

Un percorso sfidante per la pianificazione forestale in Italia

Piermaria Corona,
Benedetta Cucca,
Alessandro Alivernini

A challenging path for forest planning in Italy

The recent forestry law in Italy (TUFF) provides that the forest planning system managed by the Regions and the Autonomous Provinces should be, to a certain extent, standardized on a national scale. In this perspective, in order to standardize also the forest planning documents, a specific implementing decree, issued at the end of 2021, provides for common minimum standards at national level. Both the TUFF and the implementing decree are the shared result of a broad and long consultation under both a technical and political profile. However, various regional administrative and technical bodies do not seem fully aware that these decrees do not only set a univocal vision at national level of forest planning tools from a terminological point of view, but also univocally define their technical contents, according to the logic of the minimum national criteria: the Regions and the Autonomous Provinces are now called upon to adapt their regulations and procedures with respect to such terminology and minimum technical contents.

Keywords: Forest Management Plan, Strategic Forest Plan, Forest Plan Elaboration, Forest Plan Mapping

Introduzione

In Italia la normativa di riferimento per la pianificazione forestale è stata per molti decenni la c.d. legge Serpieri (Regio decreto legge 30 dicembre 1923, n. 3267), che aveva tra i suoi principali elementi l'obbligatorietà della predisposizione di piani economici (o di assestamento forestale) per i boschi pubblici e la regolamentazione delle attività silvopastorali mediante l'applicazione delle prescrizioni di massima e di polizia forestale.

Nel 2001, con la riforma del Titolo V della Costituzione, si completa il processo di trasferimento di competenze iniziato negli anni '70 del secolo scorso con cui veniva affidata alle Regioni l'autonomia legislativa su materie quali la gestione forestale. Nel corso degli anni la competenza primaria delle Regioni e Province Autonome in materia ha prodotto una significativa eterogeneità nelle regole e nelle prassi di programmazione e pianificazione forestale (Cullotta & Maetzke 2008a, 2008b, Cullotta et al. 2015, Corona et al. 2019, 2020).

Questo è il quadro entro cui è stato elaborato il decreto legislativo 34/2018 (Testo Unico in materia di Foreste e Filiere forestali), noto come TUFF. Nel rispetto dei ruoli e delle competenze istituzionali, all'art. 6 viene definita una gerarchia di programmazione e pianificazione forestale che parte dalla strategia nazionale (comma 1) quale strumento di indirizzo generale di competenza statale. L'articolo disciplina poi una programmazione e pianificazione forestale multilivello, prevedendo la seguente articolazione: un primo livello di tipo programmatico, mediante il programma forestale regionale (PFR, comma 2), che ha il

principale compito di contestualizzare nel territorio regionale gli obiettivi e le priorità di gestione forestale, coordinatamente con gli altri strumenti di programmazione ambientale e paesaggistica; un secondo livello di pianificazione a scala territoriale (comprensoriale/sovraziendale) e strategica mediante il piano forestale di indirizzo territoriale (PFIT, commi 3-5); un terzo livello a scala aziendale mediante il piano di gestione forestale (PGF, comma 6). Il primo livello è attuato dalle amministrazioni regionali; il secondo può essere promosso su iniziativa regionale o da parte di associazioni di enti o proprietari per ambiti territoriali omogenei e vasti; infine, l'attuazione del terzo livello è promossa su iniziativa del singolo proprietario forestale o del soggetto gestore o di un consorzio di proprietari, coordinatamente con quanto previsto ai livelli superiori.

Il TUFF dispone, dunque, che il sistema di pianificazione forestale gestito dalle Regioni e Province Autonome sia, in una certa misura, uniformato a scala nazionale. In questa prospettiva, al fine di uniformare anche gli elaborati della pianificazione, l'art. 6 comma 7 del TUFF ha previsto un apposito decreto attuativo, emanato a fine 2021 (decreto interministeriale n. 563765 del 28 ottobre 2021, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 4 dicembre 2021) che prevede standard minimi comuni a livello nazionale.

