

NAZARIO PALMIERI¹

Il vincolo idrogeologico della legge Serpieri per la difesa del suolo e la gestione del territorio

¹ Generale di Divisione, vice comandante Comando Unità Forestali Ambientali Agroalimentari e comandante Comando Carabinieri Tutela Forestale e dei Parchi

I. LE PREMESSE DEL VINCOLO IDROGEOLOGICO

La necessità impellente, manifestatasi alla fine dell'800, di prevenire i ricorrenti fenomeni di dissesto idrogeologico che si materializzavano in tutta la penisola italiana con frane, scoscendimenti e smottamenti, spinse i legislatori dell'epoca a introdurre un vincolo territoriale, per evitare danni pubblici nell'interesse generale, al fine di conformare l'uso della proprietà terriera/forestale a una razionale gestione che rispondesse a preordinati criteri tecnico-scientifici.

Una prima risposta a tale esigenza nell'Italia postunitaria viene data con la legge forestale del 20 giugno 1877 n. 3917 voluta dal senatore Majorana Calatabiano, ministro dell'agricoltura industria e commercio.

Tale legge introduce il vincolo forestale e viene considerata come il primo esempio di disciplina amministrativa della proprietà per intere categorie di beni la cui utilizzazione è conformata sul criterio differenziale altimetrico.

In sostanza il territorio veniva diviso in due zone e cioè quella al di sopra del limite superiore della zona del castagno, nella quale sono di massima soggetti al vincolo i boschi e le terre spogliate di piante legnose sulle cime e pendici e quella posta al di sotto, per la quale si sancisce una condizione di libertà, salvo che i terreni, per la loro particolare ubicazione, possano provocare, con il dissodamento o il disboscamento, scoscendimenti, smottamenti, frane o valanghe con danno pubblico, ovvero alterare le condizioni igieniche locali.

Con la legge del 1877 venne accettato il sistema del vincolo senza indennità, accogliendo il legislatore il principio che l'esercizio del diritto di proprietà non può concepirsi se non nei limiti naturali di egual rispetto dei diritti altrui o della società.

Veniva dunque giustificato il vincolo forestale con motivi di interesse pubblico: «Con il vincolo così predisposto non si spoglia il proprietario della cosa sua, anzi neppure lo si costringe a fare opera o spesa alcuna nell'interesse pubblico e generale, ma gli si vieta soltanto di fare della cosa sua un uso riconosciuto nocivo alla convivenza»¹.

Il vincolo è dunque puramente *negativo*, preordinato a impedire soltanto l'abuso e come tale non indennizzabile. La legge del 1877 ebbe il merito di dare una prima sistemazione organica alla materia, ma le sue lacune furono ben presto palesi soprattutto per gli inconvenienti riscontrati nell'applicazione del vincolo e per la nessuna considerazione delle varie esigenze economiche della montagna. Fu dunque una legge restrittiva contenente prevalentemente degli obblighi di non fare e fu detta appunto "legge di polizia".

È certo che all'indomani dell'unificazione del Regno d'Italia, sotto la spinta della prevalente ideologia liberale, con le quotizzazioni demaniali prima e, dopo, con la legge forestale del 1877 – che svincola una cospicua parte del territorio nazionale – i boschi italiani subiscono una consistente distruzione².

Adolfo di Bérenger, il primo direttore dell'Istituto Forestale di Vallombrosa, espresse, a giusta ragione, forti riserve sull'impianto normativo di tale legge i cui devastanti effetti non tardarono a farsi sentire sul territorio a causa dei disboscamenti praticati intensamente al di sotto del limite di vegetazione del castagno.

È singolare, al riguardo, la lucida intuizione del Di Berenger in ordine alla necessità che i beni forestali dovessero essere tutelati dall'ordinamento con specifiche norme: «Considerando, che il diritto di proprietà, fondato nel *gius naturale*, è vitale principio di civiltà; ond'è giusto, che ognuno possa usarne largamente che sia comunque possibile; non per altro mai a danno del pubblico.

Considerando, che per ciò il diritto medesimo può, e deve, essere sottoposto a provide e congrue limitazioni da parte dei corpi rappresentanti della Nazione; la quale, mentre concede e patrocina i diritti dei singoli, resta sempre competente e libera di vincolare le concessioni sue proprie a tutte le condizioni, che può reputare acconcie ad impedire, che se ne possa far uso a suo pregiudizio.

Considerando, ciò essere reclamato dall'interesse e dalla sicurezza nazionale, molto più quando la proprietà consiste in opere di più generazioni precorse, su cui riposano la speranza e la sicurezza di più generazioni future: quali appunto son quelle del governo delle selve; soggette per sé medesime a facili, e sovente irreparabili e dannosissimi, deperimenti»³.

¹ C. FRASSOLDATI, *L'ordinamento giuridico forestale e montano in Italia*, Firenze, 1960.

² N. PALMIERI, *Il parco nazionale del Gargano*, Schena editore, Fasano di Brindisi, 1994.

³ A. DI BERENGER, *Studii di archeologia forestale*, Corpo forestale dello Stato, Roma, 2010, p. 480.

2. LA POLITICA FORESTALE AGLI INIZI DEL NOVECENTO

Il continuo succedersi di frane, alluvioni e inondazioni che, per l'addensarsi di popolazione e di capitali nella pianura, arrecava danni sempre più gravi provocò, all'inizio del Novecento, un sodalizio di interessi fra industria, agricoltura di piano e popolazione urbana, che reclamava dalla pubblica autorità una più adeguata tutela contro la minaccia degli agenti atmosferici, soprattutto per mezzo di una diversa politica forestale.

Si invocava, in particolare, l'intervento statale per la ricostituzione dei boschi distrutti con la formazione di un grande demanio forestale da realizzare acquistando o espropriando a prezzo di mercato quelle terre un tempo già appartenenti al Demanio, poi svendute e denudate del manto boscoso per essere sottoposte a sfruttamento integrale.

Nel corso del congresso forestale di Bologna nel 1909 emerse la necessità di procedere a una sollecita opera di rimboschimento e al rispetto del vincolo forestale ma non venne affrontato adeguatamente il problema della vita e della condizione dei montanari, spesso gravemente colpiti dalle restrizioni connesse vincolo.

A sostenere le ragioni della popolazione montana ci fu Arrigo Serpieri, valente economista agrario, che auspicava il coordinamento dell'azione positiva dello Stato volta a promuovere, accanto alla vasta opera di sistemazione idraulico-forestale, la trasformazione agraria e pastorale, l'istruzione agraria, la sperimentazione, il credito, la cooperazione, la viabilità più sviluppata, l'irrigazione, ecc.⁴.

3. LA LEGGE FORESTALE SERPIERI DEL 1923 (R.D. 30-12-1923, N. 3267) E I VINCOLI FORESTALI

L'esigenza unificatrice e di coordinamento di numerose disposizioni di legge di interesse forestale condussero all'emanazione della legge Serpieri del 1923 e al relativo regolamento d'esecuzione del 1926 cui, in epoca successiva, fece seguito la legge Fanfani del 1952 che introdusse una visione organica e omnicomprensiva del problema della bonifica montana e della trasformazione dell'agricoltura montana con il miglioramento delle condizioni di vita dei montanari.

⁴ A. SERPIERI, *Economia montana e restaurazione forestale*, in Atti del Congresso Forestale di Bologna del 1909.

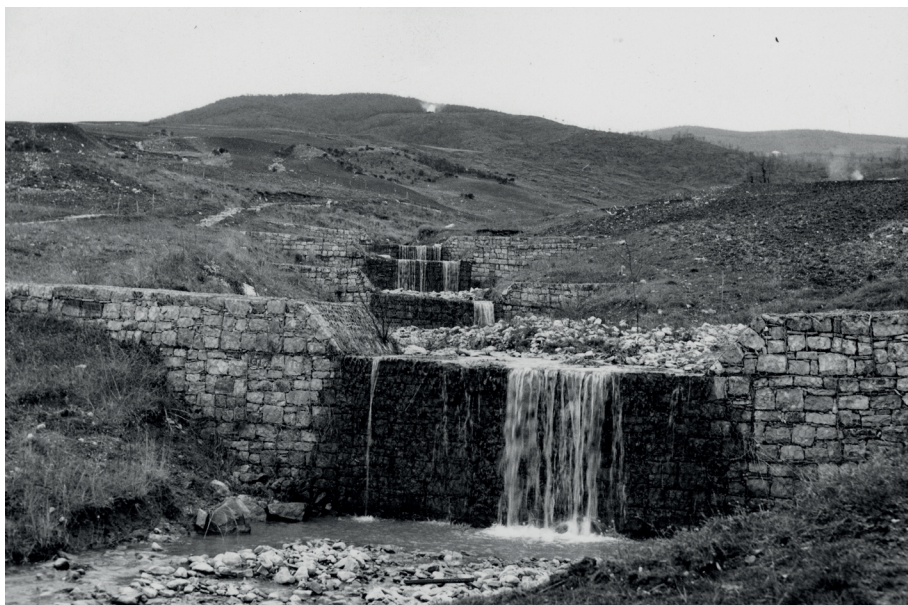


Fig. 1 Anni '50. Sistemazioni idraulico-forestali di un bacino montano eseguite dal Corpo forestale dello Stato (Foto archivio CFS)

Il T.U. del 1923, con il quale vengono riordinate tutte le disposizioni in materia, riguarda essenzialmente:

- il vincolo forestale, che pur continuando ad essere disciplinato sotto l'aspetto idrogeologico, viene inquadrato in una più vasta sfera di interventi dell'Amministrazione forestale, che avrebbero dovuto essere diretti anche al progresso economico dei territori montani;
- un più deciso *intervento dello Stato per la sistemazione dei bacini montani*;
- l'intervento organizzativo nei terreni da rimboschire, che si esplica con la creazione dei Consorzi di rimboschimento, il riordinamento dell'Azienda di Stato per le Foreste Demaniali, la concessione di sussidi per il funzionamento delle Aziende Speciali di Comuni e degli altri Enti;
- la concessione di sussidi per il miglioramento fondiario, esenzioni fiscali, ecc.

al fine di assicurare:

- la difesa del suolo e la regolarità del regime delle acque;
- lo sviluppo dell'economia montana nei vari aspetti particolari tra cui principalmente la selvicoltura e le attività agropastorali.



Fig. 2 Lavori di sistemazione idraulico-forestale eseguiti dal Corpo forestale dello Stato per il rinsaldamento delle pendici montane (Foto archivio CFS)

Tali obiettivi sono conseguibili strumentalmente attraverso:

- a. la *indisponibilità* e cioè la particolare destinazione d'uso impressa ai beni silvo-pastorali dello Stato;
- b. *l'utilizzazione secondo piani economici* delle proprietà dei Comuni, degli Enti e delle Comunità montane;
- c. gli *obblighi di bonifica montana*, ai quali si accompagnano provvidenze creditizie e agevolazioni fiscali;
- d. i vincoli forestali che costituiscono una limitazione del libero godimento della proprietà privata silvopastorale, ispirata a razionali criteri tecnici di buon governo del bosco e del prato.

In relazione agli scopi perseguiti, i *vincoli* si possono distinguere in quattro tipi:

1. *vincolo idrogeologico*, diretto a difendere la stabilità del terreno, a evitare quindi denudazioni e turbamenti di pregiudizio all'assetto idrogeologico dei bacini montani;
2. *vincolo protettivo* per la difesa dei terreni e dei fabbricati da valanghe, frane, sorrenamento o furia dei venti oppure alla conservazione dei boschi per le condizioni igieniche locali (art. 17);
3. *vincolo per la difesa militare* per la conservazione dei boschi necessari a tale supremo interesse della comunità nazionale (art. 17);
4. *vincolo economico*, diretto alla conservazione e alla buona coltura del bosco come bene produttivo di particolare interesse sociale e non già come strumento per raggiungere gli scopi previsti per gli altri vincoli.

4. IL VINCOLO IDROGEOLOGICO

I vincoli idrogeologici sono essenzialmente disciplinati, a livello statale, dalla legge Serpieri (r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267), dal suo regolamento esecutivo (r.d. 16 maggio 1926, n. 1126), dal testo unico sulle opere idrauliche approvato con il r.d. 25 luglio 1904, n. 523, dall'art. 866 del codice civile, dal d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, dalla legge sulla difesa del suolo 18 maggio 1989, n. 183, dalla legge 3 agosto 1998, n. 267, dalla legge 11 dicembre 2000, n. 365, nonché, con specifico riferimento alla bonifica dei terreni, dall'art. 5 del r.d. 13 febbraio 1933, n. 215, e dall'art. 18 della legge 25 luglio 1952, n. 9915.



Fig. 3 *Realizzazione di briglia di contenimento per consolidare le sponde di un torrente e impedirne fenomeni erosivi (Foto archivio CFS)*

Caratterizzato da un multiforme impiego legislativo il vincolo richiama concettualmente il significato più frequentemente attribuitogli ovvero quello di restrizione di carattere impeditivo in funzione conservativa di situazioni di fatto e di diritto, imposto autoritativamente alla sfera di godimento e di disposizione di un bene⁵.

Per tutto questo il vincolo impedisce l'esercizio della facoltà di disporre o di modificare liberamente il bene nell'aspetto esterno o nella sostanza: vincolati sono dunque i beni gravati da tali limitazioni nel senso che non possono essere suscettibili di alterazioni materiali al di là di quelle espressamente consentite (terreni soggetti al vincolo idrogeologico e a quello paesaggistico-ambientale) o che non tollerano mutamenti di destinazione (cave e torbiere).

Nel primo caso si parlerà di beni gravati da vincolo di indisponibilità, mentre nel secondo di beni gravati dal vincolo di immodificazione materiale.

La legge Serpieri annovera diverse disposizioni (artt. 1-16) al vincolo per scopi idrogeologici, al quale sono sottoposti «i terreni di qualsiasi natura e

⁵ M. TAMPONI, *Una proprietà speciale*, Cedam, Padova, 1983, p. 153.

destinazione che, per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme di cui agli artt. 7, 8, 9 possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque» (art. 1).

Il legislatore del 1923 ha abbandonato il criterio della generale identificazione legislativa delle aree vincolate ed è passato a un sistema di individuazione amministrativa puntuale, ancorché l'imposizione non sia più limitata ai terreni montani: l'ordinamento attuale prende infatti in considerazione non solo i boschi, ma tutti i terreni di qualsiasi natura e destinazione, prescindendo dal criterio altimetrico. Detto vincolo infatti colpisce il suolo e non il soprassuolo con felice espressione si è notato che il vincolo idrogeologico «viene per così dire proiettato fuori dalle foreste esistenti»⁶.

Per contro la legge del 1877, alla quale possono essere ricondotte le origini del vincolo idrogeologico, sottoponeva a vincolo generalizzato i terreni al di sopra della linea del castagno, con conseguente implicita condizione di libertà nella zona inferiore.

Presupposto dell'imposizione è, a norma dell'art. 1 della legge forestale e dell'art. 866 c.c., il pericolo di un danno pubblico e l'esigenza, dunque, di garantire una sicurezza pubblica.

Quando per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme dettate per la tutela dell'interesse pubblico, si verifichi la possibilità obiettiva di tali eventi dannosi, i terreni sono sottoposti a vincolo, cioè a quella serie di limitazioni al libero uso della proprietà.

Dunque non è necessario che la irrazionale o abusiva utilizzazione sia già in atto, basta che il pericolo sia potenziale: la legge non vuole essere solo repressiva, ma anche preventiva e considera gli eventi suddetti, portatori di danno pubblico, nell'eventualità che possano prodursi.

Con l'emanazione del D.P.R. 616/77 che trasferisce integralmente alle Regioni la sistemazione idrogeologica del territorio il vincolo idrogeologico ha recentemente subito ulteriori trasformazioni rispetto al contenuto originario, fino a estendersi dal campo strettamente agro-forestale a quello assai più ampio della disciplina urbanistica del territorio.

Esso è così divenuto uno degli strumenti atti a svolgere, in chiave sociale, funzioni di controllo delle possibili utilizzazioni del suolo, e ha finito per assumere la fisionomia di mezzo di conformazione dei contenuti della proprietà dei suoli.

Da questa circostanza la dottrina ha tratto conferma che il vincolo, nato inizialmente per scopi di sicurezza e di forestazione, ha poi subito una rilevante evoluzione che lo ha trasformato in strumento dalle funzioni poliva-

⁶ M.S. GIANNINI, *Ambiente sui diversi aspetti giuridici*, «Riv. Trim. dir. pubb.», 1973, p. 15 ss.



Fig. 4 *Lavori di sistemazione idraulico-forestale di una pendice calanchiva soggetta a erosione eseguiti dal Corpo forestale dello Stato negli anni '60*

lenti, in quanto comprensivo non solo della tutela dei boschi, della stabilità dei terreni e del buon regime delle acque, bensì anche della sicurezza dei manufatti e degli assetti ambientali; con la conseguenza – si è concluso – che il vincolo sembra rispondere a una pluralità di tutela a seconda dei contesti normativo-interpretativi nell'ambito dei quali viene a collocarsi e a essere utilizzato⁷.

Alla base di questo indirizzo è palese la constatazione che il fenomeno urbanistico può rappresentare, per i terreni sottoposti a vincolo idrogeologico, un danno eventuale di portata non inferiore a quello che può verificarsi con la trasformazione in coltura agraria, e si enuclea così un contenuto urbanistico-edilizio del vincolo in questione.

⁷ F. RAMPULLA, A. ROBECCHI MAJNARDI, A. TRAVI, *Uso del territorio e vincolo idrogeologico*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 36.

5. NATURA GIURIDICA DEL VINCOLO IDROGEOLOGICO E SUA INDENNIZZABILITÀ

Da una attenta analisi delle disposizioni e norme legislative attinenti alla difesa del suolo, dell'ambiente, del paesaggio e dello sviluppo urbanistico-edilizio, emerge che tali norme vietano, in genere, per il titolare di disporre pienamente della proprietà privata subordinandone l'uso a precise modalità di utilizzazione stabilite, di volta in volta, dalla pubblica amministrazione per finalità di pubblico interesse⁸.

La tematica di fondo predominante è dunque l'interesse pubblicistico che trova concreta attuazione mediante vincoli, obblighi e limitazioni alla proprietà privata che in tal modo risulta condizionata e definita entro margini ben precisi⁹.

Tali limitazioni assumono, nel caso della proprietà forestale, particolare rilevanza attesa l'importanza degli interessi pubblici da proteggere e data la qualità dei beni forestali, considerati di prevalente interesse sociale.

Interessi pubblici che spaziano dalla difesa idrogeologica (R.D. 32/67/1923) alla tutela del paesaggio (legge n. 1497/1939) e dell'ambiente (i vincoli paesaggistico-ambientali disciplinati dal codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42).

I vincoli in esame consistono in limitazioni sia legali sia amministrative, tanto relative quanto assolute, gravanti su aree individuate dalla legge oppure dagli stessi provvedimenti amministrativi sia puntuali sia generali tramite i quali sono disposte le limitazioni, che sono costituiti rispettivamente dalle dichiarazioni di notevole interesse pubblico di singole aree e dai piani paesaggistici¹⁰.

La proprietà terriera e in particolare i beni forestali appaiono, dunque, finalizzati per diverse e specifiche esigenze, all'assolvimento di determinate funzioni in quanto sussistono interessi pubblici da tutelare e ciò colloca tali beni in una particolare posizione del regime giuridico della proprietà, a prescindere da ogni considerazione di natura economica.

La tematica di fondo predominante, l'interesse pubblicistico, relativo alla tutela e difesa idrogeologica del territorio e dell'ambiente, che permea la natura del bene in questione, fa sì che non ci siano particolari differenziazioni tra proprietà forestale pubblica e privata perché ambedue finalizzate all'assol-

⁸ N. PALMIERI, *La proprietà forestale tra vincoli e funzione sociale*, «Monti e boschi», n. 2, 1992.

⁹ N. PALMIERI, *Il regime vincolistico sulle proprietà agrosilvopastorali all'interno dei parchi nazionali*, «Genio rurale», n. 12, 1997.

¹⁰ M. RENNA, «Rivista diritto dell'economia», n. 4, 2005, p. 7.

vimento di una medesima funzione conservando, nel contempo, il carattere della sovranità e della territorialità.

Si osserva, infatti, per tale tipo di proprietà una stretta interrelazione, tanto da compenetrarsi, tra diritto pubblico e privato talché l'intervento dello Stato si qualifica, e significativamente, come prioritario nel tempo e nella intensità delle limitazioni imposte.

In tal modo si è avuto, nel corso del tempo, lo sviluppo, forse troppo accentuato, del concetto di proprietà-funzione per esprimere, fundamentalmente l'assunto di una titolarità che non comprende più l'ampia rosa delle facoltà dominicali. E il legislatore si è sempre trovato, in tale materia, con il difficile compito di temperare, in un giusto e armonico equilibrio, le due opposte esigenze facenti capo agli interessi della collettività e al diritto del singolo.

Non si può fare a meno di osservare, in ogni caso, che i beni forestali privati sono contrassegnati da rigorosi limiti di diritto pubblico, rinvenienti anche in fonti normative primarie (artt. 845, 866 e seg. C.C.) che conferiscono a tali beni una peculiare connotazione: «beni privati di interesse pubblico».

Detti beni assumerebbero persino il carattere dell'indisponibilità relativa perché siamo in presenza di beni dotati del carattere di strumentalità rispetto all'interesse pubblico in misura assai più intensa e pregnante della comune proprietà fondiaria. Infatti la proprietà forestale è una «species» del «genus» della proprietà fondiaria da cui si discosta, tuttavia, per la sua più accentuata funzione sociale data l'importanza degli interessi pubblici da proteggere e data la qualità dei beni considerati di prevalente interesse sociale.

Il vincolo forestale strutturalmente si concretizza in una serie di restrizioni e obblighi con limiti negativi (divieti di taglio e pascolo) e positivi distinti in oneri (es. la domanda per la trasformazione ad altra qualità di coltura) e obblighi (es. obblighi di rinsaldamento e di rimboschimento nei terreni vincolati).

Tanto gli oneri che gli obblighi si traducono in prestazioni di fare perché gli obblighi di dare assumono generalmente la veste di tributi (es. onere reale è il contributo di bonifica).

Complessa è dunque la realtà del vincolo forestale, per cui in dottrina il vincolo viene a esser considerato una obbligazione *propter rem*, che rientra nel contenuto normale del diritto di proprietà fondiaria, concretando una esigenza sociale permanente quale quella di conservare la produttività della terra e della difesa contro pericoli e danni pubblici.

Dalla considerazione che i vincoli forestali sono limitazioni connesse al contenuto normale del diritto di proprietà fondiaria si dovrebbe pervenire alla conseguenza che non sia dovuta alcuna indennità al proprietario che ne è gravato.

Lo stesso concetto si può esprimere nel senso che i vincoli si limitano a frenare un abuso, non a limitare l'uso normale.

Da sempre e molto dibattuta è stata la problematica dell'indennizzabilità dei vincoli imposti sulla proprietà forestale. Infatti sin dal 1877 al 1923, anno in cui fu varata la legge forestale, i dibattiti che si svolsero furono molto animati e con posizioni nettamente differenziate, anche se alla fine prevalse la tesi della non indennizzabilità.

A riguardo è significativo riportare alcuni concetti espressi da un giurista dell'epoca, il Venezian, che così si esprime sul vincolo idrogeologico: «L'approvazione privata dei beni che la natura offre è giustificata soltanto dalla possibilità che in mano dei privati dia un'utilità, spiegandosi da essi, secondo lo stimolo del tornaconto, quella varia attività che li rende maggiormente fecondi. Sopra la proprietà sta il diritto della consociazione politica sul territorio politico, nel quale la sua vita ha base, ed è questo diritto che viene violato da una tale attività del proprietario che ne mutili l'oggetto rendendo impossibile che nel tratto dove si è esercitata si svolga ulteriormente la vita e si adopri il lavoro. Non dunque il vincolo, ma l'indennità che fosse corrisposta per un vincolo inteso ad assicurare la consistenza del suolo sarebbe sovranamente ingiusto».

Se si traduce il pensiero del Venezian¹¹ in termini consoni alla problematica moderna, si potrebbe dire che l'ordinamento deve tutelare il diritto di proprietà solo quando il suo esercizio resti nei limiti di un «uso normale» del bene. A proposito è stata usata la felice espressione: uso non abuso.

Un altro giurista dell'epoca, il Porrini¹², sulla stessa scia del precedente affermava: «Né si può contro ragione confondere gli effetti dell'espropriazione con quelli delle servitù imposte per pubblica utilità. Se anche nel concetto latissimo di espropriazione si comprende l'imposizione o l'aggravamento di servitù prediali per effetto di opere pubbliche, è chiaro che in questo caso si ha una vera diminuzione della proprietà privata e vi ha un sacrificio imposto al privato in modo specifico a favore di una certa causa pubblica ed è equo che lo Stato o l'Ente o persona espropriante ne paghi il prezzo. Ma quando una legge o regolamento stabilisce un vincolo od onere per pubblica utilità, qual è il vincolo forestale, non si verifica mai nel patrimonio privato una vera diminuzione per una causa specifica: solo il proprietario vede modificato l'esercizio del suo diritto al pari di tutti gli altri cittadini che si trovano in eguali condizioni giuridiche. Non solo la legge ma anche la ragione giuridica che si fonda sulle cose esclude la pretesa di un'indennità».

¹¹ G. VENEZIAN, *La questione del vincolo forestale*, Relazione al congresso forestale italiano, Bologna, 1909.

¹² R. PORRINI, *Amministrazione forestale*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 1903.

Ed ancora «Non può dubitarsi che in diritto la proprietà possa e debba essere al vincolo sottoposta senza corresponsione d'indennità: esso non sarebbe che la naturale limitazione delle ragioni della proprietà, al di là delle quali non è diritto ma abuso. Il vincolo forestale pertanto non offende le ragioni della proprietà, non quelle della libertà; limita soltanto la maniera di applicarvi l'industria, in quanto possa recare danno pubblico, anzi lo coordina alle esigenze di interesse generale, alle quali non è straniero lo stesso proprietario». Con queste parole la relazione Majorana Catalabiano al progetto della legge forestale del 1877 spiegava il perché dell'assenza di previsione di indennizzo in ordine al vincolo idrogeologico.

L'atteggiamento della dottrina, sulla scia di tale indirizzo, non è mutato radicalmente in tempi più recenti e anzi si è ribadito che l'assenza di indennizzo appare come inevitabile corollario dell'inerenza dei vincoli in questione al diritto dominicale.

Analoghe considerazioni e principi di ordine sia concettuale che pratico si trovano enunciati nella legge n. 1497 del 1939 a riguardo del vincolo paesaggistico, laddove si sottolinea «Non è dovuto indennizzo per i vincoli imposti agli immobili di proprietà privata a norma dei precedenti articoli». In virtù di tale principio viene stabilito che non comportano corresponsioni di indennità le limitazioni al diritto di proprietà su determinati beni di grande importanza paesaggistica, storica, artistica, archeologica ecc., perché tali beni nascono con una particolare connotazione e portano già in sé una specifica attitudine al soddisfacimento di rilevanti interessi pubblici «come mezzo di educazione, di affinamento del gusto, del senso estetico, ed in genere come mezzo di soddisfacimento di esigenze dello spirito».

Alcuni autori hanno usato la definizione di beni privati d'interesse pubblico precisando che il vincolo, non costituisce alcunché di nuovo, ma si limita a riconoscere e a dichiarare una qualità che è intrinseca ai beni stessi e che li accompagna sin dall'origine. Si potrebbe parlare di beni di proprietà privata soggetti a uso pubblico che attiene sia al godimento sia alle varie forme di utilizzazione di quel bene¹³.

La unificazione concettuale dei beni culturali e dei beni ambientali, la loro unitaria considerazione legislativa al più alto livello (artt. 9 e 41 Cost.), l'identità degli scopi primari che perseguono, l'essere entrambi beni irripetibili e non rinnovabili: tutto ciò permette una riconsiderazione unitaria del loro fine pubblico e un conseguente affievolimento dei diritti soggettivi spettanti ai privati su quei beni.

¹³ M. TAMPONI, *Una proprietà speciale*, cit., p. 141.

Tutto quanto sopra appare senz'altro in sintonia col dettato costituzionale, stante le previsioni degli artt. 42 e 44 circa l'imposizione legale di obblighi e di vincoli alla proprietà terriera privata al fine di stabilire equi rapporti sociali. È stata la stessa Corte a precisare più volte che non si è in presenza di un fenomeno espropriativo quando le limitazioni della proprietà sono poste in via generale, cioè per intere categorie di beni, e appaiono connesse al contenuto normale della proprietà fondiaria. E ancora: il vincolo idrogeologico non richiede indennizzo perché l'interesse del proprietario e della generalità si presentano paralleli e non collidenti, nel senso che il vincolo idrogeologico tende a salvaguardare anche il terreno vincolato e che le limitazioni conseguenti dipendono dalla natura stessa del terreno, rappresentando sostanzialmente la proiezione, sul piano giuridico, di norme di condotta che dovrebbero già essere intuitivamente percepite e spontaneamente osservate.

In particolare la Corte ha sostenuto che «il legislatore può persino escludere la proprietà privata di certe categorie di beni, come pure può imporre, sempre per categorie di beni, talune limitazioni in via generale, ovvero autorizzare imposizioni a titolo particolare, con diversa gradazione e più o meno accentuata restrizione delle facoltà di godimento e di disposizione. Ma tali imposizioni a titolo particolare non possono mai eccedere, senza indennizzo, quella portata al di là del quale il sacrificio imposto venga a incidere sul bene, oltre ciò che è connaturale al diritto dominicale, quale viene riconosciuto nell'attuale momento storico. Al di là di tale confine essa assume carattere espropriativo».

Il che appare senz'altro in sintonia col dettato costituzionale, stante la previsione dell'art. 44 Cost. circa l'imposizione legale di obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali.

6. LE PROCEDURE PER L'IMPOSIZIONE DEL VINCOLO IDROGEOLOGICO

Nel vincolo idrogeologico l'interesse pubblico protetto, come riportato innanzi, è quello di evitare il danno derivante da:

- a. denudazione dei terreni;
- b. perdita di stabilità;
- c. turbamento al regime delle acque.

Quando, per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme dettate per la tutela dell'interesse pubblico, si verifichi la possibilità obiettiva

di tali eventi dannosi, i terreni sono sottoposti a vincolo, cioè a quella serie di limitazioni al libero uso della proprietà. Dunque non è necessario che la irrazionale o abusiva utilizzazione sia già in atto, basta che il *pericolo sia potenziale*: la legge non vuole essere solo repressiva, ma anche preventiva e considera gli eventi suddetti, portatori di pubblico danno, *nell'eventualità che possano prodursi*.

Contrariamente alla legge del 1877, che distingueva le zone altimetriche, presumendo l'esistenza del vincolo nella zona superiore al limite di vegetazione del castagno, la legge Serpieri prende in considerazione non solo i boschi, ma tutti i terreni di qualsiasi natura e destinazione senza alcun criterio altimetrico. La determinazione è *fatta per zone*, entro il perimetro dei *singoli* bacini fluviali. Tuttavia non si esclude che essa possa riferirsi anche a terreni posti fuori di un bacino.

