

## Il giudice, la faggeta e la tutela delle foreste vetuste

*Edoardo Chiti\**, *Gianluca Piovesan\*\**

### 1. *I motivi di interesse*

Con la pronuncia del 1° febbraio 2023, n. 1772, il TAR Lazio ha annullato la delibera della Regione che dava esecutività al Piano di gestione ed assestamento forestale di Caprarola, nel viterbese, nella parte in cui prevedeva che il Comune potesse avviare un progetto sperimentale volto a verificare le modalità di rinnovazione di una faggeta. Si trattava, in particolare, della faggeta dei monti Venere e Fogliano, che si trova nell'area interna alla Riserva naturale del Lago di Vico. E la sperimentazione prevedeva la possibilità di operare tagli fino al 15% del volume legnoso presente nella faggeta<sup>1</sup>.

La sentenza merita di essere segnalata per due ragioni. Anzitutto, perché protegge l'integrità ecologica e funzionale di un ecosistema che ha una importanza del tutto particolare, come spiegano le scienze naturali ed ambientali. In secondo luogo, perché la controversia dalla quale prende

\* Professore ordinario di Diritto amministrativo presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

\*\* Professore ordinario di Assestamento forestale e Selvicoltura presso l'Università degli Studi della Tuscia

<sup>1</sup> Questo scritto fa parte del progetto di ricerca svolto nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), Missione 4 Componente 2 Investimento 1.4 – Avviso pubblico n. 3138 del 16 dicembre 2021, rettificato dal decreto n. 3175 del 18 dicembre 2021 del Ministero dell'Università e della ricerca – finanziato dall'Unione europea – *Next Generation EU*. Codice del progetto CN\_00000033, decreto direttoriale di concessione n. 1034 del 17 giugno 2022 del Ministero dell'Università e della ricerca, CUP J83C22000860007, titolo del progetto «*National Biodiversity Future Center - NBFC*». Lo scritto rientra tra le attività del *Task 4.4.3. Optimal management strategies, Sub-Task 4.4.3-1 Current zonation and management, Governance, planning and management of protected areas*. Più precisamente, la sperimentazione prevedeva, in base alla delibera dirigenziale regionale n. G11244 del 28 agosto 2019, la «realizzazione di piccole buche (inferiori a 100 mq) con il taglio di singoli alberi – o al massimo di tre individui inferiori a 70 cm di diametro – con orientamento nord - sud, individuate in modo casuale o dove già presenti dei nuclei di rinnovazione di faggio affermata, con particolare analisi di alberi che, cadendo, non provochino sottocavalli, che siano rilasciati tutti gli alberi morti o senescenti in piedi, tutti gli alberi morti a terra e sia prevista cercinatura di alberi per favorire l'agrifoglio presente e, comunque, con asportazione della massa inferiore al 15% di quella presente».

le mosse ripropone il problema della disciplina amministrativa delle foreste vetuste, che resta insoddisfacente sotto vari profili.

## 2. *La sperimentazione su un'antica faggeta*

Ogni faggeta è unica e particolare, come sa chiunque, frequentando la montagna, ami immergersi nei suoi spazi. Quella dei monti Venere e Fogliano, però, è una faggeta speciale: vegeta a bassa quota in collina, sotto gli 800 metri di altitudine, ed è per questo detta «depressa»; ed è una faggeta che gli ecologi qualificano come «vetusta», perché ne fanno parte alberi secolari, i quali, grazie alla protezione offerta dalla Riserva naturale «Lago di Vico» dal 1982, muoiono di morte naturale, lasciando spazio alle giovani piante<sup>2</sup>. Questi due aspetti la rendono un ecosistema speciale, un importante serbatoio di carbonio e genetico, capace di alimentare la biodiversità forestale, con flora e fauna tipiche. Si tratta, cioè, di una formazione arborea di alto valore naturalistico, in quanto testimonianza relitta delle faggete di collina scomparse in tempi più o meno recenti, soprattutto per la messa a coltura delle terre.

La sperimentazione prevista dalla delibera regionale non metteva in dubbio l'importanza ecologica della faggeta dei monti Venere e Fogliano. Nel porre l'attenzione sulle modalità e condizioni di rinnovazione della faggeta, anzi, la confermava e la ribadiva. Tuttavia, l'iniziativa della Regione Lazio ammetteva che la sperimentazione, da realizzare dal Comune insieme a un ente di ricerca, richiedesse il taglio di singoli alberi per favorire la rinnovazione dei faggi.

Gli argomenti che venivano opposti a questo tipo di sperimentazione erano legati, in sostanza, alla necessità di preservare l'integrità della faggeta come ecosistema. Così, ad esempio, veniva segnalato il rischio che i tagli non consentissero di rinnovare il patrimonio arboreo, la possibilità di insediamento di specie invasive, il disturbo che avrebbe minacciato la conservazione di specie a rischio. Nella prospettiva ecologica, in altri

<sup>2</sup> Sulle foreste vetuste, nella prospettiva della scienza ecologica, si vedano D. DE LAURENTIS, G. PIOVESAN, *Le foreste vetuste*, in D. DE LAURENTIS, G. PAPITTO (a cura di), *2023 - Foreste d'Italia. Inventario Forestale Nazionale*, Roma, Arma dei Carabinieri - Comando Unità Forestali Ambientali e Agroambientali, 2023, p. 217 ss.; e C. WIRTH, G. GLEIXNER, M. HEIMANN, *Old-Growth Forests: Function, Fate and Value - an Overview*, in C. WIRTH, G. GLEIXNER, M. HEIMANN (a cura di), *Old-Growth Forests. Function, Fate and Value*, Berlin - Heidelberg, Springer, 2009, p. 3 ss.

