

Bosco e pianificazione urbanistica nella Provincia Autonoma di Trento

di Mauro Colaone

Servizio Foreste, Caccia e Pesca della Provincia Autonoma di Trento

Fra tutte le regioni italiane la Provincia Autonoma di Trento con i suoi 360 mila ettari di superficie forestale ha – insieme alla Liguria – il più alto indice di boscosità, pari al 57,9% dell'intera superficie territoriale (1).

Nella realtà territoriale trentina, quindi, il bosco, per la sua estensione e per le sue caratteristiche (2), assume una dimensione di assoluta rilevanza, collegata alla pluralità di funzioni che esso svolge: oltre alla funzione economica si pensi in particolare alla salvaguardia dell'assetto idrogeologico e dell'ambiente in generale per le quali il bosco svolge un ruolo di primaria importanza.

Sotto questo profilo i complessi boscati non sono mai stati oggetto nè di particolari considerazioni nè di specifiche normative a livello urbanistico. Vero è che, perlomeno a partire dai primi anni settanta, la normativa e le politiche attive di intervento nel settore forestale hanno consentito di conservare e migliorare l'area boscata provinciale (3). In modo particolare l'applicazione e la gestione del vincolo idrogeologico – che sostanzialmente fa ancora riferimento al Testo Unico n. 3267

del 1923 pur avendo la provincia di Trento competenza primaria in merito – sottoponendo ad una specifica disciplina autorizzativa anche le attività di trasformazione dei boschi derivanti dalla realizzazione di opere edilizie, sono venute di fatto ad interferire nel campo urbanistico. E si può certamente intravedere nella gestione del vincolo una certa azione di supplenza rispetto ad una oggettiva carenza nel merito della disciplina urbanistica, senza peraltro assumere un aspetto talmente estensivo da assorbire nella sua globalità l'azione di tutela e salvaguardia del territorio (4). Del resto la legge n. 3267 del 1923 è caratterizzata esclusivamente da finalità idrogeologiche, sicchè tale normativa non garantisce la tutela del bosco in quanto tale, ma solo in quanto strumento di difesa del suolo (5).

Nella sostanza, quindi, c'è stato sempre un elemento evidente di separatezza nei rapporti tra il bosco e la pianificazione territoriale. Tale separatezza tende oggi a venir meno nel momento in cui trova applicazione – nelle diverse legislazioni urbanistiche regionali – una concezione dell'urbanistica come «uso e tutela del territorio», che fuoriesce dai centri abitati per regolare l'assetto di tutto il territorio comprensivo delle aree agricole e forestali e

(1) Dati ricavati dall'Inventario forestale nazionale (1985) M.A.F. - edizione Temi 1988.

(2) Il 76% della superficie boscata trentina è costituito da soprassuoli a fustaia.

(3) Ferrari E. - «La gestione dei boschi in Provincia di Trento». Atti, Problematiche forestali, l'esperienza della provincia di Trento - Trento 12-14 giugno 1986.

(4) Boso R. - «Vincolo idrogeologico e sua gestione» - Convegno Monte Bondone, 1986.

(5) Abrami A. - «Disciplina normativa dei terreni forestali» - ed. Giuffrè, 1987.

ancor più a fronte dell'entrata in vigore e dell'applicazione della legge 8 agosto 1985, n. 431, che qualifica l'intera categoria dei beni forestali come bellezze naturali ⁽⁶⁾.

* * *

Il nuovo Piano Urbanistico Provinciale, approvato con L.P. 9 novembre 1987, n. 26, si occupa del bosco sia nella sua parte cartografica, sia nelle norme di attuazione (art. 22).

Nelle norme di attuazione vengono definite, sia pure in modo generico, le aree a bosco, intendendo come tali «quelle occupate da boschi di qualsiasi tipo e destinate alla protezione del territorio e alla coltivazione del bosco» ⁽⁷⁾. Peraltro il P.U.P. individua le aree a bosco nella cartografia in scala 1:25.000 del sistema insediativo-produttivo ⁽⁸⁾, operazione questa resa possibile dall'ampia documentazione inventariale e cartografica prodotta negli ultimi venti anni nel settore della pianificazione forestale provinciale.

La normativa prevede inoltre la possibilità di modificare i perimetri delle aree boscate individuate dal P.U.P. da parte degli strumenti urbanistici subordinati - comprensoriali e comunali - per:

- a) accertata alterazione per cause naturali dello stato di fatto, ad eccezione delle aree boscate distrutte o danneggiate da fuoco;
- b) realizzazione di parchi pubblici a carattere naturalistico o ricreativo.
- c) altre destinazioni di pubblico interesse.

Nell'ambito delle aree a bosco sono ammesse solo le attività e gli interventi pre-

visti dal Piano generale forestale della Provincia e dai piani di assestamento forestale ⁽⁹⁾, nonché i lavori di sistemazione idraulico-forestale. Le attività previste dal Piano generale forestale sono gli interventi colturali previsti nei boschi classificati di produzione; quelle previste dai piani di assestamento, che interessano 429 distinti patrimoni forestali, sono sostanzialmente le utilizzazioni del bosco, i lavori colturali di mantenimento e miglioramento dei soprassuoli, la viabilità forestale ritenuta necessaria per la razionale coltivazione del bosco.

Occorre, infine, ricordare che le disposizioni delle norme di attuazione relative all'area boscata trovano applicazione soltanto in sede di adeguamento al P.U.P. degli strumenti urbanistici subordinati, adeguamento prescritto dall'art. 5 della L.P. n. 26/1987.

* * *

Con la nuova disciplina il bosco assume una precisa rilevanza sotto l'aspetto urbanistico e in tal modo esso viene valorizzato in un contesto di uso e tutela del territorio: questo - mi pare - può essere considerato come un concetto di fondo ed innovativo del P.U.P. Nella pratica le norme di attuazione del piano prescrivono la conservazione dell'area forestale, fissando il divieto - salvo alcuni casi specifici - del mutamento di destinazione.

Il fatto che il bosco assuma un preciso connotato sotto il profilo urbanistico non è privo di conseguenze: esso diventa indisponibile non solo a trasformazioni di carattere edilizio, ma anche il suo mutamento di destinazione d'uso, ad esempio con la trasformazione in frutteto o vigneto, può essere ritenuto, stante la destinazione di piano, di natura urbanistica ⁽¹⁰⁾ ed in

⁽⁶⁾ Come è noto la sentenza 27 giugno 1986, n. 151, della Corte Costituzionale ha ribadito che la L. 431/85 costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale anche perché erige il valore estetico del paesaggio a valore primario dell'ordinamento, a nessuno altro subordinato ed insuscettivo di qualsiasi compromissione.

⁽⁷⁾ Vi è da osservare che tale definizione prescinde dai criteri di dimensioni minime e dal grado di copertura (area di insidenza sul terreno delle chiome delle piante) di cui ormai in maniera generalizzata si tiene conto per la definizione di superficie forestale.

⁽⁸⁾ Come è noto il P.U.P. è costituito da tre sistemi: il sistema ambientale, il sistema insediativo-produttivo, il sistema infrastrutturale.

⁽⁹⁾ Il piano generale forestale della Provincia di Trento, previsto dalla L.P. n. 48/78, è in vigore dal 1982.

I piani di assestamento interessano la totalità dei boschi di proprietà degli Enti e in parte anche i boschi privati: in totale l'80% della superficie boscata provinciale risulta assestata.

⁽¹⁰⁾ Tale interpretazione va delineandosi nella giurisprudenza del diritto ambientale del Consiglio di Stato (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 15 settembre 1986, n. 720).



La stazione sciistica in quota di Marilleva 1.300.

quanto tale non compatibile con la legislazione di settore. Ne deriva che interventi di trasformazione dei boschi a scopo agricolo, ancorché autorizzati ai sensi dell'art. 7 del R.D. 3267/1923, non possono essere attuati perché vietati dallo strumento urbanistico.

Particolare rilevanza assumono alcune considerazioni derivate dalla comparazione tra le norme urbanistiche provinciali relative all'area boscata e le prescrizioni in materia contenute nella legge Galasso.

Come è noto la legge 8 agosto 1985, n. 431, non si limita a qualificare i boschi come «bellezze naturali» ma fissa anche gli interventi e le attività che sono immediatamente consentiti e quali invece sottoposti a provvedimento autorizzatorio di carattere paesaggistico.

La L.P. 18 maggio 1987, n. 8, che in pratica recepisce in sede provinciale la normativa della legge Galasso, non muta in materia di boschi le prescrizioni dettate dalla legge n. 431/1985: infatti la norma

provinciale stabilisce che nei boschi, così come delimitati dal P.U.P., sono consentiti senza l'autorizzazione paesaggistica «il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione previsti ed autorizzati in base alle norme vigenti in materia».

La normativa urbanistica per certi aspetti appare più restrittiva delle stesse norme di salvaguardia ambientale attuate attraverso l'autorizzazione paesaggistica. Probabilmente si tratta di una disattenzione del legislatore, comunque sorprende l'esclusione delle opere antincendio, fra l'altro previste in provincia di Trento da un piano specifico⁽¹⁾, e delle opere di bonifica fra quelle urbanisticamente consentite nell'area boscata.

Per altro verso essa amplia - a mio av-

⁽¹⁾ Il «piano per la difesa dei boschi dagli incendi», previsto dalla L.P. 31 ottobre 1977, n. 30, è stato approvato nel 1978 e sottoposto a revisione nel 1985

viso in termini positivi – il campo delle attività forestali permesse (perlomeno dal lato urbanistico), richiamandosi a quelle previste dal Piano generale forestale della Provincia e soprattutto a quelle previste dai piani di assestamento forestale: ciò fra l'altro permette di superare la controversa interpretazione di «taglio colturale», a cui fa riferimento la legge n. 431/1985, che tende ad escludere dalle operazioni permesse «tout court» i tagli di utilizzazione boschivi veri e propri. Del resto la scelta del legislatore provinciale trova fondamento – a mio avviso – nella considerazione che l'utilizzazione del bosco, ancorata ai principi della selvicoltura naturalistica, non contrasta con le funzioni protettive ed ecologiche del bosco. L'ormai trentennale esperienza trentina in materia di politiche forestali sta a dimostrare come il bosco coltivato secondo i criteri della selvicoltura naturalistica assolve in pari misura alle diverse funzioni (idrogeologica, economica ed ambientale), mentre non gioverebbe alla conservazione e al miglioramento del bosco il suo abbandono per malintesi fini conservativi.

Considerazioni analoghe si possono dedurre dal fatto che il bosco è inserito nella cartografia del sistema insediativo-produttivo del P.U.P., pur con il richiamo alla valenza della sua funzione protettiva. Vale anche qui l'interpretazione che il legislatore abbia posto una particolare attenzione alla tutela del bosco in quanto risorsa economica, poiché in una sua preminente ed esclusiva considerazione sotto il profilo paesaggistico-ambientale avrebbe comportato la collocazione delle aree boscate nel sistema ambientale del piano.

In discrasia con i vincoli e, comunque, con gli obiettivi della legge Galasso mi sembrano, invece, i criteri che danno facoltà ai piani urbanistici subordinati – quelli a livello comprensoriale e comunale – di modificare il perimetro delle aree boscate individuate dal P.U.P.. A questo proposito la normativa prevede, infatti, la possibilità di modificare tali aree per «accertata alterazione per cause naturali dello stato di fatto», con tassativa esclusione delle zone boscate percorse da incendio. Orbene, la definizione di bosco oggi diffu-

sa e accettata, pur in assenza di una puntuale definizione normativa statale di principio, tende a considerare come bosco «il terreno coperto da vegetazione forestale arborea e/o arbustiva, di origine naturale o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo nonché il terreno temporaneamente privo della preesistente vegetazione arborea e/o arbustiva, per cause naturali o per l'intervento dell'uomo»⁽¹²⁾. Una siffatta nozione positiva del bosco, tale da segnare una linea di discriminazione precisa tra suoli boschivi e suoli suscettibili di uso edilizio, pare estranea al legislatore provinciale. Tanto più che fra i criteri che consentono un mutamento di destinazione d'uso dei suoli boschivi rientra anche quello di «destinazioni di pubblico interesse»: un concetto quest'ultimo alquanto sfumato e di ampia interpretazione (si pensi alle strutture alberghiere) e, comunque, incomprendibilmente ritenuto prioritario rispetto all'interesse generale di salvaguardia e tutela di un bene avente una preminente valenza ambientale.

Si ritiene, comunque, che in sede di pianificazione subordinata, alla quale le norme provinciali demandano per una definizione di maggior dettaglio cartografico dell'area boscata rispetto a quella individuata dal P.U.P., debbano essere seguiti i principi:

- di tener conto della situazione di fatto dei suoli boschivi, in certi casi esclusi – anche per difficoltà di lettura – dalla cartografia in scala 1:25.000 del P.U.P.
- di coinvolgere nelle fasi di studio e apprestamento della pianificazione subordinata i tecnici forestali, in grado di valutare i problemi connessi al bosco e di verificare in via preventiva la possibile (o meno) compatibilità, sotto l'aspetto ambientale e più specificatamente della difesa del suolo, delle destinazioni urbanistiche permesse dalla normativa nell'area boscata.

Vi è, infine, da rilevare l'intrinseca contraddizione delle disposizioni urbanistiche

(12) art. 2 - L. Liguria 16 aprile 1984, n. 22, legge forestale regionale. Sulla nozione di bosco cfr. «Rivista Giuridica dell'Ambiente» - Giuffrè, n. 1, 1988, pag. 136 e seg.

provinciali che, a fronte del proclamato e preminente interesse pubblico a tutelare i boschi, non collocano il bene ambientale «bosco» tra quelli suscettibili di una immediata applicazione delle prescrizioni urbanistiche ad esso riferite: infatti le disposizioni relative all'area boscata non godono di alcuna salvaguardia, ma trovano applicazione solamente dopo l'avvenuto adeguamento, entro il limite temporale di un anno dalla data di approvazione del P.U.P., dei piani urbanistici subordinati.

Tuttavia, nonostante i limiti e le carenze evidenziati, rimane incontestabile il fatto che le nuove norme del P.U.P. relative all'area boscata costituiscono un dato innovativo rispetto al passato e possono contribuire efficacemente – se applicate con rigore e coerenza – ad una soluzione positiva per la salvaguardia del patrimonio forestale e per l'economia silvana.

* * *

Alcune considerazioni specifiche merita anche il tema del vincolo idrogeologico di cui al R.D. n. 3267/1923 per le evidenti implicazioni che l'applicazione e la gestione del vincolo hanno in riferimento alla tutela dei boschi.

L'art. 4 delle norme di attuazione del P.U.P. definisce come «aree di protezione idrogeologica quelle sottoposte a vincolo idrogeologico ai sensi del R.D.L. 30 dicembre 1923, n. 3267». Tali aree, inoltre, sono schematicamente individuate nell'ambito della cartografia in scala 1:25.000 del sistema ambientale del P.U.P.; si precisa, infine, che «la tutela delle aree sottoposte a vincolo idrogeologico si attua conformemente alla legislazione vigente in materia».

Evidentemente le norme sopraricordate vanno lette insieme alla specifica disciplina urbanistica prevista per le aree boscate. Il richiamo al vincolo idrogeologico in sede urbanistica assume la connotazione di disposizione «d'indirizzo», cioè come necessità manifestata dal legislatore di tener conto nella pianificazione urbanistica dell'assetto idrogeologico. Resta ferma la reciproca autonomia delle due potestà – quella di tutela ambientale espressa in sede urbanistica e quella di tutela idrogeologica gestita conformemente alla legisla-

zione vigente in materia – come giusta sottolineatura di un principio che vede le due potestà preordinate alla cura di interessi pubblici diversi.

Peraltro le norme di attuazione del P.U.P. relative all'area boscata, facendo riferimento al Piano generale forestale e ai piani di assestamento al fine di definire le attività compatibili e ammesse, costituiscono il primo esempio di un circuito chiuso e, quindi, di reale collegamento fra la pianificazione forestale e la pianificazione territoriale⁽¹³⁾ e contribuiscono, altresì, a rendere più efficace nella sostanza il divieto di trasformazione del bosco in altre qualità di coltura previsto dall'art. 7 della Legge forestale n. 3267/1923⁽¹⁴⁾.

In una certa misura si può affermare che la nuova legislazione urbanistica provinciale abbia avvertito la limitatezza del testo unico n. 3267/1923 e, nell'inerzia della legislazione forestale che non ha ancora provveduto ad aggiornare i principi fondamentali in materia, abbia proceduto ad una specie di surroga – invadendo tuttavia un'area normativa non di propria competenza – nel dettare una disciplina rilevante non soltanto per gli aspetti ambientalisti, ma anche per quelli idrogeologici.

Pur in un contesto profondamente mutato, riemerge la periodica esigenza di un riordino del vincolo idrogeologico nell'ambito di norme, da decenni studiate ma mai varate a livello statale, indirizzate ad assicurare un riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo.

(13) Bernetti G. - «Assestamento forestale e pianificazione territoriale paesistica», Monti e Boschi, n. 1, 1988.

(14) Certamente non può essere sottaciuto il fatto che nel P.U.P. circa 6.000 ha di superficie boscata sono compresi nelle «aree sciabili e sistemi piste-impianti» e circa 250-300 ha di bosco sono interessati dal Piano cave provinciale, in particolare nella zona del porfido, con tutti i connessi problemi di carattere ambientale ed idrogeologico.