Nel caso anzidetto il vincolo nasce dunque da un atto amministrativo, *in modo diretto* su iniziativa dell'Amministrazione forestale e con procedura particolare; ma il vincolo può nascere anche *in modo indiretto* (art. 47) con l'approvazione del progetto di massima per la sistemazione dei bacini montani o dal piano generale di bonifica. Non esiste in questo caso alcuna particolare procedura per la costituzione, che è automatica, con la sola differenza che nel progetto di massima per la sistemazione del bacino montano tutti i terreni in esso compresi si intendono senz'altro sottoposti a vincolo (art. 47), mentre per effetto del piano generale di bonifica montana sono soggetti al vincolo solo quei terreni che a questo specifico fine siano stati delimitati nel piano medesimo (art. 18 legge per la montagna del 1952).

Invece quando si tratta d'imporre il vincolo indipendentemente da un piano di sistemazione o di bonifica, esiste *tuttavia una minuziosa procedura diretta a garantire la retta applicazione della legge*.

Il legislatore con la legge del 1923 ha voluto circondare di precise cautele la limitazione all'uso e al godimento della proprietà, concedendo al privato rimedi in sede amministrativa e giurisdizionale. Invero la procedura prevista può essere classificata tra i *procedimenti amministrativi contenziosi*, aventi cioè per oggetto un conflitto di interessi tra pubblica amministrazione e amministratori; a questo originario conflitto può aggiungersene uno fra gli stessi amministratori, provocato dalla stessa proposta di vincolo.

L'atto che definisce l'uno e l'altro conflitto rientra fra le *decisioni amministrative*.

Le fasi del procedimento erano le seguenti:

- 1) *fase di accertamento* (art. 2) – Su iniziativa dell'Amministrazione forestale si procedeva alla ricognizione dei terreni da vincolare identificandoli

corograficamente e planimetricamente su carta IGM 1:25.000 e mappa catastale 1: 10.000 per ogni Comune con riporto dei confini e allegata una relazione illustrativa contenente anche le motivazioni della proposta di vincolo.

- 2) *fase di pubblicazione* della proposta (art. 3) – Le carte topografiche venivano affisse all'albo di ogni Comune per 90 giorni e la relazione tecnica depositata presso la Segreteria comunale.

Tali procedure sostituivano la notifica della proposta agli interessati.

- 3) *fase di opposizione amministrativa* (art. 4) – I proprietari interessati entro 90 giorni potevano presentare opposizioni o reclami in carta legale depositandoli alla segreteria comunale.

Dette opposizioni dovevano essere opportunamente motivate e andavano egualmente affisse per 90 giorni all'albo comunale onde consentire contro reclami da altri interessati.

Trascorsi i termini, il sindaco trasmetteva il tutto al Comitato forestale presso la Camera di Commercio corredandolo di eventuali osservazioni dell'amministrazione comunale.

- 4) *fase deliberativa* (art. 5) – Il Comitato forestale procedeva alla rituale istruttoria della proposta di vincolo e degli eventuali ricorsi ed emetteva entro 180 giorni la propria decisione. Successivamente l'Ispettorato Forestale si faceva carico di pubblicare entro 60 giorni in ogni Comune la carta topografica con la descrizione delle zone vincolate e dei confini.

La determinazione delle zone vincolate diveniva definitiva e obbligatoria 15 giorni dopo quest'ultima pubblicazione.

Qualora il Comitato forestale¹⁴ non provvedeva entro i 180 giorni ad adottare una decisione, il Ministero dell'agricoltura e foreste poteva avocare a sé ogni decisione.

- 5) *fase giurisdizionale* (artt. 4-6) – Contro le decisioni del Comitato forestale si poteva ricorrere al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale entro 90 giorni dalla notifica della decisione.

¹⁴ Il comitato forestale secondo la legge del 1923 era formato in ogni provincia ed costituito da un presidente di nomina ministeriale e dai seguenti membri: dall'ispettore forestale provinciale; dall'ing. capo del genio civile; dal capo dell'ispettorato agrario; da due membri nominati dal consiglio provinciale. Quest'Organo ha subito nel tempo alcune modificazioni: fu dapprima assorbito dal Consiglio Provinciale dell'Economia. In seguito i poteri passarono alla Camera di commercio. Con il DPR n. 616/1977 le competenze della Camera di commercio Ind. e Agr. in materia di vincolo idrogeologico sono passate alle Regioni.

Parte Prima - GENERALITA'

Il territorio del Comune di Vico del Gargano ha la superficie di ettari 11036 ed è situato nel (1) Gargano Settentrionale.

Il carattere generale prevalente del territorio comunale è (1) silvo-pastorale-agricolo.

Il suolo giace per circa 56 (2) su terreni pianeggianti e per circa 95% sulle pendici della montagna e della collina.

I terreni delle pendici provengono dal disfacimento di roccia calcarea in posto dando origine a terreni calcarei sabbiosi in strati sottili.

L'altitudine sul mare varia da metri 800 a metri 0.

La pendenza media generale dei versanti va rianzi dal 1 % al 20 % con prevalenza del 20 %.

Il regime delle acque si presenta a carattere prevalentemente (4) torrenziale-disordinato.

Il terreno per quanto riguarda le sue condizioni di stabilità presenta (5) saldi.

La superficie territoriale, secondo il catasto geomorfico-particolare, si ripartisce fra le diverse qualità di coltura, e le varie categorie di proprietari, come segue:

Qualità di coltura	Superficie di proprietà in Ha			Totale
	comune	di Enti morali	private	
Boschi di alto fusto e prati	3.51	248.0	1.08.0	3.91.1
Boschi radi	14	1	2.11	2.25
Campagna da bruciare	4	1	6.5	7.1
Pascoli, erugoli, arbusti e prati	10.7	4.1	1.6.5	17.8.5
Terreni produttivi	2.0		1.7.9	1.9.9
Terreni aridi		6	1	7
Prati alluviali e prati				
Suonerie e colture legnose specialissime	1.11	8.1	4.6.22	4.6.14
Impervietate (boschi, aride, latifoliosi ecc.)	3	1.1	1.9.6	2.1.0
Totale	61.0	267.0	78.0.6	1103.6

N.B. - Le superfici sopra riportate sono state arrotondate all'intero.

propri fondi « ad libitum » può portare al dissesto ed all'insufficiente utilizzazione dei fondi stessi, causando, con evidente danno pubblico, la perdita della loro stabilità, la loro demodazione ed il perturbamento del regime delle acque. Tali ragioni hanno fatto riconoscere la necessità dello interesse generale, di sottoporre a vincolo per scopi idrogeologici, entro i limiti indicati nelle allegate planimetrie, tutti i terreni compresi nell'area a parte del territorio comunale, la quale viene ripartita in N. 4. - **ZONE DI VINCOLO.**

Oli appezamenti interclusi in tali zone, che si è riscontrato non trovarsi nelle condizioni richieste dall'art. 1 della legge forestale o nei quali, giusta l'art. 13 della legge stessa, non si verificano periodi di danni, sono esentati di ufficio dal vincolo e vengono denominati **SOTTOZONE** che nel caso di esenzia risultano di N. 1. - **COMPLESSIVAMENTE.**

Di dette zone e sottone sono si dà l'esatta rappresentazione grafica nelle planimetrie dell'allegato 2, in cui i comprensori vincolati sono contornati da una linea grossa in carminio, con sfumatura esterna dello stesso colore. Le singole zone sono di via fra loro dalla sola linea in carminio. Le sottone (terreni esentati dal vincolo) sono colorate in giallo chiaro.

Le linee di confine così delle zone sono delle sottone è sempre dato di poterle determinare in modo incontestabile sulle mappe catastali sulle quali sono state tracciate in coincidenza con quelle appartenenti al perimetro delle particelle catastali.

Le zone vincolate e le sottone escluse dal vincolo sono state particolarmente descritte nella parte seconda della presente relazione.

La superficie complessiva vincolata risulta di Ha. 104, circa. Essa si divide fra le diverse categorie di proprietari e le varie quantità di coltura come appresso:

Qualità di coltura	Superficie di proprietà in Ha			Totale
	comune	di Enti morali	private	
Boschi di alto fusto e prati	7		2.1	2.8
Boschi radi				
Campagna da bruciare	1		6	7
Pascoli, erugoli, arbusti e prati			6	6
Terreni produttivi				
Terreni aridi				
Prati alluviali e prati				
Suonerie e colture legnose specialissime				
Impervietate (boschi, aride, latifoliosi ecc.)		1	6.4	6.2
Totale	8	1	25	104

CONTINUI DI CIRCOSCRIZIONE

Il presente allegato è stato pubblicato, mediante deposito presso questa Segreteria comunale, ed avviso al pubblico, per giorni 15 consecutivi, e per il presente dal 5/11/1958 al 19/11/1958, senza opposizioni.

IL SEGRETARIO COMUNALE
F.to Angelo Barberini

Vittorio SIFUCCI
F.to Michele Tata

P. O. U.

Allegato 1

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE
CORPO FORESTALE DELLO STATO

ISPEZZORATO RIPARTIMENTALE DI CAMPOBASSO

PROVINCIA DI CAMPOBASSO

Determinazione dei terreni che si sottopongono a vincolo per scopi idrogeologici

ai sensi dell'art. 1 del R. Decreto 30 Dicembre 1923 n. 3267 (1) nella parte del
bacino idrografico (2) del Fiume Tamara a Torrente S. Nicola e rispettivi
affluenti e sub-affluenti costituiti da Valloni e Fossi vari
ricadenti nel territorio del Comune di CERCEPICCOLA

DESCRIZIONE DEI CONFINI DELLE ZONE VINCOLATE
e identificazione delle sottone esenti dal vincolo, intercluse nelle zone

AVVERTENZE

1. - La coltura e la utilizzazione dei terreni vincolati, boscati, erugoli, pascolativi, nudi e saldi e la lavorazione del suolo di questi, pure vincolati, attualmente adibiti a coltura agraria, nel quali la continuazione della coltura stessa è dal vincolo consentita, sono sottoposte all'osservanza delle modalità stabilite dal regolamento delle prescrizioni di massima e di polizia forestale vigente nella Provincia di Campobasso.

2. - I limiti delle zone vincolate sono determinati a norma di legge (3) dalla carta dell'I.G.M. e relative mappe catastali di dettaglio di cui all'allegato 2 e 2 bis.

in una alla descrizione dei confini riportata qui di seguito.

(1) (2) si dà, nel part. del bac. idrografico, la linea (delineazione) del o dei fiumi che si considerano quando si consideri l'intero territorio del comune; si dà invece « in uno od in alcuni comprensori del bac. idrografico » del fiume, torrente, valle, ecc. delineazione del o dei corsi d'acqua che si considerano quando si consideri soltanto un certo territorio comunale.

(3) si dà, secondo l'art. 1, della legge dell'I. G. M. le relative mappe catastali di dettaglio di cui all'allegato 2, riportate secondo le mappe catastali di cui all'allegato 2.

Fig. 5 Atti di vincolo con relazione illustrativa di accompagnamento alla proposta di vincolo idrogeologico redatta dal CFS

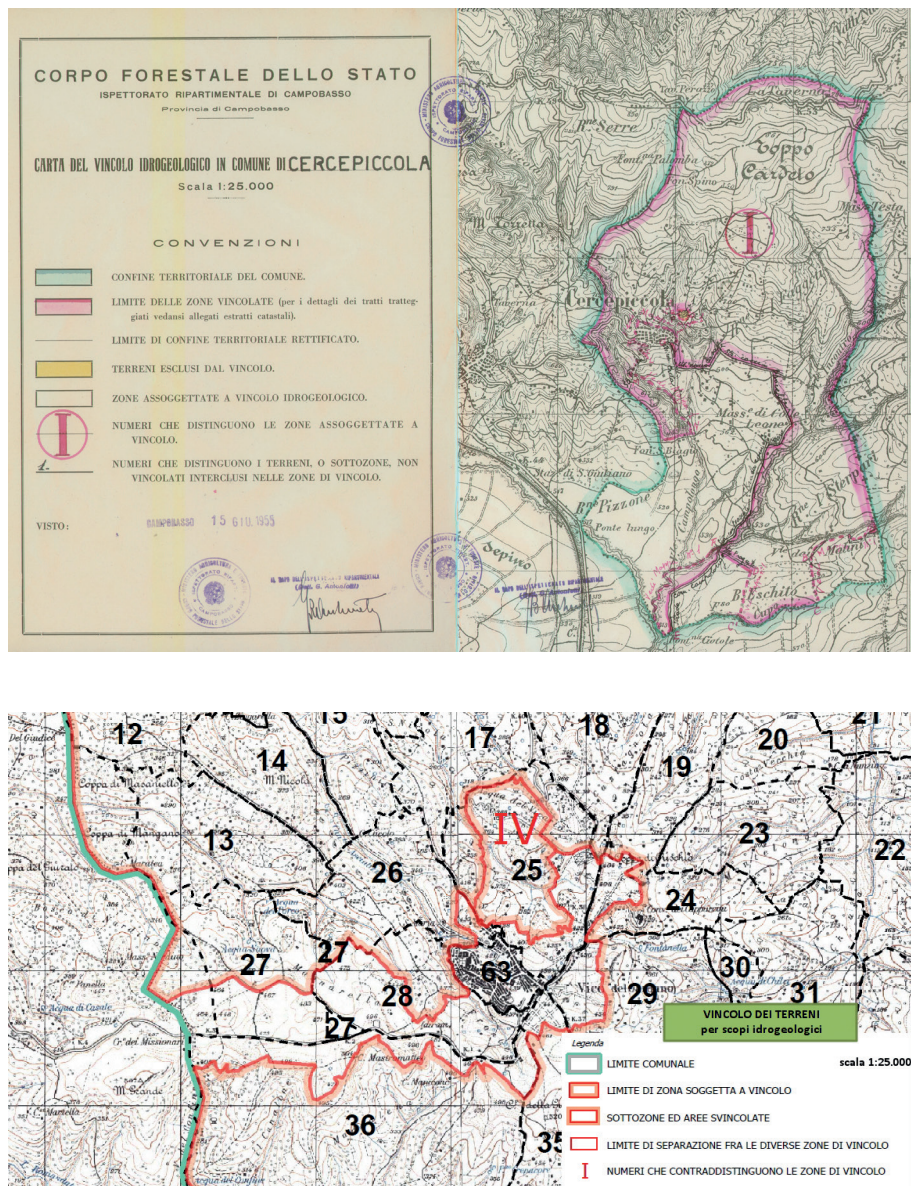


Fig. 6 Corografia e planimetria con indicazione delle zone vincolate

La legge del 1923 contemplava anche il caso che i proprietari dei terreni vincolati potevano separatamente chiedere che i propri terreni fossero in tutto o in parte svincolati previa domanda diretta al Comitato forestale (art. 2).

Gli effetti dell'applicazione del vincolo possono ricondursi alle seguenti *categorie di limitazioni al libero uso e godimento della proprietà privata*, e cioè¹⁵:

- 1) il divieto di trasformazione dei boschi in altre qualità di coltura e dei terreni saldi in terreni soggetti a periodica lavorazione; le domande per la trasformazione a coltura agraria vanno istruite secondo l'art. 21 del regolamento;
- 2) le restrizioni nell'esercizio del pascolo nei boschi di nuovo impianto o sottoposti a taglio o incendiati o nei boschi degradati. L'esercizio del pascolo poteva essere autorizzato con alcune modalità dal Comitato forestale;
- 3) obbligo di rispettare le Prescrizioni di massima formate dal Comitato forestale sotto forma di regolamento provinciale. Questo regolamento è composto da *prescrizioni tecniche vere e proprie* sulle modalità di governo e di utilizzazione dei boschi e dei pascoli e da *norme di polizia forestale*;
- 4) la soggezione alle disposizioni che rendono obbligatori l'inerbamento, il rinsaldamento e il rimboschimento dei terreni anche fuori del perimetro di un bacino montano (art. 75 e segg.);
- 5) la sospensione temporanea del godimento, con indennità per permettere l'esecuzione di opere di sistemazione di un bacino montano (art. 15);
- 6) obbligo di mantenere le opere di rimboschimento e rinsaldamento secondo il *piano di coltura e di conservazione approvato dal Ministero* (artt. 53 e 54).

