

***Camera dei Deputati
Commissioni riunite VIII Ambiente e XIII Agricoltura***

Memoria Ance

Atto n. 485

Schema di decreto legislativo recante disposizioni concernenti la revisione e l'armonizzazione della normativa nazionale in materia di foreste e filiere forestali, in attuazione dell'articolo 5 della Legge 28 luglio 2016, n. 154

16 Gennaio 2018

Premessa

L'Atto del Governo n. 485 interviene a riformare, adeguandola al mutato contesto storico, la normativa forestale che rappresenta una materia strategica per il Paese in considerazione dei primari interessi coinvolti di natura sia ambientale, idrogeologica e paesaggistica, sia economica e sociale.

Nella relazione all'Atto n. 485, infatti, si evince chiaramente la volontà del legislatore sia di garantire la funzione eco-sistemica ed idrogeologica del patrimonio forestale nazionale, sia di contrastare l'abbandono culturale e il declino demografico nelle aree montane e rurali del Paese e conseguentemente di sviluppare nuove "economie verdi" e crescita occupazione in particolare nelle aree interne del Paese.

Anche questo provvedimento, pertanto, si inserisce in quel percorso politico e istituzionale – del quale fanno parte altre iniziative come la Legge 158/2017 per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, la Legge 168/2017 sui domini collettivi e la Strategia per lo sviluppo delle aree interne del Paese di cui all'art. 1, comma 13 della Legge 147/2013 – che intende contrastare lo spopolamento dei centri urbani più piccoli a favore di quelli grandi e medi e a riconoscerne e favorirne il ruolo di "presidio territoriale" soprattutto per le attività di contrasto al dissesto idrogeologico e di piccola e diffusa manutenzione dei beni comuni.

La materia forestale si caratterizza, dunque, oggi più che mai, per l'alta complessità e il delicato equilibrio istituzionale e necessita di una normativa in grado sia di tutelare con particolare forza il bene forestale, mai come oggi messo in pericolo dai cambiamenti climatici che dagli incendi, sia di garantirne una gestione attiva dalla quale dipende in definitiva tutta la salvaguardia del territorio e dei centri urbani.

La legislazione forestale per perseguire efficacemente questi molteplici obiettivi dovrà garantire un corretto raccordo con le altre normative di settore, sia di competenza statale che regionale, che gestiscono interessi collegati, prima fra tutte quella sul governo del territorio, materia di competenza legislativa concorrente fra Stato e Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Costituzione.

Articolo 5, comma 2 – Aree escluse dalla definizione di bosco

L'Ance intende evidenziare alcune criticità legate alla applicazione di una norma contenuta nell'art. 5 che disciplina le "Aree escluse dalla definizione di bosco".

In particolare il comma 2 dell'art. 5 prevede che *"Per le materie di competenza esclusiva dello Stato, fatto salvo quanto previsto dai piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, non sono considerati bosco, esclusivamente ai fini del ripristino delle attività agricole e pastorali o del restauro delle preesistenti edificazioni, senza aumenti di volumetrie e superfici e senza l'edificazione di nuove costruzioni:*

- a) *la formazione di specie arboree associate o meno a quelle arbustive originate da processi naturali o artificiali e insediate su superfici di qualsiasi natura e destinazione anche a seguito di abbandono colturale o di preesistenti attività agro-silvo-pastorali, riconosciute come meritevoli di tutela e ripristino dal piano paesaggistico regionale ovvero nell'ambito di specifici accordi di collaborazione dalle strutture regionali competenti e dai competenti organi territoriali del Ministero dei beni culturali (...) e fatti salvi i territori già tutelati per subentranti interessi naturalistici;*
- b) *le superfici di cui alla lettera a) individuate come paesaggi rurali di interesse storico e inserite nel "Registro dei paesaggi rurali di interesse storico, delle pratiche agricole e delle conoscenze tradizionali", istituito presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ai sensi del dpcm 105/2013;*
- c) *i manufatti e i nuclei rurali già edificati che siano stati abbandonati e colonizzati da vegetazione arborea o arbustiva a qualunque stadio di età."*

(omissis)

La norma, innovativa, intende correttamente incentivare la riqualificazione e valorizzazione del patrimonio edilizio esistente a carattere rurale.

Al tal fine e per garantire quella gestione attiva del territorio richiamata fra gli obiettivi della nuova disciplina (art. 2, comma 1, lett. b), **non è considerata "bosco", esclusivamente ai fini del restauro delle preesistenti edificazioni, la vegetazione arborea ed arbustiva che ha colonizzato i manufatti e i nuclei rurali abbandonati** (art. 5, comma 2, lettera c).

Tale disposizione desta forti perplessità nella parte in cui esclude la presenza di boschi per incentivare il restauro di manufatti e nuclei rurali in stato di abbandono **ma a condizione che l'intervento avvenga "senza aumenti di volumetrie e superfici e senza l'edificazione di nuove costruzioni"**.

In via preliminare si evidenzia che il termine restauro è utilizzato in modo improprio e limitativo poiché vi sono anche altre tipologie di intervento, come di seguito indicato, che permettono di portare a nuova vita manufatti abbandonati. La norma dovrebbe contenere o un riferimento generico alla riqualificazione del fabbricato lasciando così l'individuazione della tipologia esatta di intervento da intraprendere al soggetto interessato ovvero un richiamo agli interventi previsti dal Dpr 380/2001 "Testo Unico Edilizia" che possono permettere la rigenerazione e il riuso dell'edificato e cioè la manutenzione straordinaria, il restauro, il risanamento conservativo e la ristrutturazione edilizia.

Si fa presente che la rivitalizzazione dei manufatti dismessi o abbandonati in molti casi passa necessariamente attraverso la creazione di superfici/volumi aggiuntivi sia per garantire l'adeguamento alle normative antisismiche, del risparmio energetico ecc., sia per rispondere ad oggettive necessità legate alla conduzione del fondo agricolo/forestale che possono arrivare anche a richiedere la creazione di nuovi manufatti.

Le leggi regionali sull'urbanistica e sull'agricoltura, così come gli strumenti urbanistici comunali tengono generalmente conto di queste esigenze e, a tal fine, prevedono la possibilità di realizzare sia ampliamenti del patrimonio edilizio finalizzato all'attività agricola (compresa l'abitazione dei conduttori del fondo), sia nuove costruzioni.

Pertanto l'art. 5, comma 2 dello schema di decreto legislativo rischia non solo di limitare fortemente la riqualificazione di questi manufatti e di non centrare l'obiettivo generale della rivitalizzazione delle aree boschive, montane e rurali, ma addirittura di essere in contrasto con le normative relative alla realizzazione di fabbricati per le attività agricole.

In conclusione l'art. 5, comma 2, per garantire effettivamente l'obiettivo della riqualificazione del patrimonio edilizio rurale abbandonato, dovrebbe essere meglio coordinato sia con la normativa regionale sul governo del territorio, sia con il Dpr 380/2001.

Art. 10- promozione ed esercizio delle attività selvicolturali di gestione

L'articolo 10 prevede, fra l'altro, che le regioni e le province autonome promuovano la crescita delle imprese che operano nel settore forestale e ambientale, della selvicoltura e delle utilizzazioni forestali, nonché nella gestione, difesa, tutela del territorio e nel settore delle sistemazioni idraulico forestali, e la formazione ed aggiornamento professionale degli operatori, al fine di garantire la tutela e la salvaguardia del territorio.

Per tali finalità, il medesimo art. 10 prevede che le regioni o le province possano istituire elenchi o albi delle imprese che eseguono lavori o forniscono servizi nei settori sopra indicati, articolati per tipologia di prestazioni e capacità tecnico-economiche, coerentemente con i criteri minimi nazionali previsti dalla norma.

Inoltre, fatti salvi i motivi di esclusione di cui all'art. 80 del codice appalti, si prevede che a tale elenco possano iscriversi le imprese, in forma singola o associata, che siano in possesso dei requisiti generali, professionali e tecnici necessari per lo svolgimento delle attività di cui sopra; tali imprese possono essere anche partecipate dai proprietari di aree silvopastorali.

Si prevede, altresì, la possibilità che le regioni e le province affidino in concessione la gestione delle superfici forestali pubbliche alle imprese iscritte negli albi suddetti, mediante procedure ad evidenza pubblica.

Ciò posto, occorre considerare che, attualmente, il vigente art. 7 del D.lgs. 227/2001, al comma 1 consente alle Regioni di istituire elenchi o albi delle imprese per l'esecuzione di lavori, opere e servizi in ambito forestale e che, analogamente al testo del citato art. 10, il comma 2 dell'art. 7 del D.lgs. n. 227/2001 estende alle imprese iscritte in tali albi la possibilità di ottenere con affidamento diretto l'incarico per la gestione e la realizzazione dei suddetti lavori, opere e servizi.

Ora, sulla base delle segnalazioni pervenute all'ANCE dal territorio, risulta che alcune Regioni nell'istituire tali albi, hanno previsto requisiti di accesso estremamente stringenti, limitandoli talvolta alle sole cooperative agro-forestali. Ciò, crea un grave nocumento per la concorrenza ed il mercato, oltre a rappresentare una deroga alle disposizioni del codice dei contratti pubblici in materia di qualificazione.

Peraltro, la complessità degli interventi che possono interessare tale settore (come, per esempio, quelli di ripristino dei versanti franosi o di ingegneria idraulica), richiedono specifica esperienza e perizia, e, dunque, specifica qualificazione nell'esecuzione degli stessi.

Ne deriva che l'emanando decreto legislativo di riordino della materia potrebbe opportunamente meglio chiarire che, anzitutto, la costituzione di albi ed elenchi da parte delle stazioni appaltanti è soggetta alle regole ed alle soglie previste dal codice dei contratti.

Pertanto, in conformità a quanto previsto dalla normativa di settore, per lavori di importo compreso fra 150.000 euro e 20 milioni di euro, per l'affidamento e l'esecuzione degli interventi è necessario e sufficiente il possesso della sola attestazione SOA nella categoria pertinente all'oggetto degli stessi, mentre per interventi di importo inferiore a 150.000 euro, è necessario verificare in gara il possesso di adeguati requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi.