immobili e delle aree, nonché gli interventi di valorizzazione del paesaggio anche in relazione alle prospettive di sviluppo sostenibile.

La legge, limitatamente ai boschi e ai terreni soggetti a «vincolo di rimboschimento» si preoccupa di definire le operazioni consentite e quelle che sono soggette all'autorizzazione (vedi artt. 151 e 152 D.Lgs. 490/1999) che ad oggi deve seguire la procedura definita agli artt. 146 e 147 del Codice Urbani. Nel parlare di «vincolo di rimboschimento» si usa una terminologia alquanto infelice che non trova nessun riscontro nella legislazione; probabilmente, il legislatore con il termine «vincolo» vuole individuare quelle aree che per volontà della Pubblica amministrazione o dello stesso privato (comunque oggetto di una qualche formalizzazione all'esterno), siano state destinate ad essere rimboschite ovvero sia stata imposta l'effettuazione di opere di rimboschimento. Sono inserite fra le operazioni immediatamente consentite il taglio colturale, la forestazione (rimboschimento di aree nude), la riforestazione (rimboschimento di aree già forestali), le opere di bonifica ed antincendio non finalizzate alla cura dell'aspetto esteriore, bensì al miglioramento ambientale) previste ed autorizzate in base alle norme vigenti in materia.

Il D.Lgs. 490/1999 delega alla Regione il compito di rilasciare l'autorizzazione relativamente ai progetti delle opere che abbiano per conseguenza l'«alterazione permanente dello stato dei luoghi»; il tutto deve essere comunicato alla competente soprintendenza. Il ministero può con provvedimento motivato, annullare l'autorizzazione Regionale entro i sessanta giorni successivi alla comunicazione. Le Regioni sono state delegate in questa materia ed in molti casi hanno operato la subdelega agli Enti locali. Il D.Lgs. 42/2004 che abroga il D.Lgs. 490/1999, così come modificato dal Dlgs 157/2006, impone alle regioni l'istituzione della «Commissione locale per il paesaggio» di cui all'art. 148, di supporto ai soggetti cui è delegato l'esercizio delle funzioni autorizzative (province o forme associative e di cooperazione degli enti locali in ambiti sovracomunali), qualora le regioni stabiliscano di non esercitarlo direttamente.. Le recenti modifiche ed integrazioni al Codice Urbani, inoltre, prevedono che il Ministero, attraverso le Soprintendenze, fornisca un parere in merito alla domanda di autorizzazione, che sarà vincolante fino all'approvazione del piano paesaggistico di cui all'art. 143. È però da chiedersi in base a quali criteri le Soprintendenze potranno esprimere valutazioni relative alle trasformazioni delle componenti forestali del paesaggio vista il dualismo presente fra valutazione di tipo naturalistico e storico culturale.

#### **4.4.1 Trasformazione del bosco come disciplinata dal D.Lgs. 227/2001**

Già le Regioni, sulla scia della famosa sentenza del Consiglio di Stato n. 183 del 1971, avevano provveduto a chiarire il significato dell'art. 7 del R.D. 3267/1923 che dispone il divieto di trasformazione del bosco in altra qualità di coltura, stravolgendo lo stesso regolamento attuativo il quale prevede il divieto di trasformazione in coltura agraria. Va ricordato che la possibilità di trasformare il bosco è un elemento fondamentale nei progetti di recupero dei paesaggi rurali oggi invasi dalla vegetazione forestale o dei pascoli.

L'art. 4, del D.Lgs. 227/2001, al comma 1° considera «trasformazione del bosco in altra destinazione d'uso del suolo, ogni intervento che comporti l'eliminazione della vegetazione esistente finalizzata ad una utilizzazione diversa da quella forestale». Il comma 2° dispone che la trasformazione è possibile quando la stessa risulti compatibile con le finalità del R.D.L. 3267/1923 (stabilità dei terreni e con il regime delle acque) concernente il vincolo idrogeologico, con quelle protettive (difesa dalle valanghe e dalla caduta di massi, di cui all'art. 17 del R.D.), con la tutela del paesaggio (di cui al D.Lgs. 490/1999) e dell'igiene locale e azione frangivento. Inoltre aggiunge che la trasformazione è possibile se compatibile con la conservazione della biodiversità. Lo stesso comma richiama le autorizzazioni di cui al D.Lgs. 490/1999 facendole salve. Specifica inoltre che la trasformazione deve essere compensata da rimboschimenti con specie autoctone su terreni non boscati facenti parte dello stesso bacino idrografico. Altrimenti le Regioni possono prevedere il

versamento di una somma pari a quella presunta necessaria per l'intervento compensativo e destinano tale importo ad opere di riequilibrio idrogeologico anche in altri bacini.

La "Legge quadro" in materia di foreste lascia alle Regioni l'individuazione dell'estensione minima oltre la quale vige l'obbligo di rimboschimento compensativo. Da sottolineare che il D.Lgs. ha diciamo "rispolverato" il c.d. vincolo protettivo di cui all'art. 17 del R.D.L. 3267/1923 lasciando alle Regioni la determinazione dei contenuti dello stesso. Questo tipo di vincolo in pratica non era mai stato usato. Il richiamo all'autorizzazione di cui all'art. 151 del D.Lgs. 490/1999 serve per specificare che l'autorizzazione al cambio di coltura deve essere temperata alla salvaguardia degli interessi rinvenibili nel comma 2° dell'art. 4. Spetterà in tal senso alla legislazione regionale ricondurre ad un unico Ente delegato la potestà del rilascio delle due autorizzazioni esistenti (vincolo idrogeologico e vincolo paesaggistico che risultano spesso delegati rispettivamente alle Province e ai Comuni mediante le Commissioni edilizie. È evidente in questa impostazione l'idea prevalente di mantenere la superficie forestale acquisita e che tale ordinamento non abbia particolare riguardo ai fenomeni in atto nel paesaggio italiano, ma guardi soprattutto a tematiche ambientali volte a considerare comunque necessario la conservazione del bosco.