Si è detto che le «Prescrizioni di massima» hanno efficacia di regolamento locale e comprendono norme tecniche indirizzate ai proprietari e utenti dei boschi e dei terreni soggetti a vincolo nonché norme di polizia forestale applicabili a chiunque¹⁶.

La legge Serpieri rappresenta ancora oggi la fonte normativa primaria che regola il vincolo idrogeologico nonostante il DPR n. 616/1977 abbia trasferito le competenze statali in materia alle Regioni in attuazione della legge delega 22 luglio 1975 n. 382, art. 69, comma 4, «le funzioni concernenti la sistemazione idrogeologica e la conservazione del suolo, nonché le funzioni relative alla determinazione del vincolo idrogeologico di cui al regio decre-

¹⁵ C. FRASSOLDATI, *L'ordinamento giuridico forestale e montano in Italia*, cit., pp. 160-162.

¹⁶ Le sanzioni penali stabilite dai Comitati forestali sono state dichiarate illegittime e sostituite con le sanzioni amministrative con legge 9-10-1967, n. 950 riguardante la depenalizzazione dei reati forestali.

to 1923 n. 3267, ivi comprese quelle attualmente esercitate dalle Camere di commercio» ma ha, al contempo, precisato nella stessa norma che «fermo restando quanto stabilito dall'art. 13 del r.d. 30 dicembre n. 3267, restano fermi i vincoli idrogeologici attualmente vigenti fino a quando non sarà stabilita una nuova disciplina statale di principio». L'ambigua formulazione di quest'ultima disposizione ha creato una situazione di incertezza in ordine alla ripartizione di competenza tra lo Stato e le regioni nella materia, tendenzialmente inibendo iniziative legislative regionali specificatamente alla disciplina del vincolo idrogeologico¹⁷.

7. UNA NUOVA LEGGE QUADRO SULLA MONTAGNA E LA DIFESA DEL SUOLO

Il Rapporto Ispra¹⁸ sul dissesto idrogeologico in Italia, edizione 2021, fornisce il quadro di riferimento aggiornato sulla pericolosità per frane e alluvioni sull'intero territorio nazionale e presenta gli indicatori di rischio relativi a popolazione, famiglie, edifici, imprese e beni culturali: 7.423 comuni (94% del totale) a rischio per frane, alluvioni e/o erosione costiera, il 18,4% del territorio nazionale classificato a maggiore pericolosità per frane e alluvioni, oltre 8 milioni di abitanti a rischio frane e alluvioni.

L'Italia è tra i primi Paesi al mondo per risarcimenti e riparazioni di danni da rischio idrogeologico con circa 3,5 miliardi all'anno dal dopoguerra ad oggi¹⁹.

Inoltre i fenomeni di urbanizzazione nelle aree golenali, i prelievi di inerti non sempre adeguatamente controllati, la realizzazione di aree industriali o artigianali in aree golenali, la ricerca di nuove aree agricole, e in genere i fenomeni accentuati di antropizzazione che hanno caratterizzato l'ultimo cinquantennio hanno contribuito alla destabilizzazione delle condizioni naturali di molti torrenti e aste fluviali.

Tale condizione di destabilizzazione, contribuendo alla alterazione dei fenomeni naturali di erosione e sedimentazione connessi, ha arrecato negli ultimi anni la perdita di ingenti risorse economiche nonché, negli eventi di maggiore intensità, di numerose vite umane con un bilancio di 148 morti da frane e 188 da alluvioni negli ultimi 15 anni²⁰ (tra questi eventi drammatici:

¹⁷ A. CROSETTI, N. FERRUCCI, *Manuale di diritto forestale e ambientale*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 444.

¹⁸ Dati di sintesi tratti dal Rapporto Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità ed indicatori di rischio, ISPRA, Roma, 2021.

¹⁹ Fonte: Legambiente.

²⁰ Dal quotidiano «la Repubblica» del 4.12.2022.

ottobre 2009 frana di Giampileri in Sicilia, settembre 2022 alluvione nelle Marche, novembre 2022 frana di Ischia).

La problematica è aggravata dal fatto che il territorio italiano (per il 70% collinare-montano) è caratterizzato da una tormentata orografia e da sedimenti geologicamente instabili che lo predispongono a diffusi fenomeni di dissesto idrogeologico.

I territori montani, inoltre, in ragione della loro ubicazione e caratterizzazione geopedologica, forestale e ambientale costituiscono un peculiare patrimonio ecosistemico nonché presidio idrogeologico e di biodiversità da tutelare e valorizzare con interventi di manutenzione e salvaguardia.

Le profonde trasformazioni del contesto socio-economico, che hanno interessato il nostro Paese negli ultimi sessant'anni, hanno generato rilevanti riconfigurazioni dei sistemi territoriali di riferimento soprattutto in ordine al progressivo spopolamento e abbandono delle aree montane con una forte contrazione della popolazione residente nelle aree interne e la marginalizzazione, sempre più accentuata, dei contesti territoriali di riferimento.

Tale progressiva diminuzione della popolazione nelle aree montane ha determinato, nel corso degli anni, la mancanza di presidio per la manutenzione territoriale, forestale e ambientale con conseguenti accresciuti rischi idrogeologici e la perdita di consolidati valori e tradizioni proprie della cultura di montagna.

In sintesi è venuta a mancare quella capillare azione di manutenzione del territorio che è legata alla presenza dell'uomo, poiché le comunità residenti sono indispensabili per la gestione dei boschi, l'agricoltura e l'allevamento estensivo, conservazione delle sorgenti, dei sentieri, delle scarpate, dei muretti a secco, dei tratturi e l'efficienza della viabilità interpodereale.

In passato le politiche più incisive e determinanti per lo sviluppo della montagna si rinvenivano nella legge n. 991/1952 "Provvedimenti in favore dei territori montani" (c.d. legge Fanfani) che varò nell'immediato dopoguerra un ambizioso progetto di ricostruzione fisica e socio-economica del territorio collinare-montano con una consistente dotazione finanziaria pluriennale e la realizzazione di numerose opere di miglioramento fondiario (agricole e zootecniche), sistemazione idraulico-forestale e ampliamento e gestione del patrimonio forestale.

Sono seguite la legge n. 1102/1971 "Nuove norme per lo sviluppo della montagna" (istituisce le Comunità montane e prevede i piani di sviluppo economico-sociale e la redazione della Carta della montagna) e la legge n. 97/1994 "Nuove disposizioni per le zone montane" (istituisce il Fondo nazionale per la montagna e introduce gli incentivi per l'insediamento in zone montane) le cui finalità contenevano apprezzabili principi in ordine alla:

- eliminazione degli squilibri di natura sociale ed economica tra le zone montane e il resto del territorio nazionale;
- funzione di servizio a presidio del territorio svolta dalle popolazioni montane;
- necessità di strumenti idonei a compensare le condizioni di disagio derivanti dall'ambiente montano quali la dotazione, con la esecuzione di opere pubbliche e di bonifica montana, di infrastrutture e servizi civili idonei a consentire migliori condizioni di abitabilità di un adeguato sviluppo economico;

ma, di contro, sono state caratterizzate da una insufficiente dotazione finanziaria di largo respiro.