termini, veniva fatta valere l'esigenza di garantire la dinamica naturale con i processi di invecchiamento degli alberi della faggeta nella sua integrità. Su un piano diverso, veniva posta in evidenza l'indeterminatezza e la genericità dell'intervento previsto dal Piano, dal quale non era possibile capire su quali premesse scientifiche si basasse la sperimentazione. Questi argomenti venivano spesi da varie associazioni ambientaliste ed ecologiste, tra cui la Lega Italiana Protezione Uccelli (LIPU), la WWF Italia, Italia Nostra e il Gruppo d'Intervento Giuridico, oltre che da singoli ricercatori. A tali argomenti, di carattere scientifico, si aggiungevano quelli giuridici. In particolare, si osservava come la delibera regionale fosse in violazione dell'art. 34-*bis* della legge della Regione Lazio n. 39/2002<sup>3</sup>. Tale articolo, inserito con la successiva legge regionale n. 9/2017<sup>4</sup>, distingue tra foreste vetuste e faggete depresse. Entrambe sono definite come ecosistemi forestali governati a fustaia, cioè con un tipo di gestione della foresta che favorisce la nascita da seme delle nuove piante. Ma le faggete depresse sono ecosistemi a prevalenza di faggio e ricadono sotto la quota degli 800 metri sul livello del mare. Le foreste vetuste, invece, sono ecosistemi forestali nei quali gli alberi hanno superato una volta e mezza il turno minimo, cioè il periodo che intercorre tra un taglio di rinnovazione e quello successivo in un popolamento gestito secondo gli schemi della selvicoltura coetanea; e caratterizzati da alcuni requisiti ecologici, quali la mortalità naturale di alberi dominanti, l'accumulo di necromassa, la rinnovazione naturale di nuove generazioni di alberi. I due tipi di foresta sono soggetti a due regimi diversi: per le foreste vetuste è fatto assoluto divieto di effettuare qualsiasi forma di utilizzazione, fatti salvi i tagli urgenti e indifferibili per motivi di pubblica incolumità; mentre per le faggete depresse sono vietate le utilizzazioni per finalità produttive, fatti salvi i tagli necessari per la conservazione della faggeta o per motivi di pubblica incolumità<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Legge della Regione Lazio n. 39 del 28 ottobre 2002, recante norme in materia di gestione delle risorse forestali, in BUR n. 32 del 20 novembre 2002.

<sup>4</sup> Legge della Regione Lazio n. 9 del 14 agosto 2017, recante misure integrative, correttive e di coordinamento in materia di finanza pubblica regionale, in BUR n. 65 del 16 agosto 2017.

<sup>5</sup> Le qualifiche di foresta vetusta e faggeta depressa, peraltro, non vanno confuse con quella di bosco monumentale, prevista dalla stessa legge regionale, agli artt. 31-34. Il bosco monumentale, infatti, è definito come un'area boscata nella quale almeno il 10% degli alberi presenti per ettaro sia stato iscritto, in virtù della particolare importanza naturalistica, culturale o paesaggisti-

La Regione Lazio, dal canto suo, replicava che la faggeta non poteva essere qualificata come bosco vetusto ai sensi dell'art. 34-*bis* della l.r. n. 39/2002 e non era soggetta, dunque, al divieto assoluto da esso imposto. Osservava, inoltre, come non fosse stato autorizzato alcun intervento, ma soltanto data al Comune la possibilità di predisporre un progetto sperimentale, insieme ad un ente di ricerca, finalizzato a verificare se e come la faggeta si rinnovi, previa autorizzazione da parte di tutti gli enti competenti.

Nelle more del giudizio, peraltro, la Regione Lazio, con la legge n. 1/2020<sup>6</sup>, modificava la definizione di faggeta depressa, abbassando la quota al di sotto della quale una faggeta può dirsi depressa da 800 a 300 metri sul livello del mare. Ma la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 9, lettera d), numero 1), che aveva disposto tale abbassamento<sup>7</sup>. Osservava, la Corte, come il legislatore regionale avesse di fatto svuotato di contenuti la tutela che aveva in precedenza accordato alla faggeta depressa, stabilendo una norma che dava una rappresentazione scientificamente sbagliata del fenomeno naturale delle faggete depresse e riduceva la protezione di un bene paesaggisticamente tutelato, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione alle norme interposte di cui all'art. 142, comma 1, lettera g), del Codice dei beni culturali<sup>8</sup>.

### 3. *Una pronuncia semplice*

Chiamato a giudicare il ricorso presentato da LIPU e WWF Italia, il TAR Lazio svolge un ragionamento lineare, basato su due argomenti, che portano all'annullamento del provvedimento impugnato.

ca di tali alberi, nell'elenco regionale degli alberi monumentali (art. 34 l.r. n. 39/2002). I boschi monumentali sono soggetti a un regime amministrativo specifico, a partire dall'iscrizione in un elenco regionale distinto da quello delle foreste vetuste (art. 34-*bis*, comma 5), e a una diversa protezione, che permette interventi selvicolturali sulla base di un piano di gestione ed assestamento forestale o di un progetto di miglioramento e ricostituzione boschiva (artt. 34, 13 e 47).

<sup>6</sup> Legge della Regione Lazio n. 1 del 27 febbraio 2020, recante misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione, in BUR n. 17 del 27 febbraio 2017.

<sup>7</sup> Corte costituzionale, sentenza dell'8 luglio 2021, n. 141.

<sup>8</sup> D.lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio, in GU n. 45 del 24 febbraio 2004.

Il primo è che la delibera regionale prevede la possibilità di tagli in aree ricadenti nella disposizione di cui all'art. 34-*bis* l.r. n. 39/2002. Anche se la pronuncia non procede a una verifica dei requisiti previsti dall'art. 34-*bis* e non chiarisce se la faggeta dei monti Venere e Fogliano debba essere qualificata come faggeta depressa o foresta vetusta, il riferimento all'art. 34-*bis* l.r. n. 39/2002 implica, nel ragionamento del TAR Lazio, che non sia possibile procedere ai tagli prospettati dalla sperimentazione.

Il secondo argomento è quello più importante: a prescindere dalla qualificazione giuridica dell'area forestale del Monte Fogliano e Monte Venere quale faggeta depressa ovvero vetusta, a venire in rilievo, dal punto di vista del giudice, è «l'assoluta genericità dell'autorizzazione contenuta nei provvedimenti impugnati in relazione alle aree non escluse». La delibera impugnata, infatti, contiene un «rinvio mobile» a successivi progetti di sperimentazione che restano, al momento, del tutto indeterminati, tanto rispetto alla procedura attraverso la quale definire le concrete modalità di individuazione della particelle forestali interessate dal taglio, quanto rispetto alla durata e alla frequenza degli interventi sperimentali. Così come restano indeterminati i poteri di vigilanza e controllo sulle attività svolte dall'ente di ricerca, i suoi obblighi di rendicontazione e la sua responsabilità nell'ipotesi di conseguenze dannose.

Una pronuncia semplice, dunque. Non del tutto chiara rispetto alla precisa qualificazione giuridica della faggeta – depressa, vetusta o entrambe le cose? – ma puntuale nel cogliere la genericità della delibera impugnata, i suoi «vuoti» e, in ultima istanza, la sua incoerenza con gli obiettivi di conservazione della biodiversità e del patrimonio naturale che la l.r. n. 39/2002 intende realizzare. Una incoerenza ancor più evidente se si considera che la Riserva del Lago di Vico, nella quale rientra la faggeta, rappresenta un'area protetta che non solo si caratterizza per il particolare interesse conservazionistico e la bellezza iconica del paesaggio, ma ha anche contribuito a fondare, nel 1982, il Sistema dei Parchi e delle Riserve Naturali della Regione Lazio.

Se la pronuncia è semplice, è comunque importante per le sue implicazioni. La prima delle quali, come si è detto in apertura, riguarda la tutela che il giudice ha garantito a un ecosistema di particolare importanza.

#### 4. *Le implicazioni ecologiche*

Ci sono buoni argomenti per salutare favorevolmente la pronuncia del giudice amministrativo. Ce li fornisce l'ecologia forestale, che sottolinea come sia sempre più urgente garantire l'integrità ecosistemica delle foreste vetuste, categoria alla quale può essere ricondotta la faggeta dei monti Fogliano e Venere.

Proteggere le foreste vetuste superstiti e gettare le basi per quelle del domani tramite il *rewilding*, anzitutto, rappresenta la soluzione più efficace per evitare il pericolo della sesta estinzione di massa, perché in questi ecosistemi vivono numerose specie a rischio di scomparsa: gli alberi antichi, in altri termini, sono dei veri e propri *hub* di biodiversità, che rendono l'ecosistema resistente e resiliente alle perturbazioni naturali ed antropiche. Le foreste vetuste, inoltre, rappresentano dei grandi serbatoi di carbonio, così che tutelare la loro integrità funzionale permette di mitigare il riscaldamento climatico. L'impatto delle ondate di calore viene smorzato di diversi gradi all'interno di una foresta vetusta, ritardando così di decenni gli effetti negativi del riscaldamento sulle specie forestali, alcune delle quali particolarmente vulnerabili. Vi è, poi, il ruolo chiave, in ambiente mediterraneo, del ciclo idrologico, che nelle foreste vetuste trova la massima espressione grazie a suoli particolarmente profondi, per cui sin dall'antichità era stato vietato il taglio di alberi a monte delle sorgenti. Nelle foreste vetuste, ancora, gli alberi, esprimendo le massime dimensioni, captano molta più umidità dall'atmosfera – ad esempio dalle nuvole o dalle nebbie come dei mulini a vento – garantendo un ambiente fresco, anche durante i giorni più caldi dell'anno. Sono le così dette *fog forests*, che offrono alle persone benefici diretti non solo ricreativi, come il refrigerio e il sollievo dalla calura, ma anche di prevenzione e cura di diverse malattie, ad esempio neurologiche e metaboliche, che richiedono una attività motoria in ambienti forestali ad alta naturalità.

Tutte queste considerazioni generali valgono, naturalmente, anche per la faggeta dei monti Fogliano e Venere. Rispetto alla quale rileva una ulteriore considerazione di ecologia storica. Questa faggeta, infatti, è una testimonianza vivente della possibilità che il faggio vegeti vigorosamente nella fascia collinare anche in questa fase climatica calda. Studi di paleoecologia e paleobotanica testimoniano una maggiore diffusione del faggio a bassa quota, distribuzione che diviene rarefatta mano a mano

che i territori vengono messi a coltura e infrastrutturati. La protezione della faggeta vetusta di Monte Venere e Fogliano, in altri termini, non è solo necessaria per dare applicazione ai principi della biologia della conservazione in un territorio in cui la biodiversità naturale ha subito nel corso della storia una notevole riduzione. Essa rappresenta anche un ecosistema naturale dall'inestimabile valore, una *stepping stone* della transizione ecologica che deve necessariamente lasciare spazio ai cicli naturali, se vuole garantire un pianeta vivibile alle generazioni future. Gli argomenti che la scienza ecologica porta a favore della tutela integrale delle foreste vetuste stanno oggi trovando uno spazio crescente nelle politiche ambientali internazionali ed europee. Basti pensare, sul piano europeo, alla strategia dell'Unione europea sulla biodiversità per il 2030<sup>9</sup> e alla nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030<sup>10</sup>, le quali, in linea con l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo, e in particolare con l'obiettivo 15, dedicato alla protezione e al ripristino degli ecosistemi terrestri e delle foreste, prospettano una «tutela rigorosa» delle «foreste primarie e vetuste» ancora esistenti nel territorio europeo, per mantenerne intatto il carattere incontaminato<sup>11</sup>. Ma l'integrità ecologica e funzionale delle foreste vetuste resta minacciata. La conservazione e il restauro della foresta vengono sempre più chiaramente definiti come obiettivi di *policy*. Gli strumenti concreti attraverso i quali dovrebbero essere raggiunti, però, sono ancora in corso di elaborazione e rimangono in buona misura indefiniti.

### **5. La disciplina delle foreste vetuste: tre questioni aperte**

La pronuncia del TAR Lazio, insomma, non è importante tanto per i principi che pone sul piano giuridico, quanto per la tutela integrale che garantisce a una foresta vetusta, ovvero a un ecosistema considerato particolarmente importante dalle scienze naturali ed ambientali, ma soggetto a molti pericoli.

<sup>9</sup> COM (2020) 380 def.

<sup>10</sup> COM (2021) 572 def.

<sup>11</sup> Si veda l'inquadramento complessivo di S. MIRATE, *La tutela della biodiversità e il diritto forestale*, in *Rivista Giuridica Ambiente*, 2023, p. 139 ss.; e M. MAURO, *La selvicoltura nel sistema del diritto agroambientale internazionale ed europeo*, Milano, Wolters Kluwer, 2021, p. 1 ss.

A questo primo profilo di rilevanza se ne collega un secondo: la controvertoria dalla quale la pronuncia prende le mosse ripropone la questione della disciplina amministrativa delle foreste vetuste, da tempo al centro dell'attenzione delle istituzioni politiche, eppure ancora in cerca di una soluzione giuridica compiuta.

Nella storia del nostro paese – va ricordato – si trovano sin dalla fine degli anni Cinquanta casi di tutela integrale di foreste che la scienza ecologica considera vetuste o prossime alla vetustà<sup>12</sup>. Ad esempio, la determinazione di Fabio Clauser a istituire, nel 1959, la prima riserva integrale italiana a Sasso Fratino, nelle foreste casentinesi, ha aperto la strada alla nascita di numerose riserve integrali in tutta Italia, dalla costa alla montagna, nelle foreste rimaste di proprietà dello Stato: è il caso, ad esempio, delle riserve istituite negli anni Settanta, come quelle di Falascone nella Foresta umbra. E merita di essere ricordata la scelta felice del Parco Nazionale d'Abruzzo, che attraverso l'affitto di foreste e pascoli dai Comuni preservava le faggete vetuste che sarebbero poi entrate a far parte, nel 2017, del sito seriale transnazionale delle «Antiche faggete primordiali dei Carpazi e di altre regioni d'Europa», patrimonio mondiale UNESCO. La stessa faggeta del Monte Venere è in dinamica naturale sin dagli anni Ottanta, attraverso lo strumento dell'indennizzo per il mancato taglio, a testimonianza dell'elevato valore naturalistico riconosciuto all'ecosistema.

È solo con il Testo unico in materia di foreste e filiere forestali<sup>13</sup>, però, che il legislatore statale ha tratteggiato una disciplina giuridica specifica,

<sup>12</sup> Per una ricostruzione del diritto forestale italiano di quel periodo, la lettura più importante è quella di A.M. SANDULLI, *Boschi e foreste (Dir. amm.)*, ad vocem, in *Enciclopedia del diritto*, 1959, p. 617 ss. Sulla formazione del diritto forestale italiano all'inizio del XX secolo, F. ROGGERO, *Alle origini del diritto forestale italiano. Il dibattito dottrinale dal 1877 al 1923*, Torino, Giappichelli, 2022; nonché T. RAFFAELLI, *Economic Culture and Forest Policy in Italy. 1861-1915*, in M. AGNOLETTI, S. ANDERSON (a cura di), *Forest History: International Studies on Socio-economic and Forest Ecosystem Change*, New York, CABI Publishing, 2000, p. 307 ss.; fa il punto sulla disciplina dell'ultimo scorcio del XIX secolo, invece, F. GRISOLIA, *Foreste e boschi*, in *Digesto italiano*, XI, Torino, Utet, 1892, p. 580 ss.

<sup>13</sup> D. lgs. n. 34 del 3 aprile 2018, Testo unico in materia di foreste e filiere forestali, in GU n. 92 del 20 aprile 2018. Per un'ampia analisi della disciplina complessiva posta dal Testo unico, N. FERRUGGI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, Torino, Giappichelli, III ed., 2020; si vedano, inoltre, G. TORELLI, *Il patrimonio forestale nel recente Testo unico: le vicende della valorizzazione tra strategie di pianificazione ed assetti dominicali*, in *federalismi.it*, 6, 2021, p. 244

avente ad oggetto le foreste vetuste. Dapprima, il Testo unico ha introdotto la categoria dei «boschi vetusti monumentali», che si riferisce ai boschi vetusti dotati degli specifici requisiti della monumentalità, ovvero la particolare importanza naturalistica, culturale o paesaggistica<sup>14</sup>. Quindi, lo stesso Testo unico, come modificato dal cosiddetto decreto-clima del 2019<sup>15</sup>, ha posto una nuova definizione di «bosco vetusto», che si aggiunge a quella già esistente di bosco vetusto monumentale.

Il rapporto tra le due definizioni – «bosco vetusto monumentale» e «bosco vetusto» – non è spiegato dalle norme. Ma è chiaro, dal testo delle disposizioni, che le due definizioni utilizzano criteri diversi e non sono sovrapponibili<sup>16</sup>. Nella prima, l'accento è posto principalmente sulla monumentalità, giacché i boschi vetusti monumentali sono definiti come quelle formazioni boschive che per età, forme o dimensioni, ovvero per ragioni storiche, letterarie, toponomastiche o paesaggistiche, culturali e spirituali presentino caratteri di preminente interesse, tali da richiedere il riconoscimento ad una speciale azione di conservazione. La seconda definizione, invece, si basa su criteri che prescindono dalla monumentalità: è vetusto il bosco che presenti tre caratteristiche essenziali, ovvero la presenza di specie autoctone spontanee coerenti con il contesto biogeografico, una biodiversità conseguente all'assenza di disturbi da almeno sessanta anni, la presenza di stadi seriali legati alla rigenerazione ed alla senescenza spontanee (art. 3, comma 2, lettera *s-bis*, del Testo unico). Poiché le due definizioni sono diverse, niente esclude che un bosco già qualificato come «vetusto monumentale» possa essere riconosciuto anche quale «bosco vetusto». Le due qualifiche, in ogni caso, portano con sé due diversi regimi giuridici. La qualifica di «bosco vetusto monumentale»

ss.; A. GRAVINA TONNA, *La multifunzionalità ambientale, produttiva e sociale delle foreste: il Testo unico in materia di foreste e filiere forestali tra innovazione e tradizione*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, p. 545 ss.; A. ABRAMI, *La nuova legislazione forestale nel decreto 3 aprile 2018*, n. 34, in *Rivista di diritto agrario*, 1, 2018, p. 101 ss.

<sup>14</sup> Il Testo unico ha modificato la legge n. 10 del 14 gennaio 2013, recante norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani, in GU n. 27 del 1° febbraio 2013 (si veda, l'art. 7, commi 1-*bis*, 2 e 3).

<sup>15</sup> D.l. n. 111 del 14 ottobre 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 141 del 12 dicembre 2019, in GU n. 292 del 13 febbraio 2019.

<sup>16</sup> Nello stesso senso, N. FERRUCCI, *La monumentalità vegetale sotto la lente del legislatore*, in *Aestimum*, 2020, p. 181 ss., p. 188.

implica l'iscrizione in un elenco degli alberi monumentali e dei boschi vetusti d'Italia e una particolare protezione, che subordina l'abbattimento e le modifiche della chioma e dell'apparato radicale a un'autorizzazione comunale e prevede sanzioni amministrative<sup>17</sup>. Invece, il regime dei «boschi vetusti» ai sensi dell'art. 3, comma 2, lettera *s-bis*, posto dalle Linee guida ministeriali del 2021<sup>18</sup>, prevede specifiche procedure di riconoscimento, l'inserimento nella Rete nazionale dei boschi vetusti, istituita presso il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, e il ricorso al Piano di gestione e monitoraggio come principale strumento amministrativo di protezione di questi particolari ecosistemi. È su quest'ultima disciplina – quella delle foreste vetuste, per noi rilevante – che è opportuno soffermarsi. Essa presenta, infatti, un'ambiguità di fondo. Per un verso, rende senz'altro più articolato il diritto forestale, regolando un tipo di bosco che ha caratteristiche specifiche e richiede una particolare attenzione. La disciplina dei boschi vetusti, in altri termini, procede per differenziazione rispetto a quella generale, come dimostra la sostanziale inapplicabilità ai boschi vetusti delle disposizioni del Testo unico relative agli interventi di trasformazione del bosco, che sono per definizione incompatibili con l'esigenza di protezione della biodiversità su cui si fonda la disciplina dei boschi vetusti<sup>19</sup>. Eppure, per altro verso, non è chiaro sia effettivamente in grado di orientare l'azione delle ammi-

<sup>17</sup> Per un inquadramento della disciplina, A. CROSETTO, *Le valenze culturali dei beni forestali nei più recenti riconoscimenti normativi*, in *Aedon*, 2020, disponibile alla pagina <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2020/1/crosetti.htm>.

<sup>18</sup> Decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, 18 novembre 2021, in GU n. 303 del 22 dicembre 2021.

<sup>19</sup> Il Testo unico non chiarisce come debbano essere tra loro coordinate le disposizioni dell'art. 8, relative agli interventi di trasformazione del bosco, e quelle dell'art. 7, comma 13-*bis*, relative ai boschi vetusti. Ma è del tutto ragionevole escludere che gli interventi trasformativi previsti dall'art. 8 possano avere ad oggetto boschi vetusti, considerato che tali interventi, che implicano tagli e non sono strumentali alla cura e alla custodia del bosco, non sono compatibili con alcune delle esigenze tutelate dallo stesso art. 8, comma 2, a partire dalla conservazione della biodiversità, oltre che, ovviamente, con la *ratio* delle disposizioni dell'art. 7, comma 13-*bis*, che è quella di una particolare protezione accordata ai boschi vetusti. Per una discussione dettagliata sulla disciplina degli interventi trasformativi, seppure non in riferimento alla specifica questione del rapporto con le disposizioni sui boschi vetusti, si veda M. D'ADDEZIO, *La trasformazione del bosco e le opere compensative*, in *Commentario al testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, Milano, Wolters Kluwer, 2019, p. 145 ss.; in particolare a p. 156 ss.; si veda, inoltre, M. MAURO, *La selvicoltura nel sistema del diritto agroambientale internazionale ed europeo*, cit., p. 258 ss.

nistrazioni, in particolare delle Regioni, alle quali spetta il riconoscimento di questo tipo di boschi.

I problemi principali sono tre relativi, rispettivamente, alla definizione delle foreste vetuste, alla finalità della loro disciplina, alle modalità di gestione e tutela.

