

FEDERICO ROGGERO (\*)

## LA LEGGE ORGANICA ABRUZZESE SULLE FORESTE E SUI PASCOLI (L.R. 4 GENNAIO 2014, n. 3) NEL QUADRO DELLA VIGENTE LEGISLAZIONE FORESTALE

(\*) Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Teramo; froggero@unite.it

*Con la legge 4 gennaio 2014, n. 3, l'Abruzzo si è dotato di una disciplina organica sulle foreste e sui pascoli. La legge promuove, in vario modo, la gestione pianificata dei boschi e dei pascoli, sia privati che pubblici, dei quali apprezza la valenza economica, pur inquadrandola in una cornice di sostenibilità e di multifunzionalità. La definizione di bosco è modellata sulla falsariga di quella già stabilita in altre leggi regionali e nel d.lgs. 227/2001. Il vincolo idrogeologico è stato esteso per legge a tutti i boschi. Disposizioni particolari sono state introdotte per la tutela degli alberi monumentali e dei boschi vetusti, ma anche per le formazioni che non costituiscono bosco e, in generale, per la tutela del patrimonio arboreo regionale. Una disciplina specifica viene dettata per i boschi e i pascoli soggetti agli usi civici, che nel territorio regionale sono presenti in grande quantità. Le funzioni amministrative in materia di foreste e pascoli sono state concentrate in capo al Servizio regionale competente in materia di politiche forestali, del quale è stato previsto il potenziamento, e al quale sono state anche attribuite competenze in materia di valutazione di incidenza; inoltre, è stata prevista la prosecuzione della collaborazione tra la Regione ed il Corpo forestale dello Stato. La legge, che è già immediatamente applicabile in molte parti, dovrà essere eseguita mediante un regolamento regionale, ma anche con deliberazioni di Giunta regionale.*

*Parole chiave:* foreste; pascoli; pianificazione forestale; vincolo idrogeologico; selvicoltura; usi civici.  
*Key words:* forests; pastures; forest planning; geological constraints; silviculture; commons.

*Citazione* - ROGGERO F., 2014 – *La legge organica abruzzese sulle foreste e sui pascoli (l.r. 4 gennaio 2014, n. 3) nel quadro della vigente legislazione forestale*. *L'Italia Forestale e Montana*, 69 (1): 1-19. <http://dx.doi.org/10.4129/ifm.2014.1.01>

### 1. GENESI DELLA LEGGE

Sul Bollettino ufficiale della Regione Abruzzo, Serie speciale, n. 3, del 10 gennaio 2014, è stata pubblicata la l.r. 4 gennaio 2014, n. 3, “legge organica in materia di tutela e valorizzazione delle foreste, dei pascoli e del patrimonio arboreo della regione Abruzzo”.

Si tratta della prima legge organica in materia di foreste e pascoli di cui si sia dotato l'Abruzzo, sebbene – come è noto – la Regione avesse il potere di legiferare in materia fin dal 1977, dapprima nel quadro dei principi stabiliti a livello nazionale<sup>1</sup> e poi, dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione intervenuta nel

2001 – che portò la materia agricoltura e foreste tra quelle residuali di legislazione esclusiva delle regioni – con maggiore indipendenza di

<sup>1</sup> Per lunghissimo tempo, come è noto, la cornice di riferimento per la materia forestale è stato il RD 30 dicembre 1923, n. 3267, con il conseguente regolamento di esecuzione adottato con RD 16 maggio 1926, n. 1126. Per alcuni profili della disciplina forestale, assunse poi il valore di legge-quadro, proprio alla vigilia della riforma dell'art. 117 Cost. operata con l.cost. 18 ottobre 2001, n. 3, il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227 (A. Forti, *Commento alla nuova 'legge di orientamento forestale' d.lgt. 227/2001*, in *Nuovo dir. agr.*, n. 2, 2001, 429; Alberto Germanò, *Commento al d.lgs. n. 227 del 2001*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2001, nn. 3-4, p. 834; di recente, Alberto Abrami, *L'ordinamento giuridico forestale dal vincolo idrogeologico a quello forestale*, in *L'Italia forestale e montana*, vol. 67, n. 1 (2012), pp. 65-75).

criteri e di scelte, eccettuata soltanto l'eventuale interferenza con materie riservate alla competenza legislativa, esclusiva o concorrente, dello Stato<sup>2</sup>. Prima dell'entrata in vigore della nuova legge organica, i testi normativi che, in Abruzzo, regolavano la materia avevano carattere eminentemente finanziario, o comunque parziale, e non offrivano una disciplina completa delle attività legate al bosco ed ai pascoli<sup>3</sup>.

La legge organica è stata approvata all'unanimità dal Consiglio regionale nella seduta dello scorso 12 dicembre 2013, a conclusione di un *iter* lungo ed articolato.

Nella primavera del 2011, per impulso della Federazione Regionale dei Dottori Agronomi e Forestali, si costituì un tavolo tecnico per la redazione di un testo di legge sulle foreste e sui pascoli. Al tavolo parteciparono attivamente esponenti del mondo professionale e delle aree protette abruzzesi. Il lavoro del tavolo produsse un disegno di legge che il 13 dicembre 2011 fu depositato in Consiglio regionale dal Consigliere di maggioranza Ricardo Chiavaroli (PDL), prendendo il n. 355/2011.

Sul testo depositato si avviò, nella primavera del 2012, una serie di audizioni presso la commissione consiliare competente, ma, allo stesso tempo, la Direzione regionale competente in materia di foreste prese l'iniziativa per la redazione di un ulteriore testo di legge sulle foreste, che si affiancasse a quello già depositato. Con det. 12 marzo 2012, n. DH/23, pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Abruzzo, n. 17, del 30 marzo 2012, fu nominata, infatti, una "Commissione di studio per la redazione di un disegno di legge regionale in materia forestale", composta da rappresentanti della Regione e del Corpo forestale dello Stato. Il lavoro di questa commissione terminò il 18 luglio 2013 con

il deposito di un disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale, che prese il n. 553/2013.

Secondo le istruzioni date con la determinazione istitutiva, la Commissione, nella redazione del nuovo testo, avrebbe dovuto tener conto, oltre che del testo già depositato, di un altro progetto ancora, redatto a suo tempo da un consulente della Regione all'esito di un incarico conferitogli nel 2007<sup>4</sup>.

In effetti, non solo il testo uscito dai lavori della commissione nominata dalla Regione (ddlr n. 553/2013), ma anche quello prodotto dal tavolo istituito dalla Federazione professionale (ddlr n. 355/2011), si ispirano, nell'impianto complessivo e nella suddivisione interna della materia, al progetto di legge redatto dal menzionato consulente della Regione nel 2007. A sua volta, infine, quest'ultimo progetto evocava, nello schema e nella concezione d'insieme, la legge forestale della Toscana, entrata in vigore nel 2000 (l.r. Toscana 21 marzo 2000, n. 39).

In sostanza, la nuova legge abruzzese ha una matrice antica, anche se, naturalmente, nella redazione del testo sono state apportate man mano modifiche, sono intervenuti ripensamenti, e, soprattutto, si è tenuto conto del quadro normativo complessivo, modificatosi nel corso del tempo.

Come previsto dal vigente regolamento del Consiglio regionale abruzzese per il caso in cui risultino depositati due progetti di legge verenti su identica materia (reg. adottato con deliberazione del 12 ottobre 2010, n. 56/2, art. 78), i due testi depositati (nn. 355/2011 e 553/2013) sono stati successivamente abbinati durante una serie di riunioni ristrette – e molto serrate, ché bisognava far presto, essendo ormai in scadenza la legislatura – svoltesi tra novembre e dicembre 2013 in seno ad apposita sotto-commissione nominata dal Presidente della Commissione consiliare agricoltura, composta da tecnici dell'uno e dell'altro gruppo, supportati dal personale dell'Ufficio legislativo della Re-

<sup>2</sup> Alberto Abrami, *Nuovi contenuti e nuovi livelli di competenza fra Stato e Regioni in materia forestale*, in *Dir. giur. Agr. Amb.*, 2001, nn. 9-10, 650.

<sup>3</sup> Si tratta, tra l'altro, della l.r. 7 luglio 1982, n. 38 (abrogata dalla nuova legge); della l.r. 12 aprile 1994, n. 28, recante interventi di forestazione e valorizzazione ambientale, che aveva fornito un abbozzo di sistemazione organica alla materia forestale in Abruzzo; della l.r. 31 dicembre 1994, n. 106, che apportava modifiche alla n. 28 del 1994; della l.r. 3 aprile 1995, n. 28, sulle foreste demaniali regionali.

<sup>4</sup> Con Determinazione direttoriale n. DH/123/07, del 29 novembre 2007, menzionata nella determinazione del 2012 con cui è stata istituita la Commissione regionale

gione. L'abbinamento è avvenuto scegliendo come testo-guida quello stilato dalla Commissione congiunta Regione-CFS, n. 553/2013, ed apportando allo stesso, man mano, alcuni correttivi, più o meno significativi<sup>5</sup>.

Il testo uscito dai lavori della sottocommissione è stato esposto, poi, ad emendamenti provenienti da diversi portatori di interesse, fino ad essere definitivamente chiuso e sottoposto alla approvazione finale da parte, prima, della Commissione agricoltura, ed, infine, del Consiglio regionale. Quest'ultima, come detto, è intervenuta il 12 dicembre 2013.

## 2. SISTEMA DELLE FONTI NORMATIVE E DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE

I due disegni di legge a suo tempo depositati si differenziavano tra loro per alcune scelte di fondo. Anzitutto, riguardo al sistema delle fonti normative che avrebbero retto la materia forestale, il d.d.l.r. 355/2011 aveva previsto che alla legge facesse seguito un regolamento forestale, di esecuzione ed attuazione (art. 4 d.d.l.r. 355/2011). Viceversa, il d.d.l.r. 553/2013, all'art. 4, aveva optato per una esecuzione della legge a mezzo di deliberazioni di Giunta regionale. Quest'ultima soluzione era dettata dalla considerazione che, in Abruzzo, la potestà regolamentare spetta al Consiglio regionale (art. 13 Stat. reg. 28 dicembre 2006), il che, visto il contenuto eminentemente tecnico del regolamento forestale, avrebbe potuto comportare notevoli difficoltà pratiche. D'altro canto, però, proprio la natura sostanzialmente regolamentare delle norme che dovrebbero comporre il regolamento forestale – così come delle vigenti prescrizioni di massima e polizia forestale, di cui agli artt. da 8 ad 11 del RD 30 dicembre 1923, n. 3267 – rende problematica la loro adozione mediante deliberazioni di Giunta.

<sup>5</sup> Si v., su questo iter, la *Relazione della terza commissione consiliare* al Consiglio regionale dell'Abruzzo, disponibile sul sito del medesimo Consiglio.

La soluzione infine prescelta è stata quella, da un canto, di dettagliare molto la disciplina di alcune materie già nella legge (dettagliatissime sono, ad esempio, le disposizioni dell'art. 37 in materia di viabilità forestale ed opere connesse ai tagli boschivi), e, dall'altro, di demandare alla Giunta la predisposizione tecnica di uno schema di regolamento, da sottoporre alla approvazione del Consiglio (art. 5 l.r. 3/2014), nonché la adozione, con proprie deliberazioni, e dunque con atti amministrativi, di una serie di regole a carattere procedimentale<sup>6</sup>.

In questo modo, dovrebbe esser stato raggiunto l'obiettivo, pur nella particolare architettura normativa regionale, di una pronta applicabilità della legge – direttamente o sulla scorta di deliberazioni di Giunta, adottabili in tempi rapidi – e di una agevole sua esecuzione – mediante un regolamento che, essendo predisposto ancora dalla Giunta, solleva il Consiglio dall'onere di entrare in argomenti molto tecnici (il che allungherebbe enormemente i tempi), ma che alla fine assumerà la veste, pur sempre, di un atto del Consiglio, così come vuole lo Statuto regionale.

<sup>6</sup> Per la verità, alcune delle competenze assegnate alla Giunta mantengono profili critici, perché si tratta di attività sostanzialmente normative. La Giunta regionale, infatti, con proprio atto, disciplina le modalità per la nomina dei componenti la Consulta forestale (art. 4, comma 4); approva la riorganizzazione del Servizio regionale foreste (art. 6, comma 3); stabilisce le norme tecnico-procedurali per la redazione ed approvazione dei PFIT (art. 12, comma 3); stabilisce i contenuti dei piani di gestione (art. 13, comma 7); stabilisce i contenuti del piano di coltura e conservazione e le modalità per la sua redazione ed approvazione (art. 14, comma 4); definisce la composizione ed il funzionamento dell'Osservatorio regionale del mercato dei prodotti e dei servizi della filiera bosco-legno (art. 17, comma 5); disciplina le modalità per la costituzione ed il riconoscimento dei consorzi forestali (art. 23, comma 2); disciplina le modalità di occupazione dei terreni (art. 25, comma 4); disciplina la tenuta dell'elenco delle imprese forestali (art. 27, comma 2); individua i criteri e gli indicatori di certificazione forestale (art. 28, comma 3); stabilisce le procedure di dettaglio, anche telematiche, delle comunicazioni, dichiarazioni ed autorizzazioni per interventi selviculturali (art. 35, ult. co.); individua eventuali specie ulteriori alle quali estendere l'applicazione del d.lgs. 386/2003, sui materiali forestali di moltiplicazione (art. 57, comma 4); approva i criteri e le modalità per l'iscrizione al registro regionale dei materiali forestali di base (art. 59, comma 8); stabilisce le modalità per la tenuta del registro ufficiale dei fornitori di materiali forestali di moltiplicazione (art. 59, comma 4).

Nelle intenzioni, lo schema di regolamento dovrebbe esser sottoposto al Consiglio, dalla Giunta, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge. Nel frattempo, resteranno in vigore le prescrizioni di massima e polizia forestale approvate per ciascuna provincia abruzzese ai sensi dell'art. 19 del RD 16 maggio 1926, n. 1126 (art. 85 l.r. 3/2014).

Con specifico riferimento, poi, alla materia dei pascoli di proprietà pubblica – che in Abruzzo sono la grande maggioranza – viene in considerazione un'ulteriore fonte normativa. La legge, infatti, su questa materia, ha scelto di mantenere in capo ai comuni una potestà regolamentare, inserendosi nel solco dell'art. 135 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267. È stata infatti riconosciuta ai regolamenti locali la capacità di offrire una disciplina dettagliata sull'utilizzazione dei pascoli, che tenga conto delle peculiarità fisiche, altitudinali, ecc., proprie di ogni compendio pascolativo; mentre un tale livello di dettaglio non si potrebbe raggiungere né con la legge, né con il regolamento regionale. I comuni adotteranno dunque propri regolamenti sui pascoli, che dovranno però conformarsi alle disposizioni della legge e del regolamento regionale. Laddove presenti ed ancora in vigore, i regolamenti comunali sui pascoli, adottati ai sensi dell'art. 135 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, ma anche i regolamenti per l'esercizio degli usi civici, adottati a suo tempo ai sensi del R.D. 26 febbraio 1928, n. 332 – che pure contengono prescrizioni tecniche sull'uso dei pascoli, oltretutto amministrative – dovranno adeguarsi alla nuova normativa, altrimenti le disposizioni difformi contenute nella legge forestale e nel relativo regolamento di esecuzione si sostituiranno a quelle corrispondenti dei regolamenti comunali (art. 42, commi 13 e 14, l.r. 3/2014).

Altro punto sul quale si differenziavano i due disegni di legge era quello della individuazione dell'autorità amministrativa competente per i procedimenti in materia forestale. Il d.d.l.r. 355/2011, richiamandosi ai principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118 Cost.), aveva previsto un riparto di competenze tra Regione, enti ed

autonomie locali, sull'esempio di molte altre realtà regionali<sup>7</sup>. La Regione avrebbe svolto, secondo il progetto, soltanto le funzioni delle quali si fosse reso indispensabile l'esercizio unitario, mentre ordinariamente le funzioni in materia forestale sarebbero state esercitate dalle comunità montane o – qualora queste ultime non si fossero dotate di strutture adeguate – dalle province (art. 5 d.d.l.r. 355/2011). Viceversa, il d.d.l.r. 553/2013, art. 5, manteneva l'accentramento funzionale in capo alla sola Regione. Quest'ultima soluzione – che pure pone non poche questioni di costituzionalità – è stata infine adottata dal testo definitivo<sup>8</sup>, anche in considerazione dei provvedimenti che, *medio tempore*, hanno posto fortemente in dubbio la sopravvivenza delle province (d.l. 5 novembre 2012, n. 188, poi non convertito in legge, e d.d.l. n. 1212, XVII legislatura, di iniziativa del Governo, approvato dalla Camera dei deputati il 21 dicembre 2013 ed attualmente all'esame del Senato) e che, in Abruzzo, hanno decretato la morte delle Comunità montane e previsto la possibilità, per i comuni che intendano associarsi tra loro per l'esercizio di funzioni e servizi, di aderire ad unioni di comuni o unioni montane, ovvero di stipulare apposite convenzioni, ai sensi degli artt. 30 e 32 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (l.r. 9 gennaio 2013, n. 1).

Nello specifico, le funzioni amministrative sono state attribuite, dalla legge forestale abruzzese, al Servizio regionale competente in materia di politiche forestali, del quale la

<sup>7</sup> Attuarono un ampio decentramento di funzioni in materia forestale a province, comunità montane, comuni, nel rispetto della l. 15 marzo 1997, n. 59, e l'hanno mantenuto in seguito: l.r. Basilicata 10 novembre 1998, n. 42, art. 4 (aggiornata con l.r. Basilicata 30 dicembre 2011, n. 26); l.r. Campania 7 aprile 1998, n. 5; l.r. Liguria 22 gennaio 1999, n. 4, art. 50; l.r. Toscana 21 marzo 2000, n. 39, art. 1; l.r. Puglia 30 novembre 2000, n. 18, e l.r. Puglia 31 maggio 2001, n. 14, art. 29; l.r. Umbria 19 novembre 2001, n. 28, art. 3. Il decentramento di funzioni si riscontra anche in altre leggi regionali, adottate sul presupposto del nuovo testo dell'art. 118 Cost., introdotto dalla l.cost. 18 ottobre 2001, n. 3; l.r. Lazio 28 ottobre 2002, n. 39, art. 5; l.r. Lombardia 5 dicembre 2008, n. 31, art. 41; l.r. Marche 23 febbraio 2005, n. 6, art. 10.

<sup>8</sup> Salvo quanto si dirà più avanti in materia di lotta agli incendi boschivi.

medesima legge prevede la riorganizzazione, anche in considerazione della mole e della complessità delle funzioni che esso è chiamato a svolgere. Competente all'adozione del provvedimento finale è il dirigente del Servizio regionale<sup>9</sup>. In alcuni contesti regionali dove si è scelto di mantenere l'accentramento funzionale in capo alla Regione è stata, altresì, prevista l'istituzione di sportelli forestali a livello locale<sup>10</sup>. Non sarebbe inopportuno se anche in Abruzzo, con il regolamento di esecuzione della legge, venissero istituiti uffici di questo genere, od uffici simili.

Il testo definitivo ha comunque mantenuto la possibilità, per la Regione, di affidare le funzioni in materia forestale agli enti inferiori con propria legge (artt. 6 e 7, l.r. 3/2014).

Durante i lavori per la nuova legge forestale, è inoltre entrata in vigore, in Abruzzo, la l.r. 1 ottobre 2013, n. 31, "legge organica in materia di procedimento amministrativo, sviluppo dell'amministrazione digitale e semplificazione del sistema amministrativo regionale e locale e modifiche alle ll.rr. 2/2013 e 20/2013". La nuova, importante, legge abruzzese sul procedimento amministrativo si applica ovviamente, *in primis*, proprio alla Regione (art. 3, comma 1, lett. a), l.r. 31/2013). Quanto ai termini di conclusione dei procedimenti, essa stabilisce che i procedimenti amministrativi "nelle materie di competenza legislativa della Regione" si debbano concludere entro 30 giorni (art. 7, comma 1, l.r. 31/2013). La formulazione del comma è un po' infelice, ma è chiaro – anche dal confronto con il successivo art. 8 della legge – che il legislatore abbia inteso riferirsi, qui, ai termini di conclusione dei procedimenti previsti in leggi regionali, e perciò anche a quelli che sono previsti dalla

nuova legge forestale. Utilizzando però la possibilità offerta dall'art. 7, comma 1, della stessa l.r. 31/2013, è stato previsto che, in considerazione della natura degli interessi pubblici tutelati, nonché della particolare complessità e tecnicità dei procedimenti amministrativi in materia forestale, si osservino i termini finali per l'adozione del provvedimento di volta in volta previsti dalla legge forestale e dal regolamento di esecuzione, anche in deroga al termine ordinario di trenta giorni stabilito (art. 6, comma 4, l.r. 3/2014). Si è così evitata l'applicazione generalizzata del termine di trenta giorni che sarebbe stato quasi sempre troppo stretto per gli uffici regionali competenti in materia di foreste e pascoli.

Il quadro delle competenze regionali si definisce, infine, nel testo approvato, con il richiamo ad apposita convenzione da stipulare tra Regione e Corpo forestale dello Stato (art. 8, l.r. 3/2014), con il quale appunto la Regione prosegue la propria collaborazione, incominciata ai tempi in cui, trasferite le funzioni in materia forestale alle regioni a statuto ordinario, quella abruzzese era ancora ben lungi dall'essersi dotata di strutture adeguate a farvi fronte. Peraltro, come già detto, la nuova legge organica prevede il potenziamento delle strutture regionali competenti in materia di foreste, ossia del Servizio della Giunta competente in materia di politiche forestali (art. 6, commi 2 e 3, l.r. 3/2014), sicché anche la nuova convenzione con il CFS – sottoscritta proprio in contemporanea con i lavori di redazione ed approvazione della legge stessa – si pone nell'ottica del sempre più completo incardimento delle funzioni istruttorie in capo agli uffici regionali, lasciando al CFS i soli compiti di vigilanza e controllo.

Stabilito l'accentramento delle funzioni amministrative in materia forestale in capo al dirigente del servizio regionale, competenze di carattere consultivo sono infine attribuite dalla l.r. 3/2014 ad alcuni organismi collegiali. In particolare, la Consulta forestale, prevista già dai due ddlr ed ora dall'art. 4 della legge, e nominata dal Presidente della Giunta regionale su proposta della Direzione regionale competente, esprime pareri non vincolanti

---

<sup>9</sup> Per questo dirigente, dopo attenta riflessione in seno ad entrambi i tavoli di lavoro, si è rinunciato a prevedere la qualifica di "autorità forestale", che non avrebbe avuto conseguenze pratiche e che, anzi, avrebbe ingenerato confusione con la qualifica tradizionalmente riconosciuta al Corpo forestale dello Stato.

<sup>10</sup> l.r. Piemonte 10 febbraio 2009, n. 4, art. 15. Mantiene accentrate in capo alla Regione tutte le funzioni in materia forestale anche la recente l.r. Calabria 12 ottobre 2012, n. 45, art. 3.

sugli atti di indirizzo e coordinamento, della Giunta e del Consiglio regionali, nel settore forestale e dei pascoli; formula osservazioni e proposte sul Piano forestale regionale e sul Piano di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi; propone iniziative sulla conoscenza e valorizzazione dei boschi; propone iniziative per la valorizzazione della filiera bosco-legno. Una Commissione tecnico-consultiva è stata costituita, inoltre, quale supporto al Servizio regionale in materia di produzione e commercializzazione delle piante forestali e dei relativi materiali di moltiplicazione. Anche quest'ultima commissione, che era stata prevista dal solo ddlr 553/2013 (art. 60), esprime pareri non vincolanti e formula proposte nelle materie di sua competenza (art. 61 l.r. 3/2014). Inoltre, un Comitato di gestione delle foreste demaniali regionali, istituito presso la competente Direzione regionale, esprime parere sul piano di gestione delle foreste demaniali e sui relativi programmi triennali di attuazione (art. 21, l.r. 3/2014). Ancora, una Commissione tecnico-scientifica rilascia parere vincolante al Servizio nella individuazione e censimento dei boschi monumentali e vetusti (art. 48).

### 3. DEFINIZIONE DI “BOSCO” E DI “PASCOLO”

La legge organica abruzzese, come le altre leggi regionali anche anteriori alla entrata in vigore del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, fornisce la definizione di “bosco” e quella di “pascolo”.

Per “bosco” si intende, ai sensi della legge, “l'area coperta da vegetazione arborea forestale spontanea o di origine artificiale, associata o meno a quella arbustiva, in qualsiasi stadio di sviluppo, nonché da macchia mediterranea, che presenti i seguenti requisiti: superficie non inferiore ai duemila metri quadrati, grado di copertura esercitato dalle chiome degli alberi maggiore del 20 per cento e larghezza non inferiore ai 20 metri, misurata alla base esterna dei fusti delle piante di confine” (art. 3, comma 2, l.r. 3/2014). Se presentano i requisiti minimi di superficie e larghezza appena visti, sono altresì considerati

bosco i castagneti da frutto (non in attualità di coltura), le tartufaie naturali e quelle controllate, ma anche quelle realizzate con finanziamenti pubblici (per le quali il mantenimento dell'area a bosco era condizione per la concessione del finanziamento) (co. 4).

Sono considerate bosco, altresì, le aree già boscate nelle quali l'assenza del soprassuolo arboreo o una sua copertura inferiore al 20 per cento abbiano carattere temporaneo e siano ascrivibili ad interventi selvicolturali o d'utilizzazione, oppure a danni per eventi naturali, accidentali o per incendio. Sono pure considerate bosco le aree sottoposte a rimboschimento con finanziamenti pubblici, nelle quali una copertura inferiore al 20 per cento abbia carattere temporaneo e sia ascrivibile all'età delle piante poste a dimora che siano suscettibili di raggiungere a maturità i requisiti di copertura, superficie e larghezza, di cui al comma 2 (comma 7). Infine, sono assimilate a bosco<sup>11</sup> le aree assoggettate a vincolo di rimboschimento per le finalità di difesa idrogeologica del territorio, qualità dell'aria, salvaguardia del patrimonio idrico, conservazione della biodiversità, protezione del paesaggio e dell'ambiente in generale, nonché le radure presenti nei boschi ed estese fino a duemila metri quadrati (co. 6).

Sono inoltre considerati bosco dalla legge abruzzese anche gli arbusteti, purché di tratti di nuclei isolati che presentino i requisiti minimi di superficie, copertura e larghezza di cui al comma 2, che siano ubicati in aree con pendenza mediamente maggiore del 60 per cento, e che insistano su aree non sottoposte a coltura agraria negli ultimi quindici anni (co. 5).

Al contrario, esulano dalla nozione di bosco gli impianti di arboricoltura da legno, gli impianti per la produzione a cicli brevi di biomassa legnosa, i pioppeti e le altre colture specializzate di impianto artificiale realizzate con alberi e arbusti forestali, ivi compresi gli impianti costituiti a seguito di contributi comunitari, nazionali e regionali, per i quali ri-

<sup>11</sup> A prescindere dalle loro dimensioni, come ha precisato, tra l'altro, in una occasione, Cass. pen., sez. III, 7 giugno 2006.

sulti dall'atto di concessione del contributo o nelle norme relative all'assegnazione dello stesso il vincolo di destinazione solo per il primo ciclo colturale, nei quali le pratiche agronomiche non siano abbandonate da più di quindici anni; i parchi urbani e i giardini; i filari arborei di larghezza inferiore a 20 metri; gli orti botanici; i vivai nei quali le pratiche agronomiche non siano abbandonate da più di quindici anni; le tartufaie coltivate realizzate in assenza di finanziamenti pubblici; i castagneti da frutto in attualità di coltura; i frutteti (co. 10).

In sostanza, salvo qualche aggiunta – come nel caso degli arbusteti (co. 5), con assonanze rispetto alla l.r. Lazio 28 ottobre 2002, n. 39, art. 4, comma 3, lett. b) – e qualche precisazione – come nel caso, tra le esclusioni, delle colture di impianto artificiale (co. 10) –, la definizione della legge organica abruzzese, portata pressappoco negli stessi termini da entrambi i ddlr, è modellata sulla definizione “nazionale” di bosco, di cui all'art. 2, comma 6, del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227.

Essa, tuttavia, non tiene conto degli aggiustamenti apportati a tale definizione proprio durante i lavori di stesura della medesima legge abruzzese. Con l'art. 26, comma 1, lett. b), d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni dalla l. 4 aprile 2012, n. 35, sono state aggiunte alla definizione “nazionale”, tra le fattispecie di esclusione, “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”. Inoltre, è stato precisato che le radure e tutte le altre superfici di estensione inferiore a 2000 metri quadrati che interrompono la continuità del bosco non sono assimilate a bosco quando siano identificabili come “pascoli, prati o pascoli arborati o come tartufaie coltivate”.

Questo importante ampliamento delle fattispecie di esclusione, subito criticato dalla

dottrina, sia forestale che giuridica, perché potenzialmente in grado di incrementare ulteriormente le pratiche sconsigliate di consumo di suolo e di porre a repentaglio l'assetto idrogeologico del territorio<sup>12</sup>, è apparso irrazionale, oltretutto difettoso in termini di tassatività (come si identificano, per esempio, i paesaggi agrari e pastorali di interesse storico? e cosa distingue una radura da un prato? cos'è poi precisamente un pascolo arborato?).

La legge abruzzese si è dunque discostata, su questi aspetti, dalla definizione “nazionale”, contenuta nel comma 6 dell'art. 2 del d.lgs. 227/2001, non essendo tale definizione vincolante per le regioni nelle materie di competenza legislativa esclusiva delle regioni stesse. La definizione abruzzese è formulata in piena autonomia normativa<sup>13</sup>. Non è infatti più applicabile alla materia agricoltura e foreste il binomio legge-quadro nazionale (rappresentata dal d.lgs. 227/2001) – leggi regionali di dettaglio. Oggi, nel vigore del nuovo testo dell'art. 117 Cost., come modificato dalla l.cost. 18 ottobre 2001, n. 3, è la legge regionale stessa a prevalere, *ratione materiae*. Al legislatore na-

<sup>12</sup> Piermaria Corona, *È davvero troppo il bosco in Italia?*, in <http://siefeditor.org/2012/03/05/troppo-bosco/>; Alberto Abrami, *La nuova definizione di bosco ovvero dell'insidia per l'assetto idrogeologico, in L'Italia forestale e montana*, vol. 67, n. 3 (2012), pp. 213-217.

<sup>13</sup> Portano una analoga definizione di bosco, senza variazioni di rilievo, la l.r. Molise 18 gennaio 2000, n. 6, art. 5; la l.r. Toscana 21 marzo 2000, n. 39, art. 3; l.r. Umbria 19 novembre 2001, n. 28, art. 5; l.r. Marche 23 febbraio 2005, n. 6, art. 2, comma 1, lett. e); l.p. Trentino 23 maggio 2007, n. 11, art. 2, comma 1, lett. a), e d.P.P. 26 agosto 2008, n. 35-142/Leg, art. 2; l.r. Piemonte 10 febbraio 2009, n. 4, art. 3; l.r. Calabria 12 ottobre 2012, n. 45, art. 4. Nella definizione del TU Lombardia 5 dicembre 2008, n. 31, art. 42, comma 1, la larghezza minima per aversi bosco è elevata a 25 metri; inoltre, si precisa che si considera bosco anche il terreno sul quale insiste il soprassuolo forestale, nonché il terreno denudato dallo stesso soprassuolo in violazione del divieto di trasformazione (precisazioni, in fondo, superflue). Per la l.r. Veneto 13 settembre 1978, n. 52, art. 14, modificato nel 2005, la percentuale di copertura minima perché si abbia bosco dev'essere del 30%. La l.r. Lazio 28 ottobre 2002, n. 39, art. 4, considera un'estensione minima di 5.000 metri quadrati; così pure la l.r. Liguria 22 gennaio 1999, n. 4, art. 2. Per la l.r. Sicilia 6 aprile 1996, n. 16, art. 4, modificata in seguito, ma non su questo punto, l'estensione minima per aversi bosco è di ben 10.000 metri quadrati, e la copertura del 50 per cento. La l.r. Puglia 30 novembre 2000, n. 18, art. 2, non fissa nessun limite minimo di estensione, copertura, larghezza.

zionale resta la definizione di bosco rilevante nelle materie in cui lo Stato vanta potestà legislativa.

La definizione portata dall'art. 2, comma 6, d.lgs. 227/2001 è perciò quella valida per la normativa in materia di paesaggio<sup>14</sup>. Quest'ultima definizione, peraltro, è stata oggetto, recentemente, di un'interpretazione restrittiva da parte del Consiglio di Stato, che potenzialmente – ma in violazione del chiaro dettato della norma – esclude dalla nozione di bosco tutti i sistemi arborati di origine artificiale<sup>15</sup>.

Molto più breve e concisa di quella di “bosco” è, invece, la definizione di “pascolo” fornita dalla legge regionale n. 3/2014. Sono

da essa considerati pascoli “le formazioni vegetali permanenti di specie erbacee naturali o spontanee, anche parzialmente arborate o cespugliate, destinate o destinabili al nutrimento degli animali mediante pascolamento” (art. 3, comma 11). Nella nozione di pascolo accolta dalla legge abruzzese entra perciò anche l'elemento della destinazione della superficie al nutrimento degli animali<sup>16</sup>. Le caratteristiche fisiche del territorio (“formazioni vegetali permanenti di specie erbacee naturali o spontanee”) devono dunque associarsi alla destinazione all'attività di pascolamento.

Tuttavia, il fenomeno di spopolamento che ha interessato le montagne abruzzesi, e che ha portato con sé l'abbandono dei pascoli, ha consigliato di prendere in considerazione una destinazione anche soltanto potenziale a pascolo (“...destinate o destinabili”). Diversamente, grandi estensioni prative, specialmente in alta quota, sarebbero rimaste fuori dalla applicazione della legge.

<sup>14</sup> Ad essa fa dunque riferimento la giurisprudenza per l'applicazione della sanzione penale di cui all'art. 181 del d.lgs. 42/2004 (Cass. pen., sez. III, 23-04-2013, n. 32807; Cass. pen., sez. III, 18-05-2011, n. 28928; Cass. pen., sez. III, 18-05-2011, n. 28928; Cass. pen., sez. III, 24-02-2011, n. 9690; Cass. pen., sez. III, 16-11-2006; Cass. pen., sez. III, 16-11-2006.). Si v., sul punto, seppure sinteticamente, Alessandro Crosetti, Nicoletta Ferrucci, *Manuale di diritto forestale e ambientale*, Milano, Giuffrè, pp. 423-426. Questa differenziazione *ratione materiae* sul piano definitorio porta, evidentemente, a incongruenze e disparità di trattamento. Sarebbe bene arrivare ad una definizione unitaria di bosco, identica a prescindere dalla materia trattata e dalla titolarità della competenza legislativa.

<sup>15</sup> Cons. Stato, sez. VI, sent. 29 marzo 2013, n. 1851. Secondo questa non condivisibile interpretazione, il rinvio fatto dal Codice del paesaggio alla definizione dell'art. 2 del d.lgs. 227/2001, “che è propria del distinto ordinamento forestale”, sarebbe sottoposto “all'insuperabile limite di ragionevolezza e di proporzionalità rispetto alla finalità propria di questa tutela”. In particolare, il vincolo paesaggistico graverebbe su beni (i boschi) individuati non naturalisticamente, bensì “per categoria legale” – ma in senso contrario, si v. esattamente Cass. pen., sez. III, 26 settembre 2011, n. 34752 – e si giustificerebbe per il fatto che essi sono “elementi originariamente caratteristici del paesaggio, cioè del ‘territorio espressivo di identità’”. Per questa ragione, a giudizio del Consiglio di Stato, vanno esclusi dalla definizione di bosco rilevante per il vincolo paesaggistico “gli insiemi arborati che non costituiscono elementi propri e tendenzialmente stabili della forma del territorio, quand'anche di imboscamento artificiale; ma che rispetto ad essa costituiscono inserti artefatti o naturalmente precari”. Vanno dunque esclusi dalla nozione paesaggistica di bosco le formazioni che non costituiscano un “sistema vivente complesso” – e perciò la “monocoltura artificiale” – come tale “in grado di autorigenerarsi”. In questo modo, tuttavia, si aggira la definizione normativa, che impone di considerare bosco anche le formazioni di origine artificiale, e a prescindere dal loro grado di sviluppo.

<sup>16</sup> Poche altre leggi regionali prevedono una definizione di pascolo, ma tutte, con la sola eccezione della legge provinciale trentina, insistono sul profilo della destinazione. Cfr. l.r. Veneto 13 settembre 1978, n. 52, art. 24 (“per pascoli montani si intendono quei terreni, rivestiti da cotico erboso e anche parzialmente arborati o cespugliati, che sono riservati alla produzione foraggera per pascolo. Si considerano aperte a pascolo anche quelle superfici boscate, con copertura rada e lacunosa, che abitualmente vengono utilizzate a tale scopo. Tale stato cessa quando viene ad insediarsi sul terreno la rinnovazione forestale”); l.r. Liguria 22 gennaio 1999, n. 4, art. 3 (“si considerano pascoli i terreni rivestiti di manto erboso, anche parzialmente arborato o cespugliato, destinati o destinabili permanentemente alla produzione foraggera per pascolo o comunque pascolati”); l.r. Molise 18 gennaio 2000, n. 6, art. 11 (“si definiscono pascoli, agli effetti della presente legge, i terreni ricoperti da un manto erboso, parzialmente anche arborati o cespugliati, adibiti permanentemente alla produzione foraggera utilizzata dal bestiame mediante il pascolamento”); l.r. Lazio 28 ottobre 2002, n. 39, art. 3, comma 1, lett. c) (“i terreni [...] rivestiti di manto erboso, anche parzialmente arborato o cespugliato, destinati permanentemente alla produzione foraggera per pascolo”); l.p. Trentino 23 maggio 2007, n. 11 (“ogni superficie caratterizzata da prevalente e permanente vegetazione di flora erbacea spontanea e con copertura arborea o arbustiva forestale inferiore alla percentuale definita con regolamento [stabilita nel 20% con d.P.P. 26 agosto 2008, n. 35-152/Leg, art. 2, comma 2]; si escludono dal pascolo tutte le superfici soggette a ordinaria coltivazione erbacea o a periodica lavorazione del suolo”).

4. SISTEMA DEI VINCOLI E DEI DIVIETI.  
TUTELA DEI BOSCHI DAGLI INCENDI.  
INTERVENTI PUBBLICI E PROMOZIONE  
DELLA SELVICOLTURA

La legge ha scelto di assoggettare automaticamente a vincolo idrogeologico tutti i terreni definibili come bosco (art. 30, comma 1)<sup>17</sup>. Rimangono peraltro assoggettati allo stesso vincolo i terreni, aventi anche diversa destinazione d'uso, individuati ai sensi del RD 30 dicembre 1923, n. 3267 (comma 2)<sup>18</sup>.

L'assoggettamento, in particolare, al vincolo idrogeologico comporta che i movimenti di terra e di roccia nei boschi e terreni vincolati debbano essere previamente autorizzati dal dirigente del Servizio regionale competente in materia di politiche forestali (art. 30, commi 5 e 6). L'autorizzazione, tuttavia, non è necessaria per i movimenti relativi ad opere previste nei piani di gestione approvati. In quest'ultimo caso, infatti, è sufficiente l'invio al Servizio di una comunicazione corredata, se del caso, da progetto esecutivo. Entro trenta giorni il dirigente può impartire eventualmente prescrizioni motivate sulle modalità di esecuzione dei lavori (ivi, comma 7). Come si vedrà anche per i lavori forestali in generale (cfr. *infra* § 6), la legge, nell'ottica dello snellimento dei procedimenti, ha voluto evitare la duplicazione degli stessi: approvato già nel piano il movimento terra – ma anche lavori di altro genere –, la amministrazione non deve compiere di nuovo la valutazione sul progetto; al limite, potrà imporre prescrizioni esecutive.

Oltre al vincolo idrogeologico, rimangono poi confermati gli altri vincoli disposti dalle norme nazionali e regionali in materia di difesa del suolo e tutela dell'ambiente, come quello paesaggistico (art. 142, comma 1, lett. g), d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42). L'assoggettamento dei boschi al vincolo paesaggistico ha richiesto, da parte della legge, una definizione di "tagli culturali" ai sensi dell'art. 149, comma 1, lett. c), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (art. 34). In linea di principio, questi tagli non necessitano di autorizzazione paesaggistica. Peraltro, la legge considera comunque "tagli culturali" i tagli boschivi autorizzati ai sensi della legge stessa, purché eseguiti in conformità al regolamento forestale di esecuzione (art. 34, comma 3); disposizione, quest'ultima, in linea con quella di cui all'art.6, comma 4, del d.lgs. 18 maggio 2001, n.227.

Alcuni vincoli speciali, la cui *ratio* è essenzialmente ambientale, o, comunque, quella del rispetto per la tradizione silvana locale e per i suoi esiti particolarmente pregiati, vengono introdotti dalla legge regionale in considerazione della particolare natura o situazione del bosco. In particolare, la legge disciplina gli alberi monumentali, richiamando la normativa nazionale introdotta in proposito con l. 14 gennaio 2013, n. 10, ed imponendo un vincolo di inedificabilità (art. 46). Vengono individuate, inoltre, le categorie di "bosco monumentale" – che ricorre quando almeno il 10 per cento delle piante per ettaro siano classificabili come monumentali – e di "bosco vetusto", inteso essenzialmente come bosco di particolare pregio naturalistico nel quale sia stato assente o quasi l'intervento antropico. Per tali boschi, che dovranno essere censiti dalla Regione, il regolamento di esecuzione dovrà indicare particolari divieti e prescrizioni di utilizzo, tendenti essenzialmente a perpetuare l'evoluzione naturale degli stessi (artt. 47 e 48).

Oltre ai vincoli, ed in connessione con essi, una serie di divieti e prescrizioni puntuali concorre a definire ancor più lo "statuto" della proprietà boschiva e pascoliva secondo la legge abruzzese. Tali divieti e prescrizioni

<sup>17</sup> Cfr., in questo senso, anche: l.r. Veneto 13 settembre 1978, n. 52, artt. da 2 a 12; l.r. Toscana 21 marzo 2000, n. 39, art. 37; l.r. Umbria 19 novembre 2001, n. 28, art. 4; l.r. Marche 23 febbraio 2005, n. 6, art. 11; l.p. Trentino 23 maggio 2007, n. 11, art. 13. Mantengono, invece, l'individuazione con specifico provvedimento amministrativo dei terreni vincolati, sull'esempio della legge Serpieri, la l.p. Alto Adige 21 ottobre 1996, n. 21, art. 3; la l.r. Liguria 22 gennaio 1999, n. 4, art. 34; la l.r. Basilicata 10 novembre 1998, n. 42, art. 16.

<sup>18</sup> Sul vincolo idrogeologico, e su quello per altri scopi, discendenti dalla legge Serpieri, si v. Carlo Frassoldati, *L'ordinamento giuridico forestale e montano in Italia*, Firenze, Accademia italiana di Scienze forestali, 1960, pp. 148-208. Recentemente, Crosetti e Ferrucci, *Manuale*, cit., pp. 443-456.

si risolvono in altrettante limitazioni delle facoltà di godimento del fondo da parte del proprietario. Vengono in rilievo il divieto di trasformazione del bosco in altra qualità di coltura, salvo casi eccezionali, e comunque dietro rimboschimento compensativo (artt. 31 e 32), nonché i divieti di cui all'art. 6, comma 2, del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227 (art. 33).

Intese alla protezione dei boschi in sé stessi considerati sono, ovviamente, le disposizioni della legge abruzzese in materia di previsione, prevenzione e lotta attiva agli incendi boschivi, che attuano quelle della l. 21 novembre 2000, n. 353, e che assegnano un ruolo preminente alla struttura regionale competente in materia di protezione civile, ma anche a province e comuni, secondo la normativa vigente nella stessa materia<sup>19</sup>.

A parte l'assetto delle competenze amministrative in materia di incendi boschivi, dalla necessità di tutelare i boschi dagli incendi discende – come generalmente negli altri ordinamenti regionali – una ulteriore serie di vincoli e prescrizioni, quali il divieto di accendere fuochi nei boschi, l'insieme di vincoli e prescrizioni di inedificabilità, ecc., previsti dall'art. 10 della l. 21 novembre 2000, n. 353, e l'insieme di quelli stabiliti per il periodo di grave pericolosità per gli incendi boschivi (art. 56).

In aggiunta ai vincoli, altro aspetto nel quale si evidenzia il particolare “statuto” della proprietà boschiva, ma anche pascoliva, come proprietà che assolve anche a funzioni di interesse sociale, ai sensi dell'art. 42, comma 2, della Costituzione, è la disciplina degli interventi forestali pubblici e della promozione della silvicoltura.

I primi sono individuati dalla legge all'art.

24, comma 2, e sono comuni a molte altre leggi regionali<sup>20</sup>. Questi interventi, laddove necessari, se non effettuati direttamente dal proprietario del fondo, sono ordinati coattivamente dal dirigente del Servizio regionale foreste, anche disponendo l'occupazione delle aree, e vengono eseguiti da imprese forestali iscritte in apposito elenco (artt. da 24 a 27).

Gli interventi dichiarati pubblici, ai sensi dell'art. 24, comma 2, ma anche tutta un'altra serie di interventi, elencati all'art. 24, comma 7, tra i quali figurano, ad es., il miglioramento dei pascoli, ma anche la redazione dei piani di gestione, vengono altresì incentivati e promossi dalla Regione Abruzzo, allo scopo di arrivare a consolidare sul territorio prassi sempre migliori di gestione forestale.

In questa direzione va anche l'istituzione dell'ecocertificazione forestale, intesa quale “certificazione dei sistemi di gestione forestale sostenibile”. Per ora, tuttavia, la legge si limita, sul punto, a rinviare ad un futuro atto di Giunta regionale che dovrà stabilire i criteri e gli indicatori per la certificazione (art. 28). E questo pare davvero un punto sul quale la Regione dovrà lavorare seriamente nei prossimi mesi, onde rendere davvero operanti i principi di gestione forestale “virtuosa” che la legge nel suo complesso mostra di perseguire.

## 5. GESTIONE PIANIFICATA DEI BOSCHI E DEI PASCOLI

Obiettivo principe della legge abruzzese è quello di pervenire ad una razionale gestione dei boschi e dei pascoli attraverso il ricorso generalizzato alla pianificazione, sia aziendale, sia territoriale. Il legislatore regionale ritiene, infatti, a ragione, che l'impiego su larga scala dei piani sia lo strumento per ottenere una gestione virtuosa, ossia efficiente in termini

<sup>19</sup> In particolare, alla Direzione regionale è affidato il compito di redigere il piano antincendio regionale, che individua le competenze di ciascun ente territoriale nella previsione, prevenzione e lotta agli incendi (art. 53). Presso la sala operativa di protezione civile regionale, inoltre, è insediata, per tutto il periodo della campagna annuale antincendio, la Sala operativa unificata permanente (SOUP), che costituisce il coordinamento nevralgico dei diversi soggetti operanti nel settore della lotta agli incendi boschivi (art. 52).

<sup>20</sup> Si tratta dei rimboschimenti, della cura e manutenzione dei boschi e pascoli della Regione, dell'impianto e miglioramento delle formazioni riparie, delle sistemazioni idraulico-forestali, del restauro forestale, della prevenzione degli incendi, della cura e conservazione degli alberi monumentali, della realizzazione di viabilità forestale, dell'eliminazione dei detrattori ambientali.

economici – e questo potrebbe essere molto significativo per le popolazioni dell’Abruzzo interno, sempre più spopolato ed in abbandono –, ma anche sostenibile sul piano ambientale.

Al vertice del sistema di piani prefigurato della legge sta il Piano forestale regionale, adottato dalla Giunta regionale ed approvato dal Consiglio, sentita la Consulta forestale (art. 10, l.r. 3/2014). Questo piano, che per la prima volta dovrebbe essere approvato dal Consiglio entro diciotto mesi dall’entrata in vigore della legge ed ha validità di dodici anni, deve individuare, a partire dalla verifica dello stato, delle caratteristiche e della funzionalità del bosco e del pascolo in relazione alla situazione ambientale ed economica della regione, gli obiettivi strategici nel settore silvo-pastorale, nonché gli indirizzi, i criteri e gli interventi per la realizzazione di tali obiettivi.

Il PFR non può basarsi se non su di una esatta conoscenza della realtà forestale regionale, sicché strumentale ad esso sono la formazione, la tenuta e l’aggiornamento della Carta dei tipi forestali e dell’Inventario forestale regionale (art. 16). Va peraltro avvertito che tali ultimi strumenti avranno un valore meramente conoscitivo, nel senso che non potranno considerarsi probanti della esistenza, o meno, di un bosco su un determinato fondo. Le formazioni rientranti nella definizione della legge saranno cioè “bosco” pur se trascurate dalla Carta o dall’Inventario.

Tra gli indirizzi ed i criteri, il PFR deve individuare, tra l’altro, le modalità di gestione ed utilizzazione dei boschi a fini di produzione di energia da biomasse e dei pascoli, con il precipuo obiettivo di “rilanciare l’economia e contrastare lo spopolamento delle aree montane ed interne della regione”. Viene dunque affidato al Piano forestale regionale l’obiettivo di regolare la produzione di energia dalle biomasse che è esplicitato anche in altre leggi regionali<sup>21</sup> e che costituisce uno dei settori nei quali l’economia del bosco potrebbe svi-

lupparsi maggiormente nei prossimi anni. La scelta di demandare la disciplina sul punto al Piano è stata dettata proprio dalla considerazione della “dinamicità” del piano, e viceversa della potenziale inadeguatezza di eventuali prescrizioni di legge sul punto, che per la loro “staticità” potrebbero rivelarsi inidonee al perseguimento degli obiettivi.

Il Piano forestale regionale è inquadrabile nella categoria dei piani di settore, di cui all’art. 6 della l.r. Abruzzo 12 aprile 1983, n. 18, sicché, come tale, è sovraordinato alla pianificazione di livello infraregionale (piani territoriali provinciali, piani regolatori generali, ecc.). Tuttavia, per le interferenze che la materia forestale presenta con quella della conservazione e tutela dell’ambiente, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, il Piano forestale regionale dev’essere a sua volta coordinato con il Piano di bacino distrettuale, di cui agli artt. 65 e 66 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (“norme in materia ambientale”), con il quale condivide non pochi contenuti<sup>22</sup>, nonché con il piano paesaggistico, di cui all’art. 135 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (“Codice dei beni culturali e del paesaggio”). Inoltre, all’interno di aree protette che si siano dotate di Piano del parco ai sensi dell’art. 12 della l. 6 dicembre 1991, n. 394, ovvero dell’art. 17 della l.r. Abruzzo 21 giugno 1996, n. 38, ovvero ancora di altra legge regionale istitutiva – ma in sostanza, in Abruzzo, nel solo territorio del Parco nazionale della Majella –, il Piano forestale regionale viene derogato dalle difformi previsioni del Piano del parco. Infine, il Piano forestale regionale deve essere coordinato con il Piano regionale di utilizzazione dei beni civici, di cui all’art. 13 della l.r. 3 marzo 1988, n. 25, (“norme in materia di usi civici e gestione delle terre civiche”), che pure sembrerebbe ascrivibile alla categoria dei piani regionali di settore, e che peraltro non è mai stato adottato.

Il Piano forestale regionale è attuato mediante programmi forestali triennali, che indi-

<sup>21</sup> Ad es., TU Lombardia 5 dicembre 2008, n. 31, art. 60.

<sup>22</sup> Sulla funzione del bosco in termini di difesa del suolo e del regime delle acque, e quindi oggetto dell’interesse del TU ambiente, si v. Crosetti e Ferrucci, *Manuale*, cit., pp. 457-494.

cano gli interventi da realizzare nel triennio tra quelli previsti dal Piano forestale regionale, nonché le risorse necessarie a farvi fronte. Essi sono redatti dal Servizio regionale competente, sentita la Consulta forestale, ed infine approvati dalla Giunta regionale (art. 11, l.r. 3/2014).

Sempre alla Giunta compete, infine, l'approvazione dei Piani forestali di indirizzo territoriale, che due o più comuni, associandosi tra loro, ovvero l'unione dei comuni, possono definire allo scopo di regolare in maniera omogenea le foreste ed i pascoli compresi in aree contigue omogenee per caratteristiche socio-economiche ed ambientali (si pensi, ad esempio, ad un unico grande bosco disteso in modo omogeneo su un versante di una montagna, ma suddiviso amministrativamente nel territorio di più comuni e frazionato in più proprietà). Lo strumento del PFIT ha carattere innovativo, e segue l'esempio della Regione Piemonte, dove è stato previsto dalla l.r. 10 febbraio 2009, n. 4, art. 10. L'introduzione di esso nel testo della legge abruzzese si deve al d.d.l.r. 553/2013, mentre il d.d.l.r. 355/2011 non lo prevedeva.

Nella sua concezione, il PFIT è una sorta di dettaglio del Piano forestale regionale (con il quale non può, naturalmente, entrare in conflitto), dunque un piano territoriale, anche se in Piemonte spetta proprio al PFR di definire gli ambiti destinati ad essere regolati con il PFIT, che poi dovrà essere obbligatoriamente adottato dagli enti competenti (comunità montane e province), mentre tutto questo non è previsto dalla legge abruzzese, che, come detto, non rende obbligatoria l'adozione di tali piani, bensì la lascia alla iniziativa dei comuni<sup>23</sup>.

Attraverso gli strumenti del PFR (attuato mediante programmi triennali) e del PFIT

(eventualmente adottato), nella predisposizione ed approvazione dei quali, come si è visto, gioca un ruolo decisivo la Giunta regionale proprio per il carattere unitario che tali strumenti assumono per l'intero territorio abruzzese, si definisce, in conclusione, la cornice generale all'interno della quale si iscrive la gestione pianificata dei singoli compendi boschivi e pascolivi, che pure la legge disciplina in modo dettagliato.

Lo strumento principale per la pianificazione di singola proprietà, sia per i boschi che per i pascoli, è il Piano di gestione silvo-pastorale, o Piano economico, o anche Piano di assestamento forestale (art. 13). L'attenzione del legislatore regionale è tutta protesa a far sì che i boschi ed i pascoli siano gestiti mediante tali piani, ovvero mediante i piani di coltura e conservazione di cui all'art. 14, laddove le superfici o il valore siano limitati, ovvero laddove il compendio ricada nel territorio pianificato in un PFIT<sup>24</sup>. Secondo un'impostazione ormai consolidata a partire dal RD 30 dicembre 1923, n. 3267, dovrebbe così diventare residuale la gestione dei boschi e dei pascoli in base al regolamento di esecuzione della legge, proprio in considerazione della maggiore "dinamicità" del piano, rispetto al regolamento, ed alla sua maggiore aderenza alla realtà concreta aziendale.

In generale – e questo pare un aspetto qualificante della disciplina abruzzese – i piani di gestione e quelli di conservazione vengono promossi in vario modo dalla Regione, che dovrà

<sup>23</sup> Di "piani di indirizzo forestale" si parla anche nel TU Lombardia 5 dicembre 2008, n. 31, art. 47, che ne affida la predisposizione a province, comunità montane, enti parco, e l'approvazione alla provincia, previo parere obbligatorio della Regione. Qui, però, i PIF sono l'unico strumento generale di pianificazione, non essendo previsto che la Regione adotti un piano forestale regionale, bensì, assieme alle province, soltanto "linee guida di politica e programmazione forestale".

<sup>24</sup> Per la precisa determinazione del contenuto obbligatorio dei piani aziendali, che hanno durata, rispettivamente, da 10 a 15 anni (il Piano di gestione), e da 5 a 10 anni (il Piano di coltura) bisognerà attendere un atto della Giunta regionale, al quale su questo punto la legge rimanda (art. 13, comma 7, ed art. 14, comma 4, l.r. 3/2014). In ogni caso, i piani di gestione e quelli di coltura non potranno derogare alle disposizioni della legge regionale, del regolamento di esecuzione, e del Piano forestale regionale (art. 13, comma 6, e art. 14, comma 1, l.r. 3/2014). Tuttavia, per "ragioni motivate" – cioè per esigenze particolari delle quali si dovrà dar conto puntualmente nel piano stesso –, il solo piano di gestione (non cioè anche quello di coltura) potrà derogare alle prescrizioni contenute nel regolamento, nonché ai divieti contenuti nell'art. 33 della legge, che riprendono quelli di cui all'art. 6, comma 2, del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227 (art. 13, comma 8, l.r. 3/2014).

riconosce la priorità, nella concessione di incentivi per la gestione dei boschi e dei pascoli, a coloro che gestiscano un bosco od un pascolo secondo piani approvati (art. 13, comma 11, l.r. 3/2014). Trattandosi poi di boschi o pascoli di proprietà pubblica – circostanza, questa, che costituisce la regola, in Abruzzo – la legge prevede un “obbligo”, per gli enti proprietari o gestori, di redigere un piano di gestione qualora il patrimonio boschivo da pianificare superi i mille ettari, ovvero un piano di coltura, qualora la superficie sia inferiore. Nel piano così predisposto potranno peraltro entrare anche eventuali proprietà private, sempreché i rispettivi proprietari ne facciano richiesta, dichiarando di assoggettarsi ai conseguenti obblighi. L’“obbligo” di redigere il piano non è, in realtà, sanzionato dalla legge, ma così come viene incentivata in generale la gestione pianificata nei modi visti sopra, viene anche prevista, per la Giunta regionale, la possibilità di conferire agli enti locali contributi in conto capitale fino al 100 per cento della spesa necessaria a redigere il piano (art. 13, comma 10, l. 3/2014). Inoltre, normalmente, secondo la previsione della legge, l’utile di gestione del patrimonio degli enti locali è vincolato, per una percentuale non inferiore al 20 per cento, ad interventi di pianificazione, conservazione, miglioramento e valorizzazione dei boschi e dei pascoli. Se però si tratta di patrimoni gestiti mediante piani di gestione approvati, il vincolo suddetto interessa soltanto il 10 per cento dell’utile di gestione (art. 22, comma 8, l.r. 3/2014)<sup>25</sup>.

Sia i piani di gestione, sia quelli di coltura e conservazione, devono essere approvati dal Servizio regionale competente in materia di politiche forestali (art. 13, comma 9, ed art. 14, comma 5, l.r. 3/2014). Il Servizio esercita qui la più importante tra le funzioni amministrative che la legge gli ha attribuito. Una

previsione diversa, sotto questo aspetto, si rinviene con riferimento ai piani di gestione dei beni silvo-pastorali della Regione: tali piani – o meglio l’unico piano diviso in sezioni corrispondenti, ciascuna, ad uno dei compendi di cui è proprietario l’Ente – dev’essere redatto dal Servizio ed approvato dalla Giunta, previo parere del Comitato di gestione delle foreste demaniali regionali (art. 21, l.r. 3/2014).

La competenza regionale alla approvazione dei piani aziendali permane anche nel caso in cui le superfici interessate ricadano all’interno di un’area naturale protetta o in un sito della rete Natura 2000. Si è deciso, cioè, di non spostare la competenza all’approvazione in capo agli enti gestori. Naturalmente, però, la pianificazione, in questi casi, soggiace alle prescrizioni contenute nella normativa e negli strumenti di pianificazione e regolamentazione vigenti per l’area protetta o il sito (art. 15, commi 1 e 2). Nella approvazione del piano, cioè, il Servizio regionale dovrà tener conto di divieti e prescrizioni contenuti nella l. 6 dicembre 1991, n. 394, o in altre leggi istitutive di aree naturali protette (ad es., l.r. Abruzzo 2 dicembre 2011, n. 42, sul Parco naturale regionale Sirente-Velino), ma anche in piani e regolamenti dei parchi, ovvero, ancora, in piani di gestione dei SIC e delle ZPS, adottati ai sensi del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357.

Una importante, ed opportuna, innovazione è stata invece introdotta, dalla legge abruzzese, in materia di valutazione di incidenza, affidandone l’effettuazione, per i “piani, programmi, interventi e lavori redatti o attuati in base alla presente legge o al regolamento di cui all’articolo 5,” al Servizio regionale competente in materia di politiche forestali, sentito l’ente gestore dell’area protetta all’interno della quale eventualmente ricada, in tutto o in parte, il sito della rete Natura 2000 (art. 15, comma 3). Se non altro nella materia dei piani, lavori ed interventi forestali, è stata cioè innovata la disciplina sulla valutazione di incidenza di cui all’art. 46-*bis* della l.r. Abruzzo 3 marzo 1999, n. 11, che riservava alla valutazione della Regione poche fattispecie (quelle di cui all’art. 1, comma 1, l.r. 13 febbraio 2003, n. 2, oltre ai piani agricoli e faunistico-venatori), mentre

<sup>25</sup> Meccanismo analogo si rinviene, ad es., nella l.r. Basilicata 10 novembre 1998, n. 42, art. 15; nella l.r. Lazio 28 ottobre 2002, n. 39, art. 21; nella recente l.r. Calabria 12 ottobre 2012, n. 45, art. 10.

per la gran parte trasferiva la competenza sulla VINCA ai comuni. L'attribuzione della competenza sulla VINCA alla Regione, quando vengano in rilievo piani, lavori ed opere forestali, potrebbe dare in futuro lo spunto per una complessiva revisione della normativa abruzzese in materia di valutazioni ambientali.

Infine, per quanto riguarda specificamente i pascoli, la legge ha previsto un ulteriore strumento di pianificazione, che viene in rilievo qualora la gestione del singolo pascolo non sia stata pianificata in un piano di gestione, né in un piano di coltura. In tali casi, infatti, i proprietari (pubblici o privati) dei pascoli di estensione superiore a 100 ettari devono redigere un piano di utilizzazione e conservazione nel quale sono determinati, per lotti omogenei, il carico minimo e massimo ammissibile in UBA, i sistemi di pascolamento razionali da adottarsi, nonché la data di inizio e fine dell'utilizzazione. In mancanza di questi piani, scatta, così come avviene per i boschi, la disciplina sui pascoli contenuta nel regolamento di esecuzione della legge (art. 42, commi 8 e 9, l.r. 3/2014).

## 6. DISCIPLINA DELLE ATTIVITÀ SELVICOLTURALI

La legge dedica molto spazio alla disciplina delle attività selvicolturali. Come già accennato, essa fornisce, all'art. 34, la nozione di "taglio culturale", che si rifà a quella del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227.

Il principio fondamentale – nel quale pure si esprime, ancora una volta, la "conformazione" della proprietà boschiva – è quello del controllo da parte della pubblica amministrazione su qualsiasi intervento si intenda realizzare in un bosco. All'interno di questa categoria, la legge, secondo uno schema ormai comune in diverse regioni italiane, introduce la *summa divisio* tra gli interventi già compresi in piani approvati e quelli non pianificati (o contenuti in piani redatti, ma non ancora approvati).

Gli interventi di utilizzazione forestale, con le opere connesse, previsti in piani di gestione (o di coltura) approvati, non abbisognano di ulteriore autorizzazione; l'utilizzatore delle superfici boschive, in questi casi, è tenuto sol-

tanto a comunicare al Servizio regionale il progetto esecutivo dei tagli (art. 35, commi 1 e 2). Se invece gli interventi non sono compresi in un piano approvato, la legge prevede, secondo l'intensità ed il tipo dei tagli, o una mera comunicazione al Servizio, almeno trenta giorni prima dell'inizio dei lavori, ovvero la presentazione, almeno sessanta giorni prima dell'inizio dei lavori, di una dichiarazione di taglio boschivo corredata da relazione tecnica firmata da persona abilitata, ovvero ancora l'istanza al Servizio, corredata da progetto di taglio, e da presentare almeno novanta giorni prima dell'inizio dei lavori, volta ad ottenere l'autorizzazione (art. 35, comma 3). Se i termini suddetti decorrono senza che il Servizio chieda integrazioni od imponga prescrizioni, i tagli si intendono autorizzati (comma 5).

I tagli fuori piano sono comunque limitati dalla legge nella loro estensione, per lo meno con riguardo ai tagli di utilizzazione dei cedui. Infatti, tali tagli sono possibili, appunto se non compresi in un piano di gestione o di coltura, fino alla superficie massima di 30 ettari. Questa importante disposizione dovrebbe avere, tra le altre cose, l'effetto indiretto di incentivare ancor più il ricorso alla pianificazione (art. 35, comma 10).

Disposizioni particolari sono dettate, poi, per il taglio e l'estirpazione degli arbusti (art. 39), per i boschi in situazione speciale (art. 40), per i castagneti (art. 41). Infine, la legge stabilisce – con disposizione che però avrebbe avuto collocazione sistematica più opportuna in altra parte del testo, ad es. nell'art. 38, dedicato ai cantieri forestali – che gli interventi di taglio previsti nei piani approvati, nonché quelli non previsti in essi, ma autorizzati dal Servizio, insieme ancora ai lavori di viabilità forestale – di cui all'art. 37 della legge, che finalmente, a costo di essere troppo dettagliato e tecnico, introduce una nozione precisa della viabilità forestale, attualmente assai confusa, e che si completa con le norme sulla circolazione di cui all'art. 45 – devono essere realizzati sotto la direzione di un tecnico abilitato, "che assume la qualifica di direttore dei lavori forestali". Sulla questione, però, delle competenze e delle responsabilità di questa

figura – molto dibattuta, sia in seno ai gruppi che hanno redatto i disegni di legge confluiti poi nel testo finale, sia nella giurisprudenza, sia, soprattutto, nel mondo professionale – la legge rimanda al dettaglio del regolamento esecutivo, nella consapevolezza che non si possano estendere automaticamente al “direttore dei lavori forestali” i principi e la disciplina della direzione lavori in edilizia (art. 35, comma 14). La materia, tuttavia, è molto viva nella pratica, e verosimilmente necessiterà, nel prossimo futuro, di ulteriori approfondimenti.

## 7. IL DEMANIO FORESTALE REGIONALE.

### I BOSCHI ED I PASCOLI SOGGETTI AGLI USI CIVICI. LE FORME ASSOCIATIVE DI GESTIONE

Nel territorio abruzzese il demanio di proprietà della Regione non è particolarmente consistente. Ad esso, comunque, la legge dedica gli artt. da 19 a 21, disciplinandone le finalità e le modalità della gestione.

Molto importante è, invece, per la sua estensione, il patrimonio boschivo e pascolivo dei comuni. Come accennato, caratteristica peculiare del territorio abruzzese è proprio l'appartenenza dei boschi e dei pascoli, per la gran parte, in capo a comuni. Questi boschi e questi pascoli sono, altresì, in massima parte, soggetti agli usi civici dei cittadini, e per questo assumono la qualifica di “demani”. Nella dizione “patrimonio silvo-pastorale degli enti locali” la legge comprende, dunque, sia boschi e pascoli patrimoniali in senso proprio dei comuni (cioè non soggetti agli usi civici: ma sono pochissimi), sia i boschi “demaniali” soggetti agli usi civici.

Anche i boschi dei comuni devono essere gestiti in base a piani di gestione. Tali piani devono contenere la regolamentazione degli usi civici, o recepire, ove esistenti, i regolamenti comunali sugli usi civici adottati ai sensi degli artt. 42 e ss. del RD 26 febbraio 1928, n. 332.

Anche con riferimento ai beni civici, la legge abruzzese ha introdotto una disciplina tendente a rendere effettiva la gestione pianificata delle superfici, teoricamente già prevista dalla normativa regionale sulle terre civiche.

La legge usi civici dell'Abruzzo prevede, in-

fatti, che la gestione dei beni di natura boschiva o pascoliva – sia quelli convenientemente utilizzabili come bosco o pascolo, e pertanto assegnati alla categoria *a*) di cui all'art. 11 della l. 16 giugno 1927, n. 1766, sia quelli aventi comunque le caratteristiche della categoria stessa, anche se non assegnati – possa avvenire, tra l'altro, attraverso concessioni di utenza in favore di cooperative alle quali possano partecipare cittadini residenti, nonché il comune stesso o la ASBUC, oppure a favore di coltivatori diretti o imprenditori agricoli a titolo principale residenti nel comune o nella frazione.

Sia le concessioni in utenza, sia le convenzioni debbono però essere “deliberate” – in sostanza: approvate – dalla Giunta regionale previo parere del comune o della ASBUC ed adeguata istruttoria del Servizio regionale usi civici, “per la durata prevista nei piani adottati dagli enti gestori” (art. 16, l.r. 3 marzo 1988, n. 25). La norma pare dunque presupporre l'esistenza di piani di gestione dei boschi e dei pascoli quale condizione per procedersi alla stipulazione delle convenzioni e concessioni.

Su questo punto della disciplina – che per la verità non ha avuto finora particolare applicazione nella pratica, o almeno non negli esatti termini stabiliti dalla disposizione – è intervenuta la legge organica forestale, esplicitando il concetto che i comuni possano concedere l'uso dei beni a terzi “sulla base delle previsioni dei piani di cui agli articoli da 12 a 14”, e fissando il contenuto obbligatorio della convenzione o concessione (art. 22, commi 5 e 6). L'intento del legislatore regionale è stato dunque quello di rendere effettiva la regola che subordina la concessione in godimento temporaneo all'esistenza dei piani; anche qui, nello spirito di indurre sempre più i proprietari dei boschi e dei pascoli a gestirli mediante piani<sup>26</sup>.

Con riferimento ai pascoli, che pure sono normalmente, in Abruzzo, di appartenenza

<sup>26</sup> Con disposizione analoga, la l.r. Lazio 28 ottobre 2002, n. 39, art. 22, e la l.r. Calabria 12 ottobre 2012, n. 45, art. 10, comma 5, prevedono che i beni forestali appartenenti ad enti locali possano essere concessi a terzi soltanto se assestati, oppure obbligando il concessionario a redigere e far approvare un piano, pena la decadenza della concessione.

comunale e soggetti agli usi civici, l'art. 42 della legge organica – sul quale mi sono già soffermato – prevede che i piani di utilizzazione e conservazione contengano anche la disciplina degli usi civici. Diversamente, come già chiarito, tale disciplina sarà contenuta nel regolamento comunale sui pascoli.

Per scongiurare poi il fenomeno della aggiudicazione strumentale dei pascoli comunali da parte di ditte forestiere, beneficiarie di contributi comunitari, la legge ha previsto il divieto di subconcessione: “il pascolamento – così l'art. 42, comma 10 – può essere effettuato solo dal bestiame di proprietà del concessionario o aggiudicatario. Questi ultimi non possono a nessun titolo concedere a terzi l'utilizzazione del pascolo a pena di revoca della concessione”. La disposizione interessa sia gli affidatari (ossia i naturali che ottengono la disponibilità del pascolo civico dietro pagamento della fida), sia gli aggiudicatari della vendita delle erbe esuberanti (ossia i forestieri che ottengono la disponibilità del pascolo all'esito di una gara indetta una volta soddisfatte le necessità dei *cives* mediante la fida). Ci si aspetta che questa previsione normativa possa incidere profondamente nella gestione dei pascoli civici, consentendo finalmente ai naturali di trarre vantaggi economici dalla gestione stessa.

Connessa alla disciplina sui pascoli comunali è poi, nella pratica e anche nell'impianto della legge organica abruzzese, quella sulle forme associative di gestione. La legge prende una posizione decisa sulla controversa materia dei consorzi forestali e, in generale, delle forme associative di gestione dei boschi che normalmente comprendono al loro interno più soggetti della filiera bosco-legno. È stato previsto, per i consorzi o associazioni di altro genere – ai quali è stata riconosciuta natura privatistica<sup>27</sup> –, il riconoscimento da parte della Re-

gione, sotto la grave sanzione del diniego della approvazione di piani o interventi proposti dal consorzio o associazione medesima. Si tratta di disposizione severissima, introdotta nel testo finale ma non prevista, all'origine, da nessuno dei due ddlr, e che costituisce, a quanto pare, un *unicum* nel panorama italiano. Nelle altre realtà regionali, i consorzi sono pur sempre promossi e, in alcuni casi, riconosciuti, ma il mancato riconoscimento preclude, tutt'al più, l'accesso a contributi ed incentivi<sup>28</sup>.

Per il riconoscimento, saranno necessari requisiti che la Giunta dovrà individuare con proprio atto. Tra questi requisiti, la legge elenca il fatto che il consorzio sia costituito da almeno due proprietari, che la superficie gestita sia non inferiore a tremila ettari – cinquemila nel testo del ddlr 553/2013 – e che il potere decisionale sia esercitato esclusivamente in rapporto alla estensione della superficie conferita, indipendentemente cioè dalle quote dell'eventuale fondo consortile sottoscritte. Questi requisiti, che in verità la legge individua (art. 23, comma 1) soltanto ai fini della promozione dell'eventuale consorzio da costituire, saranno verosimilmente quelli chiave che la Giunta, con l'atto che dovrà adottare in materia, imporrà per il vero e proprio riconoscimento.

La stringenza di questi requisiti è motivata dalla necessità di superare alcune anomalie proprie del territorio abruzzese e derivanti dal fatto, più volte segnalato, della natura eminentemente pubblica dei boschi e pascoli. Specialmente la disposizione che impone che

<sup>27</sup> Il che non esclude, però, che i comuni possano costituire o partecipare ad altre forme consortili disciplinate, eventualmente, dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Tiene conto di entrambe le modalità, per esempio, la legge della Toscana (artt. 19 e 33).

<sup>28</sup> In Lombardia si prevede pure il riconoscimento dei consorzi forestali; e così come in Abruzzo, si tende ad assoggettare all'evidenza pubblica l'affidamento dei lavori forestali sulle superfici pubbliche. Tuttavia, il riconoscimento è requisito, al più, per l'accesso a contributi e finanziamenti regionali (TU Lombardia 5 dicembre 2008, n. 31, art. 56). In Piemonte non si parla di riconoscimento, ma analogamente la concessione di incentivi ai consorzi è subordinata al fatto che le forme di gestione da questi adottate abbiano “finalità coerenti” con quelle della legge regionale (l.r. Piemonte 10 febbraio 2009, n. 4, art. 18). La legge della Toscana (l.r. 21 marzo 2000, n. 39) non prevede un formale riconoscimento dei consorzi, e tuttavia prevede la possibilità di costituirli coattivamente, ricorrendo certi presupposti (art. 19).

il potere decisionale all'interno dei consorzi sia proporzionale all'estensione della superficie conferita, piuttosto che alla quota versata nel fondo, è volta ad evitare che i comuni, che sono normalmente i soggetti che conferiscono la maggior parte, se non la totalità, delle superfici, ma che versano le quote più esigue nel fondo consortile, siano in minoranza nelle decisioni consortili rispetto ad altri soggetti, specialmente privati, della filiera.

#### 8. LA DISCIPLINA SUGLI ALBERI AL DI FUORI DEI BOSCHI

La legge, come si evince dall'epigrafe di essa, si propone di disciplinare in generale il "patrimonio arboreo" della regione abruzzese: dunque, alcune disposizioni sono dedicate a disciplinare l'utilizzazione degli alberi anche quando essi non siano compresi in boschi. Vengono tutelate le formazioni arboree presenti in aree urbane o periurbane, perseguendo l'obiettivo di un regolamento unico da adottarsi da parte dei comuni della regione (art. 49); le piante isolate, a gruppi o in filari (art. 50). Una estesa disciplina viene poi dedicata alla arboricoltura da legno (art. 51) – materia, per la verità, che meriterebbe autonoma considerazione in un futuro testo normativo regionale. Un intero capo, composto degli articoli dal 57 al 62, è poi dedicato, dalla legge, al materiale forestale di moltiplicazione, in applicazione del d.lgs. 10 novembre 2003, n. 386, con l'istituzione del Registro dei materiali forestali di base.

#### 9. SISTEMA SANZIONATORIO

Il titolo VIII della legge è dedicato, infine, al sistema delle sanzioni. Sono state previste sanzioni amministrative pecuniarie di vario ammontare, secondo le singole fattispecie, che non conviene qui esaminare nel dettaglio. Per la loro applicazione, la legge rimanda alla l. 24 novembre 1981, n. 689. L'intero ammontare delle sanzioni va a beneficio della Regione.

Punto qualificante del nuovo testo è – o

forse avrebbe potuto esserlo, come si vedrà subito – il concetto di "danno forestale", che nei lavori dei due tavoli di studio è stato vivamente dibattuto.

Secondo il testo finale, si definisce danno forestale "qualsiasi forma accertabile e misurabile di alterazione della consistenza e della densità del bosco in conseguenza di violazione di norme, prescrizioni o provvedimenti amministrativi relativi alle attività di cui alla presente legge" (art. 65). All'accertamento del danno forestale provvede personale con specifica qualifica professionale che abbia, comunque, le attribuzioni di pubblico ufficiale o, in mancanza, personale del Corpo forestale dello Stato specificamente formato. Questo stesso personale deve altresì valutare la "conseguente sanzione amministrativa" (art. 63, comma 2).

Il danno forestale, perciò, si individua come fattispecie sanzionata con sanzione amministrativa pecuniaria. Tuttavia, mentre il ddlr 355/2011 faceva del danno forestale – che definiva in maniera più o meno simile a quella poi accolta nel testo promulgato – il titolo per l'applicazione di una sanzione aggiuntiva rispetto alle altre sanzioni previste (art. 58, ddlr 355/2011)<sup>29</sup>, il ddlr 553/2013, e poi il testo finale, non assegnano tale funzione al danno forestale. Esso, piuttosto, appare come un elemento, oggetto di valutazione tecnica, che concorre alla quantificazione della sanzione tra il minimo ed il massimo previsti dalla legge, incidendo sulla gravità in concreto della violazione. In altri termini, se si accerterà che la violazione punita con sanzione amministrativa abbia causato anche una "alterazione della consistenza e della densità del bosco", e purché tale alterazione sia misurabile, si dovrà ritenere la violazione, nel concreto, particolarmente grave, e perciò quantificare di conseguenza la sanzione pecuniaria.

<sup>29</sup> Così avviene secondo la legge forestale della Toscana, n. 39 del 2000, art. 84. Per la l.r. Lazio 28 ottobre 2002, n. 39, art. 84, comma 5, come già per la l.r. Liguria 22 gennaio 1999, n. 4, art. 55, l'eventuale "danno" causato ai boschi è titolo per l'aumento delle sanzioni pecuniarie.

## 10. CONCLUSIONI

La legge sulle foreste e sui pascoli dell'Abruzzo si colloca nel solco della tradizione del diritto forestale italiano e della sua "specificità"<sup>30</sup>. La proprietà forestale, infatti, fu – in Italia, ma non solo – tra le prime per le quali, già nell'Ottocento, si avvertì la necessità di una regolamentazione speciale, che si distaccasse da quella monolitica offerta per il *dominium* dal Codice civile di Napoleone del 1804. Si percepì, infatti, la necessità di preservare per la collettività una serie di utilità offerte dal bosco in sé, sovrapposte a quelle tipicamente economiche che stanno in capo al proprietario o al titolare di altro diritto reale sul bosco<sup>31</sup>. Si venne così caratterizzando la proprietà forestale come una forma di proprietà tipicamente limitata per fini di interesse pubblico. Nello scorso secolo, sulla scorta del RD 30 dicembre 1923, n. 3267, ed ancor prima della entrata in vigore della Costituzione repubblicana, nel complesso di vincoli e limiti fu ravvisata la "funzione sociale" della proprietà forestale, identificandosi anzi la proprietà forestale come essa stessa "funzione sociale"<sup>32</sup>; un concetto, quello di "funzione sociale", accolto poi dalla Costituzione repubblicana, che nell'art. 42, comma 2, individua, accanto alla accessibilità a tutti, proprio nella "funzione sociale" il fine per il quale lo Stato è legittimato ad introdurre, con legge, limitazioni alla proprietà privata.

La proprietà forestale è diventata, così, il paradigma degli "statuti proprietari", di cui ha parlato il Pugliatti come di altrettante forme di appartenenza privata che nascono limitate dall'interno, perché le *res* che sono oggetto del diritto nascono intrinsecamente limitate, in quanto orientate a soddisfare non soltanto l'interesse economico del proprietario o titolare di diritto reale, bensì quelli generali, e latamente pubblici, alla stabilità del terreno, al paesaggio, alla conservazione dell'ambiente, ecc.<sup>33</sup>

In questo solco si colloca appieno, dunque, la legge organica dell'Abruzzo sulle foreste e sui pascoli. Ne deriva uno "statuto" della proprietà forestale in Abruzzo certamente molto condizionato dal sistema di vincoli, piani e prescrizioni di vario genere cui si è fatto cenno.

Altrettanto certamente, però, nello spirito della legge abruzzese, ai fini di difesa e protezione del territorio e dell'ambiente si aggiunge (o si ritorna a) quello dell'efficiente utilizzazione del legno come risorsa economica, chiave per lo sviluppo delle aree interne. Tutto ciò trapela specialmente dall'insieme di promozione ed incentivi che – nei limiti delle risorse disponibili – si accordano a chi gestisca le superfici mediante i piani, nonché dalla auspicata implementazione pianificata della filiera bosco-legno.

Non si tratta di una novità, bensì di percorrere un sentiero antico, restituendo corpo alla valenza economica dei boschi<sup>34</sup>, senza peraltro trascurare la ormai imprescindibile condizione della "sostenibilità" della loro gestione<sup>35</sup> e,

<sup>30</sup> Su questo punto, si v. la recente sintesi di Giorgio Corrado, *Principi di diritto forestale, ambientale, montano*, presentazioni di Cesare Patrone e Stefano Amore, Roma, Aracne, 2012, pp. 47-83.

<sup>31</sup> Romualdo Trifone, *Storia del diritto forestale in Italia*, Firenze, Bruno Coppini & C., 1957. Su questo lavoro, si v., recentemente, Paolo Grossi, *Il contributo di Romualdo Trifone alla sistemazione teorica del diritto forestale in Italia*, in *Rivista di diritto agrario*, 2013, I, 3. L'unitarietà si rompe molto per tempo anche sotto il profilo soggettivo, pervenendosi alla enucleazione del concetto dell'imprenditore forestale (Francesco Adornato, *L'impresa forestale*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 1-42).

<sup>32</sup> Luigi Olliverio, *La proprietà forestale. Note introduttive allo studio dell'ordinamento giuridico forestale*, Milano, Giuffrè, 1939; Giangastone Bolla, *Principi di diritto forestale e legislazione forestale. Anno accademico 1933-34*, Firenze, stampa 1934, pp. 205-218.

<sup>33</sup> Frassoldati, *L'ordinamento*, cit., pp. 192-208.

<sup>34</sup> Gianpiero Andreatta, *Considerazioni per un nuovo sviluppo dell'economia montana: il ritorno al passato*, in *L'Italia forestale e montana*, vol. 68, n. 4 (2013), pp. 191-199.

<sup>35</sup> Una corretta prospettiva antropocentrica, che cioè riconosce all'uomo la preminenza sulla natura, impegnandolo, però, al contempo, alla custodia e all'uso responsabile delle risorse nell'interesse delle generazioni presenti e future, è stata fatta propria dal Comitato nazionale per la bioetica, *Bioetica e ambiente*, anno 1995, disponibile sul sito del Comitato. Si v., altresì, Fiorenzo Facchini, *Ecologia*, in *Dizionario interdisciplinare di scienza e fede. Cultura scientifica, filosofia e teologia*, a cura di Giuseppe Tanzella-Nitti e Alberto Strumia, Città del Vaticano, Urbaniana University Press, Roma, Città nuova, 2002,

dunque, dell'approccio selvicolturale "sistemico"<sup>36</sup>.

La legge forestale mostra dunque come finalmente l'Abruzzo – che vive un esodo dalle montagne che pare inarrestabile, e che vede ormai concentrato il 70% della sua popolazione sulla costa adriatica – abbia cominciato ad acquisire consapevolezza della sua vera, inestimabile, ricchezza: che sono appunto – possono esserlo ancora, oggi come un tempo – i boschi, i pascoli, le montagne; come l'Abruzzo abbia finalmente riconosciuto il suo particolare statuto ontologico così come esso è venuto scolpendosi, nel corso di secoli, nella "forma" di un paesaggio anche aspro, nel quale però si leggono i segni di una interazione tra uomo ed ambiente sapientemente disciplinata. La legge vuole riportare per l'appunto l'attenzione su queste risorse, disincentivando, invece, modalità triviali di sfruttamento del territorio, specialmente montano, di corto respiro, offensive per la storia e la tradizione del popolo abruzzese.

Se si fa il confronto con altre realtà italiane, l'Abruzzo ha ancora tanta strada da fare. Tuttavia, la nuova legge può invertire la tendenza e spingere verso un modello di sviluppo economico fondato sui boschi mo-

derno e rispettoso della caratteristiche naturali del territorio.

#### SUMMARY

*The organic law of Abruzzo on forests and pastures (l.r. 4 gennaio 2014, n. 3) in the context of forestry legislation in force*

With the law of January 4, 2014, n. 3, Abruzzo adopted a comprehensive legislation on forests and pastures. The law promotes, in various ways, the planned management of forests and pastures, both private and public, of which considers the economic value, while framing it within a framework of sustainability and multi-functionality. The definition of forest is modeled along the lines of the one already established in other regional laws and legislative decree no. 227/2001. The law extends geological constraints to all forests. Special provisions are devoted to the protection of monumental trees and ancient forests, but also to the arboreal formations, which do not constitute a forest and, in general, to the protection of the trees in Abruzzo. A specific discipline has given up to forests and pastures subject to commons, which in the region are present in large quantities. The administrative functions relating to forests and pastures are concentrated in the hands of the regional service responsible for forest policy, of which the law provides the strengthening, and to which attributes new powers in assessment of the implications of plans, projects, etc., for the sites of the network "Natura 2000". In addition, the law prescribes for the continuation of the collaboration between the Region and the State Forestry Corps. The law, which is already directly applicable in many parts, will be executed by regional regulations, but also with the deliberations of the Regional Government.

---

disponibile sul sito [www.disf.org](http://www.disf.org). È indubbio, peraltro, che si tratti di un cammino tutto in salita, mentre intanto le foreste scompaiono. Da parte di dottrina autorevole si giunge oggi a rivendicare al bosco la condizione di vero e proprio "soggetto di diritti" (Orazio Ciancio, *Riflessioni di un forestale: i diritti del bosco per un presente vivibile e un futuro possibile*, in *L'Italia forestale e montana*, vol. 67, n. 1 (2012), pp. 55-64.) Si v. altresì, in tema, Michele Sanfilippo, "Sviluppo socialmente sostenibile": punto di equilibrio oltre la visione antropocentrica, in *L'Italia forestale e montana*, vol. 67, n. 1 (2012), pp. 89-100. Il tema della sostenibilità investe, più in generale, tutta la materia ambientale. Si v., in questa Rivista,

---

Giovanni Cordini, *tutela dell'ambiente e sostenibilità nella comparazione degli ordinamenti costituzionali*, in *L'Italia forestale e montana*, vol. 67, n. 1 (2012), pp. 6-43. Da qualche autore si auspica la riforma dell'art. 41 Cost., esplicitando il riferimento alla sostenibilità dello sviluppo economico (Vincenzo Pepe, *Riforma dell'art. 41 della Costituzione per uno sviluppo sostenibile: la sostenibilità come etica pubblica*, in *L'Italia forestale e montana*, vol. 67, n. 1 (2012), pp. 44-54).

<sup>36</sup> Orazio Ciancio, *Il principio di polarità e la nuova concezione della selvicoltura*, in *L'Italia forestale e montana*, vol. 68, n. 1 (2013), pp. 3-10.

20 bianca