Nell'ultimo trentennio vi è stata una progressiva disattenzione per il contesto territoriale montano che ha acuito la distanza non solo fisica ma anche culturale tra la pianura e la montagna che occorre recuperare in favore di una riconfigurazione globale e sistemica del territorio.

La montagna debole o svuotata, e con essa i boschi e il patrimonio geomorfologico e naturalistico-ambientale che ne sono una componente fondamentale, hanno dunque bisogno soprattutto di un riconoscimento sociale e pubblicitario in grado di compensare gli svantaggi della marginalità con lo scopo di perequare i sovracosti strutturali permanenti per le aree montane e di attenuare gli squilibri socio-economici e infrastrutturali tra la montagna marginale e la pianura.

Solo politiche fiscali o di incentivazione mirate possono impedire il fenomeno della montagna svuotata e garantire l'erogazione di servizi minimali di base quali l'istruzione e l'assistenza sanitaria.

Analogamente la manutenzione del patrimonio forestale e la messa in sicurezza dei bacini imbriferi attraverso opere di miglioramento boschivo e di sistemazione idraulico-forestale costituiscono obiettivi fondamentali di *interesse pubblico* da perseguirsi nei comprensori montani al fine di:

- accrescere la sicurezza del territorio, la valorizzazione e qualificazione ambientale;
- rafforzare la crescita occupazionale e professionale garantendo ricadute economiche alle popolazioni residenti.

In tale auspicata direzione si sta muovendo l'azione del Governo italiano che, su proposta del ministro per gli affari regionali e le autonomie, in sede del Consiglio dei Ministri del 10 marzo 2022, ha approvato, in esame preli-

minare, il disegno di legge “Disposizioni per lo sviluppo e la valorizzazione delle zone montane”.

Il provvedimento introduce misure organiche per favorire lo sviluppo economico e la ripresa delle zone montane, contrastando lo spopolamento della montagna grazie a interventi normativi per la riduzione delle condizioni di svantaggio dei Comuni montani.

Un Dpcm apposito, da adottare nei 45 giorni successivi all'entrata in vigore della nuova legge quadro sulla montagna, fornirà la definizione della montagna, del suo territorio e dei comuni montani.

Utilizzando la Strategia Nazionale per la Montagna Italiana (SNAMI), saranno individuate le linee strategiche per la crescita e lo sviluppo economico e sociale, l'accessibilità dei servizi essenziali e delle infrastrutture digitali, il godimento effettivo dei diritti fondamentali della persona nei territori montani.

Stanziati 100 milioni per l'anno 2022 e 200 milioni a decorrere dal 2023.

La nuova legge quadro mira a ricostituire il tessuto connettivo di servizi essenziali per la montagna quali l'istruzione, la sanità e l'occupazione favorendo specifiche azioni incentivanti per favorire la permanenza delle comunità nelle aree montane contrastandone lo spopolamento.

In particolare sono previste le seguenti azioni:

- detrazioni sul mutuo per chi, con meno di 41 anni, acquista una prima casa in un Comune montano (misura “Io resto in montagna”);
- agevolazioni per chi sceglie di fare il medico o il professore in Comuni montani;
- credito di imposta per gli imprenditori agricoli e forestali che esercitano la propria attività nei Comuni montani;
- misure fiscali di favore per under 36 che avviano una propria impresa in montagna;
- incentivi per lo sviluppo dei servizi di telefonia mobile e per l'accesso a internet.

La normativa sul vincolo idrogeologico, di sicurezza idraulica e sulla bonifica integrale che è stata ed è vanto del nostro diritto a livello europeo, perché anticipò i tempi e resta per molti versi esemplare, si è frammentata e diluita nel corso del tempo sia per l'avvento del decentramento amministrativo che per la progressiva riduzione delle opere di sistemazione idraulico-forestale e della gestione del patrimonio forestale.

Al riguardo permangono tuttora criticità che vanno affrontate risolutamente per garantire quell'unità fisica del Paese che viene ancor prima di quella politica: perché il diritto alla consociazione politica delle comunità esige in



Fig. 7 *Gran Sasso e Monti della Laga*

primo luogo che venga garantita l'integrità territoriale del suolo sul quale tali comunità esplicano i propri rapporti e relazioni.

Un territorio dall'orografia tormentata e caratterizzato da una sostanziale instabilità dal punto di vista idrogeologico, quale quello italiano, contiene in sé un innegabile fattore di debolezza.

Appare evidente dunque che la sicurezza fisica del territorio è essenzialmente un problema di pubblica sicurezza perché un territorio ordinato, governato, regimato sotto il profilo idrogeologico, garantisce in primo luogo l'incolumità pubblica dei suoi abitanti e la sua economia con infrastrutture, industrie, insediamenti civili che sono ubicati soprattutto nelle pianure del Paese.

Del resto questi rilevanti interessi pubblici sono sempre minacciati dal dispiegarsi di eventi catastrofici a seguito di frane e alluvioni, provocate ricorrentemente da alcuni eventi piovosi di particolare intensità che aggravano il bilancio contabile dei danni arrecati all'ambiente, all'attività agricola e ai manufatti a uso civile e industriale e che ripropongono in chiave di sempre più drammatica attualità l'urgente necessità di varare provvedimenti legislativi miranti a risanare il nostro territorio contraddistinto da disordine idrogeologico che va eliminato senza esitazione o ritardi con interventi programmatici di largo respiro e durata.

Ecco perché è arrivato il momento di una nuova legge quadro sulla difesa del suolo che sappia disciplinare unitariamente il settore con norme quadro valevoli su tutto il territorio nazionale che assicurino l'omogeneità degli interventi e anche il conseguente impianto sanzionatorio, relativo alle violazioni amministrative in tema di vincolo idrogeologico, oggi differente da regione a regione e, peraltro, di scarsa incisività per il valore pecuniario delle sanzioni comminate.

RIASSUNTO

La normativa forestale e sulla bonifica, introdotta in maniera organica agli inizi del '900, è stata ed è un vanto per il nostro diritto perché ha percorso i tempi e costituisce, a tutt'oggi, una pietra miliare fondamentale per la difesa del suolo del territorio italiano.

La necessità impellente, manifestatasi alla fine dell'800, di prevenire i ricorrenti fenomeni di dissesto idrogeologico che si materializzavano in tutta la penisola italiana con frane, scoscendimenti e smottamenti spinse i legislatori dell'epoca a introdurre un vincolo territoriale, per evitare danni pubblici nell'interesse generale, al fine di conformare l'uso della proprietà terriera/forestale a una razionale gestione che rispondesse a preordinati criteri tecnico-scientifici.

La legge forestale Serpieri del 1923 (R.D. n. 3267/1923) e il suo Regolamento d'attuazione hanno avuto il merito di dare una configurazione organica alla materia della difesa del suolo attraverso le opere di sistemazione idraulico-forestali e l'imposizione dei vincoli forestali (idrogeologico e protettivo) per difendere e consolidare l'assetto idrogeologico dei bacini montani e la salvaguardia del territorio da eventi franosi e valanghivi.

ABSTRACT

The hydrogeological constraint of the Serpieri law for soil protection and land management. The forestry and reclamation legislation, introduced in an organic way at the beginning of the '900, was and is a glory of our law because it was ahead of its time and constitutes, to this day, a fundamental cornerstone for the defense of the soil of the Italian territory.

The urgent need, manifested at the end of the 800, to prevent the recurrent phenomena of hydrogeological instability that materialized throughout the Italian peninsula with landslides, landslides and landslides pushed the legislators of the time to introduce a territorial constraint, to avoid public damage and in the public interest, in order to conform the use of land / forest property to a rational management that responded to preordained technical-scientific criteria.

The Serpieri forest law of 1923 (R.D. n. 3267/1923) and its Implementing Regulation had the merit of giving an organic arrangement to the matter of soil protection through the works of hydraulic-forestry arrangement and the imposition of forest constraints (hydrogeological and protective) to defend and consolidate the hydrogeological structure of mountain basins and the protection of the territory from landslides and avalanches.

