

DIRITTO E AMBIENTE

I8

Direttore

Giovanni CORDINI
Università degli Studi di Pavia

Comitato scientifico

Carlo DESIDERI
Consiglio Nazionale delle Ricerche

Paolo FOIS
Professore Ordinario
Università degli Studi di Sassari

Carlo Alberto GRAZIANI
Professore Ordinario
Università degli Studi di Siena

Sergio MARCHISIO
Professore Ordinario
"Sapienza" Università Di Roma

Vladimir PASSOS DE FREITAS
Magistrato
Brasile

Amedeo POSTIGLIONE
Direttore ICEF (International Court of the Environment Foundation)
Presidente on. della Corte di Cassazione

Alfred REST
Full Professor of International Law
Università di Colonia

Comitato redazionale

Emma IMPARATO

Angelo PAVESI

Guido SALA CHIRI

Alessandro VENTURI

DIRITTO E AMBIENTE

La collana "Diritto e Ambiente" intende offrire al lettore opere monografiche e studi collettivi che trattano i profili giuridici delle questioni ambientali da differenti angolazioni disciplinari. Da un lato l'ordito del diritto ambientale si delinea attraverso ricostruzioni della dottrina, della legislazione e degli apporti giurisprudenziali. Dall'altro vi sono studi che consentono lo svolgimento di aspetti fondamentali per comprenderne la struttura, come i testi dedicati ai principi, quelli che mettono a confronto, con metodo comparato, i vari ordinamenti, quelli che dedicano attenzione ad uno specifico settore dell'ambiente. Di fronte ad un quadro prospettico di tale ampiezza e consistenza ci si deve chiedere se emerge un filo conduttore, se è possibile indicare una traccia da seguire anche allo scopo di orientamento e di stimolo per ulteriori svolgimenti. Penso che questo si possa trovare nell'idea per cui l'ambiente, per gli uomini, costituisce una condizione di esistenza e la qualità ambientale una esigenza a cui si collega la vita stessa dell'uomo sulla Terra.

Alberto Abrami

**Governo del territorio e disciplina giuridica
dei boschi e delle aree protette**

II edizione rivista e aggiornata





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXVII
Giacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.giacchinoonoratieditore.it
info@giacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-0730-0

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: agosto 2014
II edizione: ottobre 2017

a Ferruccio e al suo futuro

Indice

11 Capitolo I

Il sistema vincolistico forestale

1.1. Dalla prima legge forestale dello stato unitario al R.d. n. 3267 del 1923, 11 – 1.2. Significato e caratteristiche del vincolo idrogeologico, 18 – 1.3. Gli effetti del vincolo idrogeologico sulla proprietà privata, 26 – 1.4. Il vincolo idrogeologico nella legislazione regionale, 37 – 1.5. Il vincolo per altri scopi, 46 – 1.6. La definizione giuridica di bosco, 50.

69 Capitolo II

La proprietà forestale pubblica

2.1. Il regime giuridico dei beni forestali di proprietà dello stato, 69 – 2.2. Il trasferimento dei beni forestali statali alle regioni e il contenzioso costituzionale, 79 – 2.3. La proprietà forestale dei comuni e degli altri enti, 92.

99 Capitolo III

I boschi nella pianificazione del territorio

3.1. Il vincolo paesaggistico, 99 – 3.2. Il piano paesaggistico, 107 – 3.3. La trasformazione del terreno boscato e il taglio culturale nel decