

ALBERTO ABRAMI¹

Il lungo percorso della legislazione forestale dal vincolo idrogeologico al vincolo di destinazione

¹ già professore ordinario di Diritto forestale e dell'ambiente, Università degli Studi di Firenze

Il regio decreto legislativo 30 dicembre 1923 n. 3267, recante “Riordino e riforma in materia di boschi e terreni montani”, venne emanato in seguito ai criteri direttivi contenuti nella legge di delegazione al Governo 3 dicembre 1922 n. 1601, la quale aveva fatto tesoro del dibattito espresso dai Convegni di selvicoltura svoltisi a partire dagli anni di inizio secolo fino al 1918, quando, cioè, si avvertì da più parti la necessità di sostituire la prima legge forestale dello Stato unitario, 20 giugno 1877 n. 3917¹.

Questa normativa aveva fissato il vincolo in modo generalizzato lungo e oltre la fascia della vegetazione del castagno – in considerazione del fatto che si tratta di coltura presente pressoché in tutte le Regioni del nostro Paese – mentre le aree sottostanti a tale fascia potevano divenire oggetto, a discrezione dell'Autorità amministrativa, di un vincolo puntuale – imposto dal Comitato forestale su proposta dell'Ispettorato forestale – al fine di evitare che si procedesse alla trasformazione del terreno boscato in coltura agraria quando essa avrebbe potuto provocare smottamenti, frane, valanghe e dar luogo anche a un disordinato corso delle acque, come recita l'art. 1 della legge del 1877.

Si diceva sopra che il decreto n. 3267 del 1923 fu preceduto da un intenso dibattito, sicché non si trattò di una normativa affrettata, ma a lungo preparata, nota ai più con la denominazione di legge forestale e possiamo con certezza aggiungere che venne salutata, al suo apparire, da unanimi consensi poiché si ritenne che avesse raggiunto l'obiettivo fondamentale di conciliare l'interesse pubblico alla difesa idrogeologica del territorio con l'interesse privato alla pro-

¹ In argomento R. TRIFONE, *Storia del diritto forestale in Italia*, pubblicazioni della Accademia Italiana di Scienze Forestali, Firenze, 1956 p. 215 e ss.

duzione di legname². Non altri interessi, sia pubblici che privati, erano, all'epoca, riferibili al bosco, quando cioè non si era neppure affacciata la questione ambientale, né si avvertiva l'importanza del bosco in quanto entità biologica ed ecosistemica, da cui l'odierna tutela della biodiversità.

Va evidenziato fin da ora che il decreto del 1923, come si può evincere dalla sua intitolazione, ha una finalità che va oltre il dato selvicolturale, in quanto concerne non solo i boschi, ma con un riferimento ben più ampio, comprende "i terreni montani" in generale, indipendentemente dalla loro natura e destinazione, ma interessati, nella stessa misura dei terreni boscati, dal vincolo idrogeologico.

In realtà, il fine primario della normazione del 1923, non è tanto l'interesse per il bosco in quanto tale, bensì l'interesse volto a garantire, attraverso il bosco, la difesa del suolo, ossia di provvedere mediante la conservazione e l'uso razionale della vegetazione arborea al mantenimento della stabilità del terreno e del regime delle acque, come la legge recita nel suo esordio.

Per raggiungere questo fine, il bosco è considerato strumento fondamentale per via della consolidata esperienza, non diversamente dalle risultanze scientifiche, che gli alberi imbrigliano il terreno con la trama delle loro radici e assorbono, o comunque rallentano, attraverso la presenza del cotico erboso, il flusso delle acque³. Tale è il motivo per cui il bosco non può essere nella piena disponibilità del suo possessore e, su questo motivo, riposano le ragioni del vincolo, non già forestale, ma idrogeologico. Se però il bosco – come qualsiasi altro terreno di diversa natura – non è considerato essenziale alla difesa del suolo, ossia risulta esentato dal vincolo, l'uso di quel bosco rimane in pieno dominio del suo possessore ovvero privo della tutela silvana.

Si stabiliva dunque un chiaro collegamento tra l'imposizione del vincolo e l'effettiva situazione di pericolo idrogeologico del terreno, superando l'artificiosa linea del castagno al di sopra della quale la legge del 1877 fissava d'autorità il vincolo idrogeologico; ma si verificherà anche, come si accennava sopra, la liberalizzazione delle altre superfici forestali che dal vincolo rimangono escluse, come accadrà per i boschi situati nelle aree pianeggianti: per questi terreni boscati non ci sarà alcuna disciplina.

Oltre ai territori boscati, sono oggetto del vincolo idrogeologico «i terreni di qualsiasi natura e destinazione», poiché l'interesse del legislatore non con-

² Presidente della Commissione incaricata dal Governo di redigere il testo della normativa fu Arrigo Serpieri da cui anche l'uso comune di denominare il decreto del 1923 come legge Serpieri.

³ Cfr. Quaderno «Foreste e alluvioni» n. 149 dell'Accademia italiana dei Lincei, Roma, 1971 dove si rileva che le frane fuori dal bosco raggiungono un numero doppio rispetto a quelle dove è presente la vegetazione arborea.

sente la diversificazione fra terreni boscati e gli altri non boscati, dal momento che fine della legge è la difesa idrogeologica del territorio. Tuttavia, l'interesse del legislatore delegato sarà rivolto soprattutto ai terreni boscati per la loro intrinseca naturale complessità, per cui si darà luogo – per il rinvio che ne farà la legge – a una dettagliata regolamentazione emanata dall'allora Comitato Forestale, intitolata «prescrizioni di massima e di polizia forestale», come vedremo meglio in seguito.

Se il vincolo possiamo definirlo l'asse portante della normativa, in quanto mira a prevenire il dissesto idrogeologico mediante comportamenti di “non fare”, la legge forestale interviene anche quando non è più sufficiente l'intervento preventivo – come, appunto avviene con l'imposizione del vincolo – poiché ora occorrono comportamenti in positivo, ossia di “fare”. In questo caso l'intervento pubblico prende forma mediante l'esecuzione di due categorie di opere: idraulico-forestali e idrauliche, avendo come dato di riferimento il bacino montano che diverrà oggetto, una volta perimetrato, degli interventi sistematori, come si dirà fra poco.

Gli effetti del vincolo idrogeologico, dei quali ora diremo, disegnano anche i confini della proprietà forestale, una proprietà, cioè, tipizzata da limiti strutturali posti nell'interesse pubblico e, quindi, esercitata in funzione sociale dal suo proprietario per cui non comprende – questo tipo di proprietà funzionalizzata – ogni utilizzazione del bene vincolato, rimanendo escluse quelle utilizzazioni che pregiudicano l'interesse pubblico garantito dal vincolo. Questo il significato della funzione sociale della proprietà che troviamo nell'ordinamento forestale, il quale impedisce che l'utilizzazione del bene protetto possa svolgersi in contrasto con l'interesse generale rappresentato dalla tutela idrogeologica del terreno.

La dottrina giuridica, riguardo alla funzione sociale della proprietà, prevista dall'art. 42 II comma della nostra Costituzione, l'ha configurata rispetto a diverse categorie di beni – intendiamo dire non solo forestali – i quali, fin dalla loro origine, sono connotati dall'interesse pubblico e quindi limitati nel loro uso che viene controllato da parte della Pubblica Amministrazione. La Corte costituzionale, nel giudicare la costituzionalità delle diverse limitazioni in relazione all'assenza di forme indennitarie, sicché si determinerebbe un'espropriazione sostanziale, ha rilevato che le limitazioni non vengono imposte dall'ordinamento giuridico, ma sono nella natura dei beni, sicché l'ordinamento non costituisce il limite, ma ne accerta l'esistenza che preesiste al diritto.

Per quanto riguarda, in particolare, la proprietà forestale gravata dal vincolo idrogeologico, la Corte Costituzionale, nel dichiarare inammissibile, con ordinanza 16 gennaio 1987 n. 25, l'avanzata richiesta della possibile incosti-

tuzionalità della norma, in quanto configurerebbe un'espropriazione larvata senza indennizzo, ha rilevato che il vincolo «non importa ablazione della proprietà in tutto o in parte e si risolve in favore dello stesso proprietario che riceve protezione dal bene oggetto del suo diritto di proprietà».

La questione dell'indennizzabilità delle limitazioni al diritto dominicale, che appassionò gli studiosi di una volta⁴, oggi non si pone, nonostante che la vigente legislazione forestale abbia dilatato l'interesse pubblico relativo al bosco oltre i confini determinati dal vincolo idrogeologico, fino a comprendere la tutela della biodiversità. Ciò è dovuto al fatto che la società contemporanea non guarda più al bosco avendo come unico interesse l'estrazione del legname – salvo il limite della salvaguardia idrogeologica del terreno – come nel decreto n. 3267 del 1923, perché si è presentata in tutta la sua drammaticità la questione ambientale e con essa la necessità di uno sviluppo sostenibile; ciò ha fatto emergere i valori ecologici del bosco, ovvero le funzioni, non già di interesse privatistico, ma di interesse della collettività.

Veniamo ora a trattare dell'imposizione del vincolo idrogeologico nella legge del 1923: lo faremo succintamente perché ormai appartiene alla storia del diritto forestale, essendo stata, quella procedura impositiva, completamente sostituita per legge mediante un vincolo di destinazione, prima, dal decreto n. 227 del 2001 e, successivamente, dal vigente testo unico n. 34 del 2018.

Essa prende, dunque, inizio con la proposta di vincolo avanzata d'ufficio dall'Autorità forestale che individua, all'interno del bacino idrografico, o torrentizio, i confini dei terreni da vincolare per poi descriverli su una mappa catastale per ciascun Comune di appartenenza. Si tratta di una procedura garantista che riflette il dominio delle idee liberali dell'epoca, perché il privato interessato può dire la sua presentando dei "reclami" contro la proposta di vincolo, del quale è venuto a conoscenza, non già, peraltro, mediante la notifica personale, ma mediante la pubblicazione all'albo pretorio comunale.

Con l'intervento del privato si instaura un contraddittorio, fra il possessore del terreno proposto per il vincolo e l'Autorità amministrativa procedente, davanti a un soggetto terzo, il Comitato forestale, ossia un organismo tecnico-amministrativo, competente per il territorio della Provincia, ma anche per parti di essa, estraneo all'Amministrazione ministeriale. A tale organismo, poi sostituito dalla Camera di Commercio, Industria e Agricoltura fino al trasferimento della materia foreste alle Regioni, spetta la decisione relativa al vincolo. Ciò non significa che il Comitato forestale svolga una attività giurisdizionale, perché il reclamo del privato non può classificarsi fra i rimedi giuridici, che sono rivolti verso un atto già formato, ma è ascrivibile a una forma di col-

⁴ Sul punto, A. MURA, *Ordinamento forestale e problemi montani*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 103 e ss.

laborazione con l'Amministrazione, prevista talora dalla legge allo scopo di garantire che l'esercizio della funzione amministrativa avvenga nel rispetto non solo dell'ordinamento, ma anche nel rispetto dell'interesse del privato⁵.

Il decreto legislativo n. 3267 del 1923 demanda, come sopra abbiamo visto, all'Amministrazione forestale il potere di individuare le zone e, quindi, i terreni da sistemare all'interno del bacino idrografico, da proporre al Comitato forestale per l'imposizione del vincolo. Questa caratteristica strutturale della legge richiedeva tempi non brevi per la sua esecutività, sol che si pensi all'attività di ricognizione del bacino idrografico e alle scadenze della procedura impositiva. Fatto sta, che nell'intervallo di tempo compreso fra l'entrata in vigore della legge e la sua pratica attuazione, i proprietari silvani, nel timore di vedere compressa l'utilizzazione del bene in seguito al vincolo, procedettero a tagli massicci, quanto indiscriminati⁶. Per far fronte a tale situazione venne emanato un decreto legge 3 gennaio 1926 n. 23 avente un carattere interlocutorio ed emergenziale, destinato cioè a essere efficace fin quando non si fossero dispiegati gli effetti della legge n. 3267 del 1923 relativi all'imposizione – o esclusione – del vincolo idrogeologico.

Il provvedimento normativo, oltre a vietare la trasformazione del bosco in altra coltura, salvo autorizzazione, prevedeva l'intervento del Comitato forestale anche qualora i boschi risultassero utilizzati in modo da comprometterne gravemente la conservazione. In tal caso il Comitato forestale poteva, a seconda delle circostanze, dettare le modalità dell'utilizzazione forestale, o se del caso, sospenderla. Nel caso d'urgenza la sospensione poteva essere ordinata dall'Ispettorato forestale salvo successiva ratifica da parte del Comitato.

Il vincolo idrogeologico per il fatto di essere strumento di difesa del suolo – tant'è che riguarda non solo i boschi, ma, come già sappiamo, i terreni di «qualsiasi natura e destinazione» – può venir meno, su richiesta del privato interessato, o d'ufficio, qualora le stesse circostanze che ne hanno determinato l'imposizione non ne giustifichino più la permanenza, come risulta dalla disciplina disposta dagli articoli 12 e 13 del decreto forestale. Il primo di tali articoli attribuisce al proprietario del terreno la possibilità di richiedere al Comitato forestale la rimozione del vincolo, quando si dimostri che in seguito a «lavori eseguiti» o a «mutate forme di utilizzazione dei terreni» o più genericamente «per altre cause», risulti cessato il pericolo di danni che aveva giustificato l'imposizione del vincolo. Quando risultino queste condizioni, potrà essere anche la stessa Amministrazione forestale a proporre d'Ufficio

⁵ Così, G.P. PONTICELLI, *Appunti in materia di imposizione di vincolo idrogeologico*, in «Giur. it.», II, 1958, p. 335 e ss.

⁶ Cfr. R. TRIFONE, *Storia del diritto forestale in Italia*, cit., p. 278.

la richiesta di svincolo al Comitato forestale. In entrambi i casi che abbiamo descritto si segue la procedura prevista per l'imposizione del vincolo.

Quello che vale la pena rilevare, anche in questo sistema che conduce allo svincolo del terreno, è la stretta connessione esistente tra la superficie forestale e la tutela idrogeologica del territorio, nel senso che il bosco cessa di essere protetto quando venga comunque assicurata la difesa del suolo, a conferma di quello che oggi appare il limite della legge e, cioè, di avere considerata la protezione del bosco non come fine, ma come mezzo.

Questa, che abbiamo descritto, la normativa concernente il vincolo, ma il decreto n. 3267 del 1923, nella sua evoluzione legislativa è approdato all'attuale testo unico del 2018 dove – è quanto ora interessa mettere in evidenza – si supera il sistema vincolistico per un generalizzato vincolo di destinazione relativo all'intera categoria dei territori boscati. Questa forma di vincolo trova la fonte non già in un atto amministrativo, come nel caso dell'imposizione del vincolo idrogeologico, ma nella legge, come vedremo meglio in seguito.

Dopo questa necessaria puntualizzazione, torniamo alla legge Serpieri, che è l'oggetto del nostro Convegno, per occuparci degli effetti dell'imposizione del vincolo idrogeologico. Questi possiamo definirli di due categorie e sono rinvenibili nella legge, rispettivamente agli art. 7, per quanto concerne la conservazione della destinazione del bene vincolato, e agli artt. 8 e 9, per quanto riguarda il suo uso, in particolare la produzione legnosa (art. 8) nonché l'esercizio del pascolo (art. 9).

Consideriamo, dunque, gli effetti previsti dall'art. 7, sopra richiamato, dove si fa divieto di «trasformare il bosco in altra qualità di coltura» e di «rompere i terreni saldi con una periodica lavorazione». Entrambi i divieti non hanno un carattere assoluto poiché possono essere rimossi dall'Autorità amministrativa, ovvero dal Comitato forestale, mediante autorizzazione qualora l'intervento antropico che si intende realizzare venga ritenuto compatibile con le finalità che giustificano l'imposizione del vincolo (art. 7).

Cosa si debba intendere per «trasformazione del bosco in altra qualità di coltura», lo chiarisce il regolamento di esecuzione 16 maggio 1926 n. 1126, che all'art. 20 individua nella coltura agraria la possibile trasformazione del bosco, annoverando ogni altro diverso intervento come «movimento di terreno», per il quale è sufficiente la sola denuncia all'Ufficio forestale. Questo ufficio, entro 30 giorni dal ricevimento, può soltanto dettare le modalità circa l'esecuzione dell'intervento, e se poi quel periodo lo lascia trascorrere, l'intervento richiesto può automaticamente realizzarsi.

Per meglio chiarire la portata della norma che individua, come sopra si è detto, nella coltura agraria il mutamento di destinazione del bosco, escludendo, quindi, che ogni altra ipotesi possa configurare la trasformazione, occorre

rapportarsi al periodo storico nel quale quella norma è sorta, quando, cioè, era vivo l'interesse, e non altro, a procurarsi, mediante il disboscamento, le terre da destinare all'agricoltura intesa in senso stretto. Quando, già negli anni di poco successivi al termine del secondo conflitto mondiale, si iniziò a dissodare il bosco per realizzare costruzioni edilizie e impianti sportivi, o per l'apertura di cave e altro, senza dover ricorrere all'autorizzazione amministrativa, perché a parere dell'Amministrazione competente non si configurava una trasformazione del bosco in coltura agraria, ma un semplice movimento di terreno per il quale era sufficiente rendere nota la cosa all'Ufficio forestale, ci si rese conto che la norma aveva fatto il suo tempo⁷.

Nel mentre l'Amministrazione forestale si muoveva – infruttuosamente⁸ – per cercare una via amministrativa, che si rivelerà inadeguata, al fine di mettere un freno all'espansione edilizia nei territori boscati, anziché promuovere un intervento legislativo, fu la giustizia amministrativa che colmò il vuoto normativo mediante la sentenza del Consiglio di Stato 16 marzo 1971 n. 183⁹. Con questa sentenza – che darà luogo a un costante indirizzo giurisprudenziale – si crearono le condizioni per una diversa interpretazione da quella avutasi fino ad allora dagli Uffici. Il giudicato giurisprudenziale verrà, inoltre, fatto proprio in modo unanime dalla legislazione regionale che ormai stava per iniziare.

La decisione del Consiglio di Stato, mediante una interpretazione estensiva, ma anche sistematica, della norma – in quanto fa perno sull'elemento finalistico del sistema forestale – ebbe a ricondurre il divieto di trasformazione del bosco in altra coltura disposto dall'art. 7, alla più ampia figura del divieto del mutamento della destinazione in atto, dal momento che già la soppressione del bosco espone il terreno al pericolo di alterazione idrogeologica che costituisce la ragione del vincolo. È vero, però, che la sentenza ignorò la disposizione regolamentare, che sopra abbiamo riportato, e per questo non mancarono delle critiche in dottrina¹⁰.

⁷ In argomento, R. AMATI, *Salvare il bosco dal cemento*, in «Monti e boschi», 1, 1970, p. 1 e ss.

⁸ Il Consiglio superiore dell'Agricoltura e Foreste, deprecando con un voto del 19 maggio 1964 l'utilizzazione dei terreni boscati per l'uso edilizio, ebbe a promuovere la costituzione di apposite Commissioni regionali a carattere consultivo composte dai Ministeri interessati che però non approdarono ad alcun risultato concreto.

⁹ Per un commento alla sentenza si vedano, A. ABRAMI, *Edificabilità e vincolo idrogeologico*, in «Foro Amm.vo», 1972, p. 7; E. BENEDETTI, *Osservazioni in tema di utilizzazione edilizia di terreni soggetti al vincolo idrogeologico*, in «Giur. Agr. It.», 1972, p. 396; M. AGOSTINI, *Aspetti giuridici ed amministrativi della difesa del bosco e dei terreni sottoposti al vincolo idrogeologico*, in «L'Italia forestale e montana», 1974, p. 1.

¹⁰ Critiche sono espresse da F.C. RAMPULLA, A. ROBECCHI MAINARDI, A. TRAVI, *Uso del territorio e vincolo idrogeologico*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 52, nonché da A. D'AMICO, *Vincolo idrogeologico: problemi di competenza in caso di nuovi insediamenti urbanistici*, in «Riv. Giur. Edil.», II, 1977, p. 136 e ss.

L'interpretazione di "trasformazione" del bosco – ossia dissodamento del medesimo – dell'art. 7 della legge forestale, intesa dal nostro massimo organismo di giustizia amministrativa, come cambio di destinazione comunque realizzatosi, determinò l'effetto di dilatare, con la legislazione regionale, i contenuti del vincolo idrogeologico sul piano dell'urbanistica, materia divenuta di competenza regionale allo stesso modo della materia foreste.

Un'urbanistica regionale che si era espansa, secondo il dettato dell'art. 80 del decreto n. 616 del 1977, in organizzazione e gestione del territorio comprensiva anche della tutela ambientale: una sorta di pan-urbanistica come qualcuno in dottrina ebbe maliziosamente a definirla.

In questa iniziale urbanistica di alcune Regioni – siamo negli anni '70 del secolo scorso quando, cioè, la protezione paesaggistico-ambientale con i suoi piani regionali non era ancora apparsa sullo scenario legislativo nazionale – il vincolo idrogeologico diviene uno degli strumenti di controllo dei possibili usi del territorio, sicché possiamo affermare che degli effetti del vincolo idrogeologico si fa garante anche la legislazione urbanistica regionale. È quanto si rinviene nella legge della Regione Lombardia 15 aprile 1975 n. 15 recante «disciplina urbanistica del territorio regionale e misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico», nonché nella legge Piemonte 5 dicembre 1977 n. 56, recante il titolo significativo di «tutela ed uso del suolo», più tardi integrata dalla legge 27 dicembre 1991 n. 70, secondo la quale il piano territoriale dispone i vincoli idrogeologici specificando la relativa disciplina di intervento ed uso del suolo¹¹.

Esempio non meno significativo di pan-urbanistica che ingloba al suo interno il vincolo idrogeologico – a conferma della sua caratterizzazione di salvaguardia del territorio – si rinviene anche nella legge della Regione Abruzzo 12 aprile 1983 n. 18 recante «norme per la conservazione, tutela e trasformazione del territorio», dove la materia dell'urbanistica interseca la materia forestale in relazione a determinate aree forestali, nel senso che si fa divieto di ogni trasformazione di rilievo urbanistico delle superfici boscate con destinazione all'alto fusto, al pari delle le aree rimboschite.

Questa "invasività" dell'urbanistica all'interno della materia forestale non è affatto da lamentare, poiché è indubbio che essa, trasformando il vincolo idrogeologico in strumento di pianificazione del territorio, rafforza il sistema forestale per quanto concerne la conservazione del terreno boscato, ma l'utilizzazione del bosco ai fini della produzione di legname e degli altri prodotti

¹¹ Per un'ampia disamina delle relazioni fra vincolo idrogeologico ed urbanistica nella legislazione regionale, si veda F.C. RAMPULLA, A. ROBECCHI MAINARDI, A. TRAVI, *Uso del territorio e vincolo idrogeologico*, cit., *passim*.

secondari, non può che essere regolamentata, e unicamente, dalla legislazione forestale, sorta appositamente per questo fine. E in ciò consiste la tipicità di questa legislazione che disciplina l'esercizio della selvicoltura volta a conciliare l'interesse produttivistico privato con gli interessi generali della conservazione.

Vediamo l'altro effetto del vincolo idrogeologico, relativo alle utilizzazioni del bene gravato dal vincolo e la cui fonte troviamo, come si diceva sopra, negli artt. 8 e 9 della legge del 1923. Si tratta di una disciplina regolamentare, avente il carattere della generalità e dell'astrattezza, alla quale la legge fa rinvio e con la quale si realizza in modo minuto il governo del territorio vincolato con particolare attenzione alle utilizzazioni forestali. Stiamo parlando delle "Prescrizioni di massima e di polizia forestale" emanate a livello di Provincia – ma anche per parte di questa – dall'allora Comitato forestale e oggi, in seguito al trasferimento della materia alle Regioni, sostituite da regolamenti regionali.

Ai sensi dell'art. 8, le «Prescrizioni di massima» devono prevedere «le modalità del governo e delle utilizzazioni dei boschi e del pascolo nei terreni pascolativi, le modalità della soppressione ed utilizzazione dei cespugli aventi funzione protettive, nonché quelle dei lavori di dissodamento dei terreni saldi e della lavorazione del suolo nei terreni a coltura agraria in quanto ciò sia ritenuto necessario per prevenire i danni di cui all'art. 1» ossia danni di natura idrogeologica. Possiamo affermare che le "Prescrizioni di massima e di polizia forestale" siano norme di natura regolamentare a prevalente contenuto tecnico, espresse a livello locale – prima provinciale, ora regionale – mediane le quali si dà attuazione alla legge, precisandone la portata in relazione al governo del bosco in generale, e alle utilizzazioni arboree in particolare, prescrivendo i tempi, le modalità e l'estensione dei tagli.

Garantite mediante sanzioni amministrative, anche queste di competenza delle Regioni, le Prescrizioni di massima impongono obblighi di carattere negativo, in quanto prevedono l'astensione di una serie di interventi in determinati periodi e prima di certe scadenze, al fine di non menomare la produttività del bosco. Non mancano, tuttavia, obblighi aventi contenuti di "fare" allo scopo di assicurare, in contemporanea all'estrazione del legname, la difesa idrogeologica del territorio. Ci riferiamo all'obbligo del rimboschimento delle aree dove esistono fustaie coetanee tagliate a raso, o all'obbligo di provvedere all'abbattimento del materiale schiantato o andato a fuoco al fine di provvedere alla ricostituzione naturale del soprassuolo, e più in generale, all'obbligo di eseguire le cure colturali, man mano che si procede al taglio dei boschi cedui.

Nel loro complesso le Prescrizioni di massima interpretano, nell'utilizzazione del bosco, e in particolare per quanto riguarda l'estrazione del materiale legnoso, il dato di natura, ovvero i ritmi che la natura impone al fine di con-

sentire che la raccolta del legname non venga a menomare la consistenza del bosco nel suo perpetuarsi nel tempo e, cioè, non prima che sia compiuto il ciclo biologico di riproduzione della pianta arborea. In tal modo si realizza, insieme all'interesse della collettività, l'interesse del selvicoltore.

Vale la pena aggiungere che, per quanto riguarda il pascolo, l'art. 9 della legge offre già una succinta, ma non sommaria disciplina, tanto essa è significativa, in relazione alle restrizioni all'esercizio del pascolo nei terreni vincolati, e nei boschi in particolare, soprattutto in considerazione del pascolo caprino nei boschi radi e deperienti, di nuovo impianto o aventi cespugli con funzione protettiva.

È lecito affermare che le Prescrizioni di massima caratterizzano, negli aspetti tecnici, i contorni del diritto di proprietà forestale, tant'è che, insieme alla legge e al regolamento d'esecuzione, sono anch'esse rivelatrici di un tipo di proprietà dove l'ampiezza dei poteri del titolare del diritto dominicale dipende dallo scopo di pubblico interesse volto a evitare il danno idrogeologico.

Questo scopo non è peraltro imposto dall'esterno – e ciò interessa sottolineare – ossia dall'ordinamento, ma è intrinseco alla natura del bene, sicché il vincolo si limita a certificare questa condizione, ma non la crea, come del resto avviene, solo per fare un esempio, nella proprietà relativa ai beni culturali. Ne consegue che il vincolo idrogeologico, come già si è osservato allorché si è richiamata la sentenza della Corte Costituzionale al riguardo, non è indennizzabile, altrimenti dovremmo ritenere legittimi gli atti che possono provocare un danno idrogeologico al terreno¹².

Con il trasferimento delle funzioni in materia di Foreste alle Regioni, alle Prescrizioni di massima si sono sostituiti, come si accennava prima, i regolamenti emanati dalle Regioni. Questi sono andati, man mano nel tempo, precisando meglio i propri contenuti rispetto alla complessità degli aspetti forestali come portati avanti dalla legislazione delle diverse Regioni nella loro evoluzione, ossia comprensivi non solo degli interessi idrogeologici, ma anche degli ulteriori interessi di natura pubblica dei quali il bosco è portatore, e avendo, inoltre, presente, per quanto concerne la programmazione dell'estrazione legnosa, i criteri dello sviluppo sostenibile.

Ora non si può sottacere come il decreto n. 3267 preveda un altro tipo di vincolo – che, peraltro, ha avuto una scarsissima, se non addirittura nessuna, incidenza pratica – in quanto non riveste un interesse generale, ma è relativo a un determinato soggetto interessato alla conservazione del bosco in quanto ne trae vantaggio e, quindi, questo stesso soggetto dovrà provvedere all'in-

¹² Così G.D. VENEZIAN, *La questione del vincolo forestale*, in "Atti del convegno forestale" di Bologna del 1909 nonché in *Opere*, 1920, vol. II, p. 302.

dennizzo, non diversamente da quanto previsto dal codice civile per le servitù prediale. Si tratta del vincolo che l'articolo 17 della legge forestale definisce per «altri scopi» e che ricorre quando si tratta di «proteggere i boschi che per la loro particolare ubicazione difendono terreni e fabbricati dalla caduta di valanghe dal rotolamento di sassi, dal sorrenamento e dalla furia dei venti» e quand'anche «sono ritenuti utili per le condizioni igieniche locali».

La proposta di vincolo non avviene d'ufficio da parte dell'Amministrazione forestale, come nel caso del vincolo idrogeologico, ma per iniziativa del soggetto interessato, come si diceva sopra. Questo viene individuato in ogni soggetto privato, ma anche nella Provincia e nel Comune, che desidera sia assicurata la presenza e corretta utilizzazione del bosco da parte del suo possessore per via della funzione di difesa dei beni esercitata dalla vegetazione arborea.

Il Comitato Forestale, una volta accertata la necessità del vincolo, determina le forme e le modalità di utilizzazione del bosco oggetto del vincolo, nonché l'ammontare dell'indennizzo che sarà stabilito, in mancanza di accordo fra le parti dal Tribunale competente territorialmente, sulla base dei minori redditi derivanti dalle limitazioni imposte, rispetto alla consuetudinaria utilizzazione del bene boscato.

La legge forestale prevede, all'art. 23, una procedura particolare allorché si presentino situazioni di urgenza ossia risulti un fondato motivo che l'utilizzazione del bosco produca i danni che l'art. 17 vuole evitare e che sopra abbiamo riportato. In questo caso «chiunque vi abbia interesse» può richiedere al Comitato forestale l'astensione da qualsiasi forma di utilizzazione del bene fino «all'esaurimento della procedura». Il potere di attivare la procedura potrà peraltro essere riconosciuto al portatore di un interesse differenziato, e non meramente occasionale, quale è quello del passante o del turista¹³. Non intendiamo soffermarci oltre su questo vincolo, noto anche come vincolo «protettivo», perché di esso non c'è più traccia nel testo unico forestale n. 34 del 2018, ma ci preme segnalare che quegli stessi valori che si intendono garantire nell'art. 17, sono ora determinanti, insieme ad altri di cui diremo più avanti, ai fini dell'autorizzazione alla trasformazione del bosco in altra destinazione produttiva.

Il testo unico del 1923 tratta a parte la proprietà forestale appartenente allo Stato, ai Comuni e agli Enti pubblici. Questa proprietà viene protetta non già in relazione all'interesse idrogeologico, come avviene nella proprietà

¹³ In questo senso C. FRASSOLDATI, *L'Ordinamento giuridico forestale e montano in Italia*, Accademia italiana di scienze forestali, Firenze, 1960, p. 171. L'Autore osserva che il provvedimento d'urgenza potrà essere emanato se il richiedente ha titolo per la successiva domanda di dichiarazione di necessità del vincolo, sicché dovrà essere portatore di un interesse differenziato.

forestale privata, ma in quanto si ritiene che il soggetto pubblico proprietario di beni forestali sia obbligato a non lasciare inutilizzato un bene produttivo. Ciò dovrà avvenire mediante un “piano economico”, diversamente dalla proprietà privata, per la quale la legge del 1923 non prevede l’obbligo del taglio, e la stessa osservanza delle “Prescrizioni di massima” ha un altro rilievo rispetto all’obbligo del piano economico con il quale provvedere, a precise scadenze, all’estrazione del legname.

Si era, peraltro, con queste previsioni normative relative alla proprietà pubblica, negli anni '20 del secolo scorso, quando nel bosco non si vedevano altri valori dalla produzione di legname, né si riscontrava, come oggi, l’interesse alla tutela della biodiversità. La legislazione regionale che ha inizio con gli anni '70 del 1900 non userà più la denominazione di “piano economico”, ma lo sostituirà con “piano di assestamento”, come a sottolineare che il fine del piano non è solo la produzione di legname, ma è comprensivo di altri interessi inerenti al bosco non meramente produttivistici.

Se l’obbligo di gestire il bosco mediante un piano economico accomuna la proprietà dello Stato e la proprietà dei Comuni, va detto subito che la legge opera una distinzione, non di poco conto, riguardo alla natura giuridica dei beni forestali dello Stato rispetto ai beni forestali dei Comuni e di quelli che vengono genericamente definiti altri Enti. I boschi statali, infatti, vengono qualificati demaniali – per poi essere definiti dal codice civile «beni indisponibili»¹⁴ – sicché sono inalienabili, mentre, per quanto concerne i boschi di proprietà comunale non v’è nella legge forestale una espressa qualificazione giuridica. Ed è altrettanto vero che nel decreto n. 3267 del 1923 non si riscontrano dei limiti alla loro disponibilità e destinazione, ma soltanto una disciplina circoscritta a una utilizzazione tecnico-economica mediante un apposito piano, come prima si è visto, talché si deve ritenere che i boschi comunali, e degli altri Enti, servano a procurare un’entrata per l’Ente proprietario applicabile agli usi più diversi secondo le caratteristiche dei beni patrimoniali disponibili.

Rimane da segnalare che il piano economico comunale, sul quale c’è una totale assenza di elementi giuridici nella legge, dopo essere stato redatto dallo stesso Comune e approvato dal Comitato Forestale – ormai scomparso dall’ordinamento – ha la stessa rilevanza giuridica delle “Prescrizioni di massima” che vedono destinatari i proprietari forestali privati.

¹⁴ È quanto disporrà il legislatore codicista all’art. 826 comma II c.c., con il quale corregge il tiro del legislatore forestale, non riconoscendo nei beni boscati di proprietà dello Stato le caratteristiche tipiche della demanialità. Si tratta di una modifica che risulterà nella pratica più formale che sostanziale, tant’è che l’Azienda manterrà inalterata la sua denominazione, né muterà la denominazione legislativa dei beni da essa amministrati.

La demanialità dei beni forestali di proprietà dello Stato ha una curiosa origine storica della quale conviene far cenno, poiché nasce in contrapposizione a una iniziale volontà statale di privatizzare quei beni che, in vario modo, erano pervenuti allo Stato e, da ultimo, in seguito all'esproprio dei beni ecclesiastici per effetto della legislazione, cosiddetta eversiva, del 1867 con la quale lo Stato acquisiva al demanio generale un'ingente estensione di terreni forestali di proprietà degli ordini religiosi.

Per un primo nucleo di questi beni era già stato disposto e pubblicato il bando di vendita, quando fu revocato all'ultimo momento per l'intervento dell'allora sottosegretario del Ministero delle Finanze, Luigi Luzzatti, che vi si oppose fieramente; di lì a poco, quelle stesse foreste costituirono, con l'entrata in vigore della legge 20 giugno 1871 n. 283, il primo nucleo del demanio forestale dello Stato italiano¹⁵.

Esse furono più tardi destinate, con la legge 29 dicembre 1901 n. 535, «principalmente a stazioni climatiche» e a un particolare regime di coltivazione e conservazione che verrà meglio precisato nel regolamento 7 aprile 1904 n. 286 dove, fra l'altro, compare la dizione di «taglio colturale» che ritroveremo nella legge n. 431 del 1985 sui beni paesaggistici e ambientali, ma, a nostro parere, con tutt'altro significato.

Nel regolamento del 1904, infatti, per taglio colturale si intende un taglio decisamente selettivo, ossia in antitesi al taglio di raccolta del legname, in quanto è riferito alle «piante secche, deperite o schiantate», o «invasate da insetti, da crittogame o percorse dal fuoco», oppure si tratta di proceder agli sfolli e ai diradamenti del bosco. Nel caso della legge n. 431 del 1985 non si intende affatto ostacolare l'esercizio della selvicoltura con un taglio che non comprenda l'estrazione del legname – se non dietro autorizzazione – ma di consentirlo secondo la disciplina forestale impedendo, cioè, un uso che non sia finalizzato alla produzione del legno, che costituisce il frutto del bosco¹⁶.

Tornando al demanio forestale, va detto che la sua piena legittimazione e, soprattutto, la sua organica organizzazione, la si ha con la legge 2 giugno 1910 n. 22 che istituisce l'«Azienda speciale del demanio forestale dello Stato» una struttura tecnico-amministrativa avente il fine precipuo di gestire e ampliare i beni forestali appartenenti allo Stato comunque a questo pervenuti e costituenti un apposito demanio distinto dal demanio generale.

¹⁵ È lo stesso Luzzatti, divenuto ministro dell'Agricoltura, che ricorda quell'episodio che trovasi in Atti del Convegno nazionale degli approvvigionamenti forestali, Roma, 1918 pp. 33 e 34.

¹⁶ Sul taglio colturale vedi da ultimo il significativo contributo di C. MANNI, *Considerazioni sulla tutela del paesaggio forestale italiano dopo il TUFF*, in «L'Italia forestale e montana», 2021, p. 127 e ss.

Con la legge del 1923 l'Azienda viene ulteriormente valorizzata. Essa cambia leggermente il nome, e si ampliano le finalità e i suoi poteri che ora comprendono anche l'esproprio per il quale è competente il ministro. Fra i fini del demanio forestale, oltre a quello di costituire una riserva di legname per i bisogni del Paese, vi è quello di «dare con un razionale governo» del bene boscato un esempio ai selvicoltori nazionali. Vale la pena di rilevare che quel nucleo iniziale del demanio che venne sottratto in extremis alla vendita ai privati e, cioè, i boschi di Vallombrosa, Camaldoli, Boscolungo, del Cansiglio, della Sila e della Ficuzza in provincia di Palermo, vengono «destinati principalmente a stazioni climatiche», sicché la produzione legnosa non è la funzione primaria di quelle foreste.

La legislazione relativa all'Azienda non si è però esaurita con il nuovo decreto legislativo, perché di lì a pochi anni, e cioè con il decreto legge 11 febbraio 1927 n. 324, convertito in legge 16 giugno 1927 n. 1273, l'Azienda acquista la personalità giuridica, il che le consente una evidente autonomia negoziale in quanto soggetto giuridico, ma ciò non implica che rispetto alla titolarità dei beni forestali si instauri una contrapposizione fra l'Azienda e lo Stato, con il quale conserva un rapporto organico.

L'ultimo provvedimento relativo all'Azienda e alla gestione dei beni forestali demaniali lo si ha con la legge 5 gennaio 1933 n. 30 con la quale il nostro organismo acquisisce la definitiva denominazione di "Azienda di Stato per le Foreste Demaniali", e dove si ribadisce l'interesse per lo sviluppo delle attività utili per l'incremento e il miglioramento dell'economia delle regioni boschive. In questi territori l'Azienda sarà protagonista, per volontà della legge sulla montagna n. 991 del 1952, dell'apertura di cantieri-scuola per il rimboschimento e della sistemazione dei terreni nonché della costituzione di zone di ripopolamento e di cattura per la selvaggina nobile stanziale. Infine, con la legge 27 ottobre 1966 n. 910, cosiddetto piano verde II, l'Azienda è facoltizzata alla costituzione ed esercizio, nei territori demaniali – o meglio appartenenti al patrimonio indisponibile – da essa amministrati, alla costituzione ed esercizio di aziende zootecniche montane e di ripopolamento faunistico.

Con l'inizio degli anni '70 si assiste a una progressiva gestione del demanio forestale in senso naturalistico mediante decreti ministeriali relativi ad appezzamenti forestali con destinazione a riserva naturale di vario tipo in relazione all'intensità della tutela¹⁷. Si tratta delle riserve forestali che residueranno allo

¹⁷ I decreti ministeriali emanati per lo più nel periodo intercorso fra l'emanazione della legge di delega del 1970, che aveva disposto il passaggio alle Regioni dei beni forestale demaniali, e il decreto di trasferimento degli stessi del 1972, fu contestato da alcune Regioni, in particolare dalla Regione Toscana, davanti alla Corte Costituzionale perché disposti in "re aliena". Sul punto, A. ABRAMI, *Le riserve forestali tra Stato e Regione*, in «Foro Amm.vo», 1972 p. 71 e anche, dello

Stato dopo il trasferimento del demanio forestale alle Regioni e saranno successivamente accomunate nello stesso destino dei Parchi nazionali.

Ma, siamo ormai giunti alla vigilia del decollo dell'ordinamento regionale, e con esso, alla regionalizzazione, in ragione della loro ubicazione, del demanio forestale, cui farà seguito la soppressione dell'Azienda di Stato per le foreste demaniali, nonostante amministrasse i tre parchi nazionali dello Stelvio, del Circeo e della Calabria, nonché le Riserve naturali. Insieme alla soppressione dell'Azienda si perdeva un patrimonio di esperienze e di uomini altamente specializzato che aveva ben meritato dell'interesse nazionale e del quale avevano potuto giovare le popolazioni locali per tutte le attività economiche che la presenza delle foreste aveva indotto¹⁸.

Si creerà soprattutto un vuoto economico-sociale che non sarà più colmato. Eppure la regionalizzazione della materia Foreste, secondo il dettato costituzionale, non implicava di per sé, insieme al trasferimento alle Regioni della funzione amministrativa e della funzione legislativa – quest'ultima in concorrenza con lo Stato – anche il trasferimento dei beni forestali demaniali, ma la legge di delega 16 maggio 1970 n. 281 destinata a disciplinare il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, prevede espressamente anche la traslazione dei beni del demanio forestale appartenenti allo Stato. L'Azienda, tuttavia, in quanto struttura tecnico-amministrativa la si poteva conservare in considerazione dell'attività trascorsa non facilmente sostituibile, regionalizzandola nei suoi organi dirigenziali¹⁹.

Il risultato finale della regionalizzazione del demanio forestale è stato un progressivo scadimento di interesse che l'ha reso protagonista di una parabola discendente, perché le Regioni, in buon numero, hanno preferito dare le foreste demaniali in concessione a soggetti privati, dimostrando di considerare questi beni un peso di cui liberarsi, piuttosto che una dote da valorizzare, mentre per lo Stato rappresentavano una sorta di fiore all'occhiello. Occorre però riconoscere che già il decreto n. 227 del 2001 aveva previsto questa possibilità per dei privati qualificati, ora ribadita dal vigente testo unico n. 34 del 2018 che l'ha estesa generalizzando i destinatari.

stesso autore, *Sulla legittimità costituzionale dei decreti ministeriali costitutivi di riserve forestali*, in «Riv. Dir. Agr.», 1973, p. 262.

¹⁸ La presenza dell'Azienda nell'amministrazione delle aree boschive demaniali ha attratto un fenomeno turistico che ha determinato l'insediamento di grandi alberghi ai margini della foresta incentivando l'economia locale con le attività collaterali che ne sono derivate. Di particolare interesse inoltre il sorgere dell'artigianato del legno.

¹⁹ Sull'intera vicenda dei beni forestali demaniali amministrati dall'A.S.F.D. si veda, A. ABRAMI, *La proprietà forestale dello Stato tra storia e attualità*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, Jovene, Napoli, 2014, vol. I, p. 1 e ss.

Si diceva in precedenza che la legislazione forestale non si limita a prevenire il dissesto del territorio mediante l'imposizione del vincolo – che non è più sufficiente quando la situazione di disordine idrogeologico è già in atto, ma interviene con la previsione – che si rinviene nel Capo I del Titolo II – di opere idraulico-forestale e opere idrauliche, con le quali si provvede alla sistemazione del bacino montano. Ciò è un'ulteriore conferma della connessione che si rinviene nella legge fra le superfici forestali e la difesa del suolo.

Prima di accennare alla complessità dell'intervento sistematorio, va detto che il decreto del 1923 disciplina, nel Capo II dello stesso Titolo I, il rimboschimento e il rinsaldamento dei terreni vincolati allorché se ne presenti la necessità. Sia questi ultimi interventi, come le opere sistematorie conseguenti alla perimetrazione del bacino montano, sono previste a carico dello Stato, e ora della Regione, in seguito alla regionalizzazione della materia "Foreste". Ma, va anche rilevato, che la legislazione forestale regionale, soprattutto la più recente, non diversamente dal vigente decreto n. 34 del 1918, ha come linea di tendenza quella di far coincidere la materia delle Foreste con la disciplina dell'attività selvicolturale, sicché le opere sistematorie, per quanto si utilizzi la vegetazione arborea, sono attratte dalla normativa di difesa del suolo, anch'essa di competenza regionale.

Tornando alle opere di sistemazione del bacino montano, va detto che la legge n. 3267 distingue tali categorie di opere, come si accennava prima, in due categorie. Nella prima categoria vanno comprese le opere di "sistemazione idraulico-forestale" consistenti in rimboschimenti, rinsaldamenti e opere costruttive immediatamente connesse, di competenza degli organi periferici del Corpo Forestale, ora soppresso. La seconda categoria comprende le opere idrauliche che risultino occorrenti per la correzione dei corsi d'acqua e sono di competenza del Genio civile, all'epoca organo periferico del Ministero dei Lavori Pubblici. Mutati gli attori dell'intervento pubblico con il trasferimento della competenza alle Regioni, le disposizioni relative all'attività sistematoria valgono ormai come norme di riferimento per la legislazione regionale.

Esse prevedono l'iniziale perimetrazione del bacino montano e il progetto di massima delle opere da eseguire, al quale fa seguito la determinazione, per ciascun Comune, dei terreni da sistemare. Questi saranno compresi in un elenco avverso al quale i privati interessati potranno far reclamo entro un termine previsto e, alla cui scadenza, l'elenco dei terreni oggetto dell'intervento pubblico diverrà esecutivo in seguito al decreto di approvazione del ministro, ovvero dell'Autorità regionale competente, e avrà l'effetto di determinare l'imposizione automatica del vincolo idrogeologico nei terreni compresi nella perimetrazione del bacino.

Quando si trattò di dare attuazione all'ordinamento regionale, all'inizio degli anni '70, si pensò, per le materie regionalizzate, e quindi anche per la materia Foreste, a delle leggi denominate "cornice" che delimitavano la legislazione di interesse statale al cui interno le Regioni avrebbero potuto emanare una legislazione di maggior dettaglio relativa al proprio territorio. Era questa l'occasione per individuare i principi fondamentali sui quali riposava la materia Foreste nel senso di integrare e, se del caso, sostituire, le disposizioni ritenute obsolete nella legislazione del 1923 che ormai risaliva a 40 anni prima.

E di certo poteva essere d'aiuto in questo senso il lavoro – commissionato dal Ministero dell'Agricoltura e Foreste – dell'Accademia Italiana di Scienze Forestali, pubblicato nel 1966, che abbiamo ricordato all'inizio, e recante "Studio di una legge per la tutela del suolo e del bosco e per la protezione della natura". Nello Studio dell'Accademia venato dagli interessi naturalistici, inesistenti nel decreto forestale del 1923, il vincolo viene definito idrogeologico-forestale, e ha come fine, oltre alla produzione legnosa e alla stabilità del suolo e al regolare deflusso delle acque, anche la conservazione della fauna e della flora secondo il modo di sentire di una società che si mostrerà con gli anni sempre più sensibile ai fenomeni naturali fino alla recente costituzionalizzazione della tutela della biodiversità.

Si preferì però soprassedere all'emanazione di una legge cornice, con il risultato che le Regioni dovevano rifarsi nello svolgimento della loro attività legislativa forestale, a dei principi fondamentali – quelli rinvenibili nella legislazione del 1923 – in buona misura ormai logori, basti pensare che il vincolo idrogeologico creando uno stretto rapporto con la difesa del suolo non aveva interessato i boschi ubicati nei territori pianeggianti, come la pineta litoranea, che furono esentate dal vincolo non essendoci interessi idrogeologici da tutelare mediante le superfici boscate. Ma, va ulteriormente osservato che, quand'anche il terreno boscato risultava gravato dal vincolo idrogeologico, il dissodamento del bosco si rendeva comunque possibile, poiché nulla vietava che non si potesse sostituire la funzione stabilizzatrice della vegetazione arborea con delle tecniche di natura ingegneristica altrettanto valide ai fini della difesa del suolo. È questo il limite di una legge che, come già accennato, tutela il bosco non come fine, ma come mezzo.

Possiamo affermare che l'inerzia del legislatore forestale verrà, circa 15 anni più tardi, surrogata dalla scelta operata dal legislatore ambientalista che ha imposto un vincolo di genere in relazione ad aree geografiche tipologiche e a vari sistemi ecologici, fra i quali, per quanto a noi interessa, «i territori coperti da bosco». Il vincolo, che ha un effetto conservativo, intende evitare che si rechi un danno permanente ai beni protetti, ma non ha, allo stesso modo del vincolo idrogeologico, un valore assoluto, poiché l'Autorità paesaggistica

potrà autorizzare, se ritenuto compatibile con la tutela, il mutamento di destinazione dovendo però fare riferimento alle previsioni del piano paesaggistico-ambientale, redatto obbligatoriamente dalla Regione e approvato dallo Stato. Ci stiamo riferendo alla legge 8 agosto 1985 n. 431 di conversione in legge del decreto legge 27 giugno 1985 n. 312 recante «tutela delle zone di particolare interesse ambientale» oggi riprodotta nel Codice del Paesaggio ossia decreto legislativo n. 42 del 2004, che ha classificato i beni di cui sopra come «paesistico-ambientali».

Questa forma di vincolo si sovrappone dunque – per quanto riguarda i territori boscati in particolare – al vincolo idrogeologico, ma con diversa finalità, quelle, cioè, della conservazione di beni caratterizzanti strutturalmente il nostro Paese. Tali beni sono classificati, come sopra si detto, in beni paesistici e ambientali per effetto stesso dell'individuazione operata dal legislatore. Ciò comporta che l'eventuale richiesta di trasformazione della coltura arborea per altra destinazione produttiva dovrà essere valutata sotto il profilo dell'interesse paesaggistico-ambientale, che è cosa diversa dall'interesse idrogeologico, come altrettanto diversa da quella forestale è l'Autorità competente al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

Dobbiamo dire che se ci riferiamo ai boschi, non si tratta tanto di una protezione di natura estetica, come avviene con la legge n. 1497 del 1939 in seguito a un provvedimento puntuale dell'Autorità amministrativa riferito a un circoscritto ambito territoriale, perché l'interesse che viene protetto risiede nella conservazione del sistema ecologico costituito dai territori boscati. Se il criterio dell'estetica fosse stato determinante della protezione di genere dei nostri boschi dovremmo concludere che essi, nella loro totalità, sono caratterizzati da una particolare bellezza. Ma non è così, tant'è che si non si richiede l'autorizzazione paesaggistica, ma si ritiene sufficiente la sola autorizzazione forestale, allorché si interviene per potenziare la vegetazione arborea – che si vuole sia conservata nel tempo avvenire – anche se l'intervento provoca un impatto visivo non indifferente. È quanto si verifica con la “forestazione e riforestazione”, con le “opere antincendio”, di “bonifica” e con altri interventi di natura conservativa, che pure determinano una lesione estetica affatto marginale, e, tuttavia, si rinuncia a un giudizio di compatibilità ai fini della protezione dei beni, perché viene ritenuta sufficiente, a garantire l'interesse paesaggistico, l'autorizzazione forestale.

Fra gli interventi boschivi esentati dall'autorizzazione paesaggistica, la legge, facendo ancora credito alla legislazione forestale, annovera anche il «taglio colturale», non per indicare, con tale termine, un particolare tipo di taglio, perché la dizione taglio colturale non è prevista dalla legislazione forestale, a parte l'ipotesi – esaminata precedentemente – concernente i beni silvani

demaniali destinati a stazioni climatiche, che appare improponibile. Qui si intende riferirsi all'ordinario taglio come viene concepito dalla pratica selvicolturale e con il quale si procede alla raccolta del legname.

Abbiamo ora detto che la dizione taglio colturale non appartiene alla terminologia forestale anche se è stato usato, come prima abbiamo riferito, da un regolamento del 1904, poi scomparso dall'ordinamento, ma, allora si trattò di gestire dei beni speciali con un taglio che aveva un carattere assolutamente selettivo, tanto da non consentire, di fatto, l'attività di selvicoltura. La legislazione paesistica non ha certo fra i suoi fini quello di impedire l'esercizio dell'impresa selvicolturale e neppure di intralciarla quando questa è rispettosa della normativa forestale.

Detto ciò conviene, peraltro, rilevare, che il taglio a raso del bosco d'alto fusto, rinvenibile nella legislazione forestale regionale, può provocare, in relazione all'estensione della recisione, una lesione al bene protetto, non facilmente tollerabile anche da una protezione di genere, dal momento che per certe specie arboree, come le conifere, la ricostituzione del manto silvano, ossia la durata del ciclo biologico del bosco, può protrarsi ben al di là del mezzo secolo e oltre la stessa vita media dell'uomo. Tant'è che in dottrina si è rilevato che, qualora si intenda il concetto di permanenza non in senso assoluto, ma relativo, può configurarsi l'ipotesi del «danno permanente» che costituisce il reato previsto dalla legge di tutela²⁰. Non potremmo non ricordare, a questo riguardo, che il vigente testo unico n. 34 del 2018, che pure è chiaramente orientato in senso produttivistico, dispone all'art. 7 comma 5 il divieto del taglio a raso del bosco d'alto fusto, seppure in modo non del tutto lineare: una disposizione, questa, che le Regioni devono ancora accogliere nella propria legislazione forestale.

Siamo ormai arrivati con la ricostruzione evolutiva della legge Serpieri alla vigilia della riforma del Titolo V della Costituzione che ha inopinatamente attribuito la competenza esclusiva in materia di Foreste alle Regioni, ciò che neppure gli Stati federali dell'Unione europea, come la Germania, prevedono e, con tutta probabilità, neppure richiesta, questa forma di autonomia, dalle Regioni, dal momento che daranno il loro consenso all'emanazione, da parte dello Stato, di un Testo Unico forestale – quello attualmente in vigore – avvertendo evidentemente la necessità di avere in materia di Foreste una legislazione unitaria per quanto si ponga in contrasto con il nuovo dettato costituzionale.

²⁰ È quanto ci si è chiesto in dottrina in relazione del taglio del bosco d'alto fusto, e non di singoli alberi, quando il ciclo riproduttivo si compie in un tempo che supera la vita media dell'uomo. Sul punto, F. NOVARESE, *La tutela del bosco nella legislazione italiana*, in «Riv. Giur. Amb.», 1988, p. 583 e ss.

Appena precedente a questa riforma costituzionale, e quindi ancora in una condizione di competenza concorrente fra Stato e Regioni, lo Stato provvede a emanare, in attuazione dell'art. 7 della legge di delegazione 5 marzo 2001 n. 57, il decreto legislativo 18 maggio 2001 n. 227 recante "Orientamento e modernizzazione del settore forestale". In sostanza si trattò di una legge cornice perché il decreto individua una serie di principi fondamentali ai quali le Regioni avrebbero dovuto dare attuazione.

Fra le disposizioni del decreto n. 227 del 2001, aventi una portata del tutto innovativa e, probabilmente, da ritenersi la più rilevante in assoluto, va annoverata quella che smobilita il sistema vincolistico dei territori boscati correlato alla difesa del suolo che aveva fino ad allora caratterizzato la legislazione forestale. Termina così, dopo quasi 80 anni, la lunga stagione del vincolo idrogeologico assorbito da un vincolo che possiamo chiamare di destinazione, perché è l'intera categoria dei boschi che viene protetta, anche se si renderà possibile il cambio di destinazione, che però potrà essere autorizzato solo quando sia compatibile «con la conservazione della biodiversità, con la stabilità dei terreni, con il regime delle acque, con la difesa dalla valanghe e dalla caduta dei massi, con la tutela del paesaggio, con l'azione frangivento e di igiene ambientale locale» (art. 6 comma II).

L'entità della superficie boscata andata distrutta con il cambio di destinazione dovrà essere compensata da rimboschimenti su terreni non boscati: il che evidenzia l'importanza che la vegetazione arborea rappresenta per l'interesse generale.

Si dilatano, quindi, oltre l'interesse idrogeologico, le finalità che dovranno comunque essere garantite con il cambio di coltura, e fra queste emerge, in particolare, l'interesse alla conservazione della biodiversità che, evidentemente, non potrà ricorrere soltanto in occasione del dissodamento del bosco, perché si tratta di un valore intrinseco al bene silvano e, in quanto tale, dovrà orientare l'esercizio della selvicoltura.

L'attenzione al dato di natura la troviamo anche in altre disposizioni del decreto in commento, estranee al cambio di destinazione, le quali mettono in rilievo un tipo di selvicoltura interessata non solo al dato produttivistico. È quanto risulta dalla previsione del III comma dell'art. 6 del decreto n. 227 del 2001, dove si dispone che le Regioni devono favorire, «in accordo con i principi della biodiversità, con particolare riferimento alla conservazione delle specie dipendenti dalle necro-masse legnose, il rilascio in bosco di alberi da destinare all'invecchiamento a tempo indefinito». A questo punto ci viene in mente quanto osservato dalla Cassazione penale che ha definito il bosco un organismo ecosistemico complesso costituito non solo dagli alberi, ma anche

dalle sue diverse componenti quale il cosiddetto sottobosco, la microfauna e la fauna²¹.

Un'altra disposizione da sottolineare nel decreto n. 227 del 2001, è il divieto del taglio a raso dei boschi se questi non si rinnovano spontaneamente: in tal caso non si può parlare di "taglio colturale" (art. 3, I comma). In sostanza la disposizione sta a significare che sarà sempre possibile il taglio a raso del bosco ceduo, il quale dopo la recisione si rinnova spontaneamente con l'emissione dei polloni, mentre lo stesso non può dirsi per il bosco d'alto fusto, per il quale, almeno in generale, occorre il reimpianto artificiale.

A questa regola fanno eccezione i piani di assestamento forestale purché vengano «redatti e approvati secondo i criteri dello sviluppo sostenibile» (art. 6 comma II).

Quando fu emanato il decreto n. 3267, all'inizio degli anni '20 del secolo scorso, non si avvertì come necessaria la definizione giuridica di bosco: possiamo dire, in breve, che non lo richiedeva la società dell'epoca che riteneva esaustiva la definizione naturalistica. Poi, col tempo, le condizioni socio-economiche sono cambiate e ci si rese conto dell'importanza di precisare con certezza quando la vegetazione arborea poteva definirsi bosco con tutte le conseguenze che sarebbero derivate sul piano giuridico. L'importanza di tale definizione giuridica emerse chiaramente quando «i territori coperti da foreste o da boschi» vennero classificati dalla legislazione della metà degli anni '80 del secolo scorso in «beni paesaggistici e ambientali» e la loro protezione garantita penalmente. Fu soprattutto da quel momento che le Regioni, in gran numero, inserirono nella propria legislazione forestale la definizione di bosco, mentre seguì a tacere il legislatore statale.

Con il decreto n. 227 del 2001 lo Stato, dopo aver chiarito che i termini bosco, foresta e selva sono equiparati, ci offre – all'art. 2 – la definizione di bosco nelle sue caratterizzazioni fondamentali, dando, cioè, alle Regioni la possibilità di integrarla con le proprie prescrizioni, quindi una definizione cornice. Vengono altresì definiti i territori assimilati al bosco e anche le superfici arboree che non sono da considerarsi bosco – fra queste, l'arboricoltura da

²¹ Vedi Cassazione penale sez. III, 12 febbraio 1993, in «Riv. Giur. Edil.», I, 1993, p. 1218, dove si evince che il bosco, con tutte le sue componenti, viene considerato una «realtà naturale vivente». Sulle funzioni ambientali del bosco vedi, in dottrina, P. MADDALENA, *Il bosco e l'ambiente*, in «Riv. Giur. Amb.», 2009, p. 635 e ss, ma anche A. GERMANÒ, *Il bosco e la sua funzione ambientale*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, Napoli, 2014, vol. I, p. 445. E inoltre, O. CIANCIO, *Il bosco bene di interesse pubblico*, in «L'Italia forestale e montana», 1988 p. 268; O. CIANCIO, *La questione forestale italiana: l'orizzonte possibile*, in «L'Italia forestale e montana», 1992 p. 321 e ss. S. NOCENTINI, *La rinaturalizzazione dei sistemi forestali: aspetti concettuali*, in «L'Italia forestale e montana», 2000, p. 211.

legno – mentre altre ipotesi saranno previste in una successiva legge che avrà l'effetto di ridurne la portata²².

Veniamo ora all'ultimo approdo al quale è pervenuta la legislazione forestale, ossia al testo unico n. 34 del 2018 attualmente in vigore che, sia detto subito, non va nella stessa direzione del decreto del 2001, ma mostra, rispetto a quello, un evidente cambio di rotta che, probabilmente, è la ragione della sua emanazione. Il nuovo decreto legislativo evidenzia, infatti, un accentuato intento produttivistico che va ben oltre l'attenzione naturalistica, anche se si rinvencono affermazioni ecologiste che rimangono però delle norme “manifesto” poiché non se ne hanno riscontri nell'articolato della legge.

L'interesse primario per il legislatore è di massimizzare la produzione legnosa attraverso un disegno programmatico, che prende il nome di “strategia forestale”, senza tenere conto della diversità delle zone silvane, che è un dato caratterizzante il nostro Paese: tutti i boschi sono, infatti, in modo indifferenziato, oggetto della produzione legnosa, con la sola attenzione ai piani paesaggistici di cui al Codice del Paesaggio. Tale il significato di “gestione attiva” per cui la produzione di legname sarà addirittura sublimata, come ora vedremo, a livello di interesse pubblico. Questo intento verrà, però, di lì a poco, smentito clamorosamente dal legislatore che, nel dare attuazione alla direttiva comunitaria sul «miglioramento della qualità dell'aria e il contrasto al cambiamento climatico» (l. 12 dicembre 2019 n. 141, di conversione del l. 14 ottobre 2019 n. 111) si preoccuperà della tutela dei boschi vetusti e, ugualmente, sarà smentito dal legislatore costituzionalista che inserirà fra i principi generali della nostra Costituzione la protezione dell'ambiente e della biodiversità.

Gestione del bosco e produzione legnosa sono dunque, nella legislazione in vigore, un binomio inscindibile che prevale su ogni altra considerazione di interesse naturalistico: significativa al riguardo è la creazione della categoria dei boschi “abbandonati” – oltreché dei boschi “silenti” – mediante la quale non si consente al proprietario silvano che non abbia interesse al taglio del bosco, di seguire la vegetazione arborea nella sua naturale evoluzione, che poi costituisce il miglior presidio ecologico, sicché risponde all'interesse collettivo. È, invece, esaltato a livello di interesse generale il dato produttivistico

²² Si tratta dell'art. 26 della l. 4 aprile 1912 n. 35 di conversione del d. l. 9 febbraio 2012 n. 5 dove vengono equiparate all'arboricoltura da legno – che non è considerato bosco sicché non occorre l'autorizzazione dell'autorità forestale – le formazioni forestali promosse dall'Unione Europea e realizzate su terreni agricoli una volta scaduti i vincoli per la loro permanenza, ossia concluso il ciclo produttivo. Lo stesso deve dirsi riguardo ai «processi di forestazione naturale o artificiale» che abbiano interessato «i terrazzamenti, i paesaggi agrari e pastorali oggetto di recupero a fini produttivi» che potranno essere tratte come sterpaglia per ritrovare il paesaggio agrario pregresso in nome di un malinteso interesse estetico.

dell'estrazione di legname, ancorché si tratti di un fatto privatistico, seppur di indubitabile rilevanza economica. Qualora, infatti, il proprietario boschivo si astenga dal recidere il bosco al termine di una volta e mezzo il compimento del ciclo biologico del bosco ceduo e, allo stesso modo, si astiene dalle cure colturali nel bosco d'alto fusto per 20 anni, sarà penalizzato con la sottrazione della gestione del bosco, che verrà attribuita ad altri soggetti che provvederanno al taglio, o alle cure colturali, in sua vece.

L'art. 7 comma 5 lett. b) del decreto n. 34 del 2018 afferma un principio di grande rilevanza ecologica ai fini dell'esercizio della selvicoltura e cioè, il divieto del «taglio a raso nei boschi d'alto fusto e nei boschi cedui non matricinati». Le Regioni però, che sono destinatarie della disposizione, «possono», prosegue il suo dettato il medesimo comma 5, autorizzare gli interventi in contrasto della prescrizione di legge. C'è allora da chiedersi quale effettivo valore può avere il divieto se le Regioni, che sono le dirette interessate a far valere la norma, perché titolari della funzione amministrativa e legislativa in materia, possono non tenerne conto vanificando la volontà statale?

È altrettanto vero, d'altra parte, che l'autorizzazione potrà essere rilasciata in quanto la legge regionale lo consenta, se non si vuole violare il principio di legalità. Questo spiega perché a distanza ormai di cinque anni dall'emanazione del testo unico le Regioni prevedono ancora il taglio a raso nelle proprie leggi regionali.

RIASSUNTO

L'Autore osserva come il decreto forestale n. 3267 del 1923 venisse salutato al suo apparire da unanimi consensi, perché gli venne riconosciuto il merito di essere riuscito a conciliare, mediante il vincolo idrogeologico, l'interesse pubblico alla difesa del suolo, con l'interesse privato dell'approvvigionamento legnoso. L'Autore si intrattiene sul divieto di trasformazione del bosco in altra coltura, ma anche sulla disciplina dell'uso del bosco, che non si rinviene nella legge, ma in delle norme di natura regolamentare, costituenti le «Prescrizioni di massima e di polizia forestale», alla quale il decreto fa rinvio. Più tardi, quando sorse la questione climatica e si manifestò anche un diffuso interesse per la tutela ecologica, si avvertì il limite di questa legge, che aveva considerata la protezione del bosco non come fine, ma come mezzo per la tutela del territorio. L'intervento legislativo che sostituì il vincolo idrogeologico con un vincolo di destinazione relativo all'intera categoria dei territori boscati, si ebbe con il decreto n. 227 del 2001 con il quale si provvide anche a integrare il testo del 1923 con evidenti segnali nel senso della tutela della biodiversità. Abolito tale decreto dall'attuale Testo Unico (decreto legislativo n. 34 del 2018), vi è nella vigente legislazione un marcato interesse per la produzione legnosa non rinvenibile nel decreto del 2001.

ABSTRACT

The long road of forest legislation from the hydrogeological constraint to the constraint of destination. The Author observes how the forestry decree no. 3267 of 1923 was greeted with unanimous approval because it was recognized the merit of having succeeded in reconciling, through the hydrogeological constraint, the public interest in soil conservation with the private interest in wood supply. The Author discusses the prohibition of transforming the forest into agricultural crops, but also the regulation of the use of the forest, which is not found in the law, but in the regulations constituting the “Prescrizioni di massima e di polizia forestale”, to which the decree refers. Later, when the climate issue arose and widespread interest in ecological protection also emerged, the limitation of this law was perceived, which had considered the protection of the forest not as an end, but as a means for the protection of the territory. The legislative intervention that replaced the hydrogeological constraint with a destination constraint relating to the entire category of wooded territories took place with the decree no. 227 of 2001 with which the 1923 text was also integrated with clear signals in the sense of the protection of biodiversity. This decree having been abolished by the current forestry decree no. 34 of 2018, which provide a marked interest in wood production which was not found in the 2001 decree.