### 6. *L'attribuzione della qualifica di foresta vetusta*

Quanto alla definizione giuridica delle foreste vetuste, ha almeno due punti di forza.

Anzitutto, tiene il passo con le iniziative assunte in altri ordinamenti statali e nella stessa Unione europea. Negli Stati Uniti, ad esempio, l'*Executive Order* n. 14072/2022, adottato dal Presidente Biden, ha stabilito che «*restoring and conserving the Nation's forests, including mature and old-growth forests*» rappresenta una delle priorità dell'amministrazione, in funzione della «*health, prosperity, and resilience of our communities*»<sup>20</sup>. E in attuazione di tale provvedimento, il *Forest Service and the Bureau of Land Management* ha proceduto alla mappatura delle foreste vetuste ricadenti sui terreni federali, anche se resta aperto il dibattito scientifico sui criteri adottati per la mappatura e il sistema di protezione della rete. Nell'Unione europea, l'esigenza che gli Stati membri mappino al più presto le foreste vetuste è stata sottolineata con forza dalla nuova strategia UE per le foreste per il 2030, presentata nel 2021, e ribadita dalle *Guidelines for Defining, Mapping, Monitoring and Strictly Protecting EU Primary and Old-Growth Forests*, adottate dalla Commissione nel marzo 2023<sup>21</sup>.

In secondo luogo, è una definizione che utilizza alcuni parametri elaborati dalle scienze naturali ed ambientali. L'art. 3, comma 2, lettera *s-bis*), del Testo Unico, integrato dalle Linee guida di cui si è detto, identifica il bosco vetusto come un'area che presenta i tratti essenziali già ricordati: la presenza di specie autoctone spontanee, coerenti con il contesto biogeografico; una biodiversità conseguente all'assenza da almeno sessanta anni di disturbi non collegati alle attività antropiche; la presenza di stadi seriali legati alla rigenerazione e alla senescenza spontanee; dimensioni

<sup>20</sup> *Executive Order* 14072 del 22 aprile 2022, *Strengthening the Nation's Forests, Communities, and Local Economies*, in *Federal Register*, Volume 87 (2022) n. 81 del 27 aprile 2022.

<sup>21</sup> SWD (2023) 62 final.

significative, adeguate alla funzionalità di una foresta matura. Questi tratti caratteristici rinviano direttamente ai concetti ecologici di «disturbo», la cui frequenza incide sulla biodiversità, di «continuità ecologica», che si riferisce alla persistenza in un lungo arco temporale di condizioni ambientali stabili, di «necromassa legnosa», ovvero l'abbondanza del legno morto in decomposizione.

Allo stesso tempo, il fondamento ecologico della nozione è meno solido di quanto non si possa pensare. È paradossale, anzitutto, che manchi ogni riferimento cronologico all'età degli alberi annosi che caratterizzano l'ecosistema vetusto, aspetto che è considerato, invece, nella legge della Regione Lazio n. 39/2002. In secondo luogo, non si prendono in considerazione le foreste vetuste del futuro. Sebbene in Italia gli alberi monumentali iscritti all'elenco nazionale siano protetti ai sensi della normativa per lo sviluppo degli spazi verdi urbani<sup>22</sup>, resta aperto il problema della tutela degli alberi non iscritti: i quali spesso si raggruppano in nuclei di decine e centinaia di individui dall'inestimabile valore nella biologia della conservazione, ma non possono oggi ricevere tutela; la loro perdita determinerebbe non solo un allungamento dei tempi di ritorno alla naturalità, ma anche un degrado funzionale dell'ecosistema attuale<sup>23</sup>. In terzo luogo, e su un piano più generale, la riflessione della scienza ecologica sui criteri per l'identificazione delle foreste vetuste è ancora in buona misura aperta e sottolinea con forza la necessità di riferirsi alle specificità delle singole realtà naturali. Nel caso del continente europeo, ad esempio, alcune recenti e importanti *review* hanno concordato rispetto all'uso integrato di attributi o indici cronologici e strutturali che permettono di descrivere lo stato di naturalità e la funzionalità di una foresta vetusta, ma anche sottolineato le difficoltà nello stabilire criteri univoci per la identificazione di ecosistemi con diversa composizione, struttura, funzionalità e storia di uso delle risorse forestali. Le nostre foreste vetuste, inoltre, non sono primarie (o primeve o vergini), ma si sono generate, nella stragrande maggioranza dei casi, in seguito all'abbandono colturale del bosco utilizzato. Le dinamiche di ritorno alla naturalità, dunque, ri-

<sup>22</sup> Legge n. 10/2013, cit.

<sup>23</sup> G. PIOVESAN, C.H. CANNON, J. LIU, S. MUNNÉ-BOSCH, *Ancient trees: irreplaceable conservation resource for ecosystem restoration*, in *Trends in Ecology & Evolution*, 2022, p. 1025 ss.

sentono anche degli usi e disturbi antropici passati, che consistono non solo in tagli, ma anche in pascolo, incendi, messa a coltura agraria, per citare solo alcune delle forme più frequenti.

L'interpretazione della nozione giuridica di foresta vetusta, dunque, deve restare aperta alle continue evoluzioni delle scienze ecologiche e, soprattutto, tenere conto della varietà di attributi da prendere in considerazione sulla base dello specifico contesto stazionale. Questo rende l'attribuzione della qualifica un'operazione tutt'altro che agevole. Di qui l'importanza della procedura di riconoscimento, che si svolge, come si è detto, di fronte alle Regioni. Le Linee guida richiamate stabiliscono alcuni elementi di tale procedura, tra cui le modalità di avvio, i tempi dell'istruttoria e il potere di sospensione cautelativa delle attività nelle superfici interessate. Ma è dai dettagli della disciplina procedurale, la cui elaborazione è rimessa alle stesse Regioni, che dipende in ultima istanza la capacità delle amministrazioni di procedere a qualificazioni ecologicamente appropriate, in grado di garantire il prima possibile la tutela dei boschi vetusti. Nella elaborazione di tale disciplina, peraltro, le Regioni potrebbero attingere utilmente alle indicazioni fornite dalla Commissione nelle *Guidelines for Defining, Mapping, Monitoring and Strictly Protecting EU Primary and Old-Growth Forests*, sopra richiamate: si tratta di linee guida non vincolanti, che indicano alcuni requisiti e indicatori che dovrebbero essere considerati dalle amministrazioni nel processo di qualificazione di una foresta come vetusta, oltre all'esigenza di garantire la piena trasparenza e pubblicità delle procedure.

### 7. *Le finalità della tutela*

Una seconda questione aperta riguarda le finalità della disciplina. Sono le Linee guida a chiarire gli obiettivi della tutela dei boschi vetusti che il Testo unico intende assicurare. Le foreste vetuste meritano di essere protette per varie ragioni: anzitutto, perché costituiscono «lambi di bosco di riferimento», sia per la gestione sostenibile, sia per le azioni di tutela; poi, perché rappresentano rilevanti «serbatoi di biodiversità» e aree essenziali nelle strategie di conservazione della natura; ancora, perché sono «luoghi elettivi» per gli studi scientifici. Tali ragioni riflettono le finalità complessive del Testo unico, il cui art. 2 fa espressamente riferimento, tra l'altro, alla esigenza di salvaguardare la diversità

ecologica e bio-culturale delle foreste, al bilanciamento delle funzioni ambientali, economiche e socio-culturali, al sostegno all'attività di ricerca nel settore forestale.

Vi è poco da obiettare a tali finalità, del tutto condivisibili, ragionevoli e confermate dalle scienze ecologiche. E tuttavia, proprio le scienze ecologiche vengono definendo, con crescente chiarezza, obiettivi più ampi e ambiziosi di quelli fissati dalla normativa nazionale. In particolare, si sottolinea la necessità di andare oltre la protezione della natura selvaggia, puntando a darle più spazio tramite il *rewilding*, con soluzioni facilmente percorribili, ad esempio, nelle zone *buffer* delle riserve integrali o nelle faggete vetuste che sono patrimonio mondiale dell'umanità. Inoltre, la protezione di nuclei più o meno estesi di alberi vetusti della superficie inferiore di due ettari è strategica per costituire foreste vetuste future ricche di biodiversità e funzionali. Alla tutela della biodiversità, ancora, il diverso e ulteriore obiettivo del contrasto al cambiamento climatico, nel presupposto che il restauro delle foreste vetuste permetta tanto di accumulare quantità di carbonio quanto di fornire alti livelli di servizi ecosistemici in un determinato contesto territoriale. Nella stessa prospettiva si muovono le iniziative promosse dalla Commissione nell'ambito del *Green Deal* dell'Unione europea, che collegano direttamente la biodiversità delle foreste vetuste con il raggiungimento del macro-obiettivo della strategia europea, individuato nella neutralità climatica. La Strategia dell'Unione sulla biodiversità per il 2030, ad esempio, prospetta la creazione di una rete naturalistica transeuropea «davvero coerente» di zone protette, comprendenti almeno il 30% della superficie terrestre e marina dell'Unione, di cui un 10% da sottoporre a una tutela definita «rigorosa», chiarendo come sia fondamentale, in questo approccio, proteggere tutte le foreste primarie e vetuste ancora esistenti nell'Unione<sup>24</sup>. Mentre la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura (la cosiddetta *Nature Restoration Law*), al momento in fase di discussione, ha l'obiettivo di restaurare ecosistemi funzionali per le generazioni future, il clima e il pianeta.

<sup>24</sup> COM (2020) 380, cit., p. 5.

Le finalità della normativa attuale, dunque, sono soggette ad alcune torsioni significative, destinate a diventare più stringenti e incisive man mano che i documenti di *policy* elaborati dalla Commissione nel contesto del *Green Deal* si tradurranno in nuove discipline. Ciò apre, per le amministrazioni, una possibilità e un rischio. La possibilità è quella di posizionare l'attuazione della disciplina sulle foreste vetuste – di oggi e di domani – nel più ampio contesto del processo di definizione del 10% del territorio nazionale da sottoporre a tutela rigorosa, secondo le indicazioni della Strategia dell'Unione sulla biodiversità. Sarebbe, questo, il modo per collegare gli obiettivi del Testo unico con quelli della transizione ecologica avviata dal *Green Deal*. Il rischio è che le amministrazioni si rivelino poco attrezzate, in difficoltà nel mettere a sistema competenze che sono distribuite su vari livelli territoriali e richiedono una notevole capacità di progettazione su basi scientifiche e di coordinamento.

#### **8. Le modalità di gestione e tutela**

La terza e ultima questione aperta riguarda l'amministrazione dei boschi vetusti.

Le Linee guida, alle quali il Testo unico rinvia per le indicazioni per la gestione e tutela dei boschi vetusti (art. 7, comma 13-*bis*), prevedono che il provvedimento regionale con il quale è individuato il bosco vetusto sia accompagnato da un Piano di gestione e monitoraggio. Si tratta del principale strumento amministrativo: definisce, infatti, gli interventi ammessi e quelli esclusi al fine di garantire gli obiettivi ecologici del mantenimento delle caratteristiche di vetustà e della evoluzione della complessità nella dinamica naturale del popolamento; stabilisce, inoltre, eventuali interventi eccezionali, anch'essi volti a rafforzare la tutela e la stabilità del popolamento e la dinamica naturale in atto. Il Piano può anche prevedere interventi legati alla sicurezza dei siti e misure che rendano fruibile l'area per scopi didattici e scientifici. A questo strumento si affianca la Rete nazionale dei boschi vetusti, che include tutte le aree riconosciute dalle Regioni ed è stata istituita nell'aprile 2023 presso il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Decreto del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, 5 aprile 2023, n. 193945, in GU n. 138 del 15 giugno 2023.

Entrambi gli strumenti, il Piano di gestione e monitoraggio e la Rete nazionale, hanno una indubbia utilità. Il primo serve a definire e ordinare le misure di gestione e tutela. La seconda serve a confrontare le aree e i monitoraggi, in modo da passare da una pluralità di interventi eterogenei a una strategia complessiva di gestione e conservazione dei boschi vetusti. Insieme, i due strumenti intendono garantire una particolare tutela a un tipo di bosco che, come si è detto più volte, presenta caratteristiche specifiche e richiede una attenzione particolare.

È difficile, però, sfuggire all'impressione che gli strumenti predisposti dalle Linee guida possano rivelarsi, alla prova dei fatti, fragili e poco adatti a governare in modo efficace le foreste vetuste. Il principale limite del Piano sta nella procedura attraverso la quale sono definiti i suoi contenuti: in attesa di comprendere quali saranno le scelte delle Regioni, alle quali è rimessa l'adozione della disciplina procedurale, occorre prendere atto che le Linee guida non danno alcuna garanzia rispetto alla capacità della procedura di condurre all'adozione di un Piano adeguato. Mancano, per limitarsi ai difetti più evidenti, istituti di partecipazione con funzione di collaborazione, che pure sarebbero essenziali per la individuazione di soluzioni appropriate, capaci di garantire processi naturali non disturbati o comunque minimamente impattati dall'azione antropica; istituti di partecipazione difensiva, altrettanto necessari, data la possibilità che le misure incidano su diritti di proprietà dei privati; strumenti di coinvolgimento stabile della comunità scientifica; oltre alla possibilità che il Piano preveda strumenti orientati a incentivare comportamenti dei privati volti a valorizzare la funzionalità delle foreste vetuste, come il cosiddetto meccanismo di pagamento dei servizi ecosistemici. Un ulteriore, evidente, limite è l'assenza di una programmazione finanziaria a supporto delle scelte di conservazione: le attività saranno svolte, secondo le Linee guida, con le risorse disponibili a legislazione vigente.

Quanto alla Rete nazionale, in assenza di una specifica disciplina che ne chiarisca i modi di funzionamento, essa sembra essere solo un elenco delle aree individuate dalle Regioni. Non vi è alcun riferimento alla possibilità che essa produca una strategia nazionale sulla conservazione dei boschi vetusti, senza la quale, come si è detto, risulterà impossibile non solo posizionare l'azione sul territorio italiano nell'ambito delle iniziative europee ma anche raggiungere risultati apprezzabili nella tutela

di questa componente essenziale del patrimonio forestale del nostro paese. La stessa Strategia forestale nazionale<sup>26</sup>, adottata nel 2022, individua nella limitata attenzione prestata alla importanza naturalistica ed ecologica delle foreste vetuste una delle principali debolezze del settore forestale italiano.

### 9. *Conclusion*

La controversia relativa alla faggeta dei monti Venere e Fogliano è istruttiva, per due ragioni. Dimostra che il sindacato giurisdizionale sull'attività amministrativa può contribuire alla tutela integrale di un ecosistema di particolare importanza, ovvero foresta vetusta, garantendone l'integrità e la capacità di fornire i propri servizi ecosistemici a tutta la collettività. E porta l'attenzione sui limiti della disciplina delle foreste vetuste. Se il primo aspetto è rassicurante, il secondo lo è meno. La necessità di collegare la tutela delle foreste alla strategia europea per la conservazione della biodiversità e la neutralità climatica, che sono componenti essenziali del *Green Deal*<sup>27</sup>, richiedono non solo amministrazioni attive, capaci di farsi promotrici della stessa transizione ecologica, ma anche un quadro di regole che permetta loro di organizzare strategicamente la propria azione in un ambito tanto centrale delle politiche di conservazione e valorizzazione della natura.

The Judge, the Beech Forest and the Protection of Old-Growth Forests  
*Edoardo Chiti, Gianluca Piovesan*

Abstract: Questo commento discute la sentenza del TAR Lazio del 1° febbraio 2023, n. 1772. Si tratta di una pronuncia importante per due ragioni principali. In primo luogo, protegge l'integrità ecologica e funzionale di un ecosistema, una foresta vetusta, che ha una importanza particolare ai fini del mantenimento della biodiversità. In secondo, permet-

<sup>26</sup> La Strategia forestale nazionale è stata pubblicata in GU n. 33 del 9 febbraio 2022 ed è disponibile alla pagina <https://www.reterurale.it/foreste/StrategiaForestaleNazionale>.

<sup>27</sup> Si veda, per un inquadramento complessivo del *Green Deal*, E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 19 ss.

te di discutere alcuni nodi irrisolti della disciplina amministrativa delle foreste vetuste.

Abstract: This case-note discusses the judgement given by an Italian administrative court (TAR Lazio, judgement of 1<sup>st</sup> February 2023, No 1772). The relevance of the ruling is twofold. First, the administrative court has appropriately ensured protection to a specific ecosystem, the beech forest at stake. Second, the ruling provides the opportunity to discuss a number of issues underlying the current Italian discipline of primary and old-growth forests.

Parole chiave: Foreste vetuste; diritto dell'ecologia; tutela della biodiversità; transizione ecologica

Keywords: Old-growth forests; Ecological law; Biodiversity protection; Ecological transition