Sia il TUFF che il decreto interministeriale attuativo (da qui in avanti denominato "d.i. attuativo") sono il risultato condiviso di una ampia e lunga concertazione sotto il profilo sia tecnico che politico, come dimostrato dalla unanime approvazione di entrambi questi decreti da parte della Conferenza Stato-Regioni. Peraltro, in molte realtà amministrative regionali e tecnico-professionali non sembra pienamente avvertita la portata di quanto espresso da questi decreti, che non solamente impostano una visione univoca a livello nazionale degli strumenti di pianificazione forestale da un punto di vista terminologico, ma ne definiscono univocamente i contenuti tecnici, secondo la logica dei criteri minimi nazionali: rispetto alla terminologia e ai contenuti tecnici minimi le Regioni e Province Autonome sono ora chiamate ad adeguare i propri regolamenti e procedure.

□ CREA Foreste e Legno, v.le Santa Margherita 80, I-52100 Arezzo (Italy)

@ Piermaria Corona (piermaria.corona@crea.gov.it)

Citazione: Corona P, Cucca B, Alivernini A (2022). Un percorso sfidante per la pianificazione forestale in Italia. *Forest@* 19: 95-97. - doi: [10.3832/efor4175-019](https://doi.org/10.3832/efor4175-019) [online 2022-08-26]

Piano forestale di indirizzo territoriale

Ai sensi dell'art. 6, comma 3 del TUFF, le Regioni possono predisporre, nell'ambito di comprensori territoriali omogenei per caratteristiche ambientali, paesaggistiche, economico-produttive o amministrative, piani forestali di indirizzo territoriale, finalizzati all'individuazione, al mantenimento e alla valorizzazione delle risorse silvo-pastorali e al coordinamento delle attività necessarie alla loro tutela e gestione, nonché al coordinamento dei PGF. Ove possibile, i limiti geografici del PFIT coincidono con i confini amministrativi dei Comuni interessati.

Il PFIT prevede la ripartizione delle superfici silvo-pastorali in aree omogenee per destinazione d'uso e, per quanto riguarda le superfici boschive o superfici assimilate a bosco, in aree culturalmente omogenee (per categoria forestale e tipo culturale).

Per ogni area boschiva culturalmente omogenea va indicato l'indirizzo di gestione, espresso in termini di funzioni prevalenti: (i) protettiva diretta (come definita all'art. 3, comma 2, lettera r) del TUFF); (ii) naturalistica, per la conservazione della biodiversità e la tutela e valorizzazione del paesaggio; (iii) produttiva; (iv) sociale e culturale, ovvero con finalità turistico-ricreative, artistiche, terapeutiche, scientifiche, didattiche, educative; (v) altre funzioni.

Per ogni area omogenea il PFIT specifica, inoltre:

- gli interventi strutturali e infrastrutturali, compresi l'adeguamento e la manutenzione della viabilità forestale e silvo-pastorale esistente e la localizzazione di quella programmata;
- le forme di governo e di trattamento più idonee alla tutela e alla valorizzazione dei boschi;
- le misure a tutela della biodiversità per le superfici ricadenti nelle aree della Rete Natura 2000 e nelle aree protette ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n. 394, o in altre aree di tutela naturalistica regionale e nazionale;
- la specifica normativa d'uso contenuta nei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e nelle dichiarazioni di notevole interesse pubblico di cui all'art. 136 del medesimo decreto legislativo.
- le misure di tutela delle aree sensibili, di gestione dei rischi naturali e di adattamento ai cambiamenti climatici;
- le aree potenzialmente utilizzabili per la creazione di nuovi boschi.

Il PFIT deve altresì essere corredato almeno dalla seguente cartografia:

- carta di destinazione d'uso del suolo, che individui distintamente le aree classificate a bosco ai sensi del TUFF e ai sensi dalla normativa regionale vigente; la classificazione tematica per le aree non boscate è quella del secondo livello del sistema Corine Land Cover; la carta individua, inoltre, le aree potenzialmente oggetto di ripristino colturale, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera b), e di ripristino delle attività agricole e pastorali di cui all'art. 5, comma 2, lettere a) e b), del TUFF;
- carta dei vincoli gravanti sul territorio (vincolo idrogeologico, vincolo di bene culturale e paesaggistico, vincolo ambientale con relativa zonazione delle aree protette, zonazione delle aree della Rete Natura 2000 con relativi habitat di interesse comunitario ove individuati, aree a rischio idraulico e idrogeologico o di tutela delle acque);
- carta delle proprietà forestali e silvo-pastorali pubbliche e collettive e degli usi civici;
- carta delle aree boschive culturalmente omogenee;
- carta degli interventi strutturali e infrastrutturali, compresa la localizzazione della viabilità forestale e silvo-pastorale esistente e programmata;
- carta ricognitiva degli eventuali boschi vetusti e alberi monumentali presenti nell'area, e carta dei boschi da seme iscritti al registro regionale dei materiali di base;

- carta dei boschi di protezione diretta, come definita dal TUFF.

Piano di gestione forestale

Il PGF è lo strumento di programmazione e gestione a breve e medio termine degli interventi selvicolturali delle proprietà forestali (pubbliche, private o collettive, singole o associate) e delle opere connesse, con riferimento a scala aziendale o di più aziende riunite tra loro anche solo a fini pianificatori.

Il PGF, di durata compresa tra un minimo di dieci anni e un massimo di venti anni, è redatto sulla base dei principi, criteri e metodi propri dell'assestamento forestale. Sulla base di una approfondita analisi della realtà operativa nelle singole Regioni e Province Autonome (Corona et al. 2020), il d.i. attuativo ha definito il livello minimo dei documenti e degli elaborati da produrre, cercando di armonizzare il più possibile quanto correntemente realizzato nelle diverse realtà, prevedendo una struttura articolata in una relazione tecnica e in una serie di prospetti e documenti cartografici.

La relazione tecnica fornisce una descrizione delle risorse forestali e silvo-pastorali oggetto di pianificazione; vengono definiti gli obiettivi della gestione e sono illustrati i criteri e metodi di compartimentazione nelle unità base della pianificazione; sono presentate le modalità metodologiche e operative per il conseguimento degli obiettivi gestionali prefissati, nonché gli eventuali miglioramenti e interventi strutturali e infrastrutturali programmati nel periodo di validità del PGF.

I prospetti da elaborare sono almeno i seguenti:

- prospetto delle unità di base della pianificazione (registro particellare), ovvero un database in cui viene riportata la descrizione delle unità di base (particelle o sezioni forestali); per ogni particella forestale vengono almeno indicati: codice alfanumerico identificativo; superficie totale e superficie a bosco; accessibilità; indirizzo di gestione, classificato in termini di funzione prevalente (vedi sopra); caratteristiche del soprassuolo (tipo forestale, composizione dendrologica, tipo culturale; per i soprassuoli con prevalente indirizzo di gestione volto alla produzione legnosa: età nel caso di soprassuoli coetanei, o classi di consistenza in caso di soprassuoli disetanei o irregolari; anno di rilevamento dendrometrico; massa legnosa in piedi e incremento corrente della massa legnosa nel caso di soprassuoli governati a fustaia e massa legnosa indicativa nel caso di soprassuoli governati a ceduo); anno dell'ultimo intervento selvicolturale; interventi selvicolturali programmati;
 - prospetto degli interventi selvicolturali e piano dei tagli, in cui sono indicati, per singolo anno o gruppo di anni, gli interventi di taglio programmati, le particelle forestali interessate, la superficie oggetto di ciascun intervento e la massa legnosa che si prevede di asportare in ciascun intervento;
 - prospetto della gestione pascoliva, in cui sono indicati, per ciascuna sezione di pascolo, i criteri di gestione e di eventuali interventi colturali ai fini del miglioramento del cotico erboso;
 - prospetto degli interventi infrastrutturali e di miglioramento in cui sono indicati, per singolo anno o gruppo di anni, gli interventi infrastrutturali o i miglioramenti programmati e le particelle forestali interessate;
 - misure a tutela della biodiversità per le superfici ricadenti nelle aree della Rete Natura 2000 e nelle aree protette;
 - misure di tutela paesaggistica;
 - misure di tutela delle aree sensibili e per la gestione dei rischi naturali e l'adattamento ai cambiamenti climatici.
- Il PGF deve altresì essere corredato almeno dalla seguente cartografia:

- carta dei vincoli gravanti sul territorio (vincolo idrogeologico, vincolo di bene culturale e paesaggistico, vincolo ambientale con relativa zonazione delle aree protette, zonazione delle aree della Rete Natura 2000 con relativi habitat di interesse comunitario ove individuati, aree a rischio idraulico e idrogeologico o di tutela delle acque);
- carta assestamentale delle unità di base della pianificazione;
- carta della viabilità forestale e silvo-pastorale;
- carta degli interventi selvicolturali;
- carta degli interventi infrastrutturali;
- carta degli interventi di miglioramento dei pascoli;
- carta catastale delle proprietà.

Strumenti equivalenti al PGF

Sono definiti strumenti equivalenti al PGF i documenti di pianificazione forestale di terzo livello redatti in forma semplificata rispetto al PGF, la cui soglia di superficie massima è stabilita dalle Regioni e Province Autonome tenuto conto del contesto socio economico e territoriale.

Come per i PGF, la durata è fissata in un minimo di dieci anni e in un massimo di venti anni. Rispetto al PGF la struttura degli elaborati è semplificata, secondo la seguente articolazione:

- relazione, che fornisce la descrizione del patrimonio forestale oggetto di pianificazione, definisce gli obiettivi della gestione, presenta le modalità metodologiche e operative per il conseguimento degli obiettivi gestionali prefissati, indicando, ove necessario, la compartimentazione della superficie nelle unità di base della pianificazione forestale;
- prospetto degli interventi selvicolturali, in cui sono indicati, per singolo anno o gruppo di anni, gli interventi selvicolturali previsti, la località e la superficie oggetto di ciascun intervento e la massa legnosa che si prevede di asportare;
- carta catastale delle proprietà;
- carta degli interventi selvicolturali previsti;
- carta delle eventuali unità di base della pianificazione e della viabilità permanente.

Caratteristiche degli elaborati cartografici

Il d.i. attuativo dispone che gli elaborati cartografici a supporto dei PFIT, dei PGF e degli strumenti equivalenti al PGF siano rappresentati da strati informativi su allestimento cartografico regionale di riferimento conformemente a quanto previsto dal d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 32, realizzati nel rispetto della direttiva europea INSPIRE (2007/2/EC), a una scala nominale che permetta almeno di rappresentare l'unità minima cartografabile rispondente alla definizione di bosco e di non bosco del TUFF (scala nominale non inferiore a 1:10.000), in formato vettoriale e adottando il sistema di riferimento ETRS1989, realizzazione ETRF2000 in coordinate geografiche (EPSG 6706), secondo quanto previsto dall'art. 2 del decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 10 Novembre 2011.

Il d.i. attuativo rinvia a un successivo atto ministeriale la definizione dell'elenco e dei formati dei dati alfanumerici e geografici, ivi compresa la struttura dati per un'eventuale registrazione degli interventi selvicolturali realizzati in attuazione di piani e degli eventi occorsi, e le modalità con cui riportare i metadati. All'uopo, la Direzione Foreste del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali ha costituito un apposito Gruppo di Lavoro, con rappresentanti di varie Regioni, allo scopo di predisporre la bozza di questo atto: i lavori sono in corso.

Considerazione

Il quadro univocamente delineato dal TUFF e, specificamente, dal d.i. attuativo in merito agli elaborati dei PFIT, PGF e strumenti equivalenti al PGF è il frutto di un lungo

lavoro condiviso, scaturito dalle richieste manifestate dai principali comparti tecnici e amministrativi del settore, a vari livelli. I criteri delineati svolgono il ruolo di standard efficacemente adottabili dalle Regioni e Province Autonome e possono garantire che la pianificazione forestale raggiunga i suoi scopi anche qualora una Regione o Provincia Autonoma decida di non definire requisiti più stringenti nella propria normativa.

Un lungo percorso si apre ora per l'implementazione di quanto disposto. Come accennato in introduzione, la situazione è alquanto articolata e disomogenea tra le varie Regioni e Province Autonome, risultato di peculiari tradizioni forestali, fattori socioeconomici e grado di autonomia legislativa: storicamente questa eterogeneità ha determinato l'adozione di approcci, terminologie e scelte operative anche molto differenti nella produzione degli elaborati tecnici della pianificazione forestale. Il processo di adeguamento a quanto previsto dal d.i. attuativo richiederà, dunque, un impegno non trascurabile da parte delle diverse realtà amministrative e verosimilmente potrà trovare vischiosità a fronte di prassi tradizionalmente consolidate e dei costi connessi agli adattamenti necessari. In merito a quest'ultimo punto va peraltro segnalato che specifiche incentivazioni possono essere reperite *ad hoc* nell'ambito del fondo istituito dalla legge di bilancio dello Stato del 2021 a supporto della Strategia Forestale Nazionale (30 milioni di euro l'anno per il biennio 2022-2023 e 40 milioni l'anno per il periodo 2024-2032).

L'obiettivo delineato per la pianificazione forestale dal TUFF e dal d.i. attuativo è ambizioso e sfidante: rappresenta un investimento significativo nel processo di miglioramento del settore forestale del nostro Paese, in termini sia di crescita condivisa che di efficacia nei confronti dei molteplici portatori di interesse che potranno finalmente confrontarsi con un sistema sufficientemente uniformato tra le diverse realtà territoriali, nonché con la potenziale disponibilità di informazioni sulla gestione forestale armonizzate a scala nazionale.

Riconoscimenti

Lavoro svolto nell'ambito del programma Rete Rurale Nazionale 2014-2020 (Piano di azione biennale 2022-2023; scheda Foreste 22.2; autorità di gestione: Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali), con il contributo FEASR.

Bibliografia

- Corona P, Barbati A, Ferrari B, Portoghesi L (2019). Pianificazione ecologica dei sistemi forestali. Compagnia delle Foreste, Arezzo.
- Corona P, Becagli C, Cantiani P, Chianucci F, Di Salvatore L, Di Salvatore U, Romano R, Vacchiano G, Ferretti F (2020). Elementi di orientamento per la pianificazione forestale alla luce del testo unico in materia di foreste e filiere forestali. Rete Rurale Nazionale 2014-2020, Scheda n. 22.2 - Foreste, Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria, Roma. [online] URL: <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/21957>
- Cullotta S, Maetzke F (2008a). La pianificazione forestale ai diversi livelli in Italia. I Parte: struttura generale e pianificazione a livello nazionale e regionale. L'Italia Forestale e Montana 63: 29-47. - doi: [10.4129/IFM.2008.1.02](https://doi.org/10.4129/IFM.2008.1.02)
- Cullotta S, Maetzke F (2008b). La pianificazione forestale ai diversi livelli in Italia. II Parte: la pianificazione territoriale e aziendale. L'Italia Forestale e Montana 63: 91-108. - doi: [10.4129/IFM.2008.2.02](https://doi.org/10.4129/IFM.2008.2.02)
- Cullotta S, Bončina A, Carvalho-Ribeiro SM, Chauvin C, Farcy C, Kurttila M, Maetzke F (2015). Forest planning across Europe: the spatial scale, tools, and inter-sectoral integration in land-use planning. Journal of Environmental Planning and Management 58: 1384-1411. - doi: [10.1080/09640568.2014.927754](https://doi.org/10.1080/09640568.2014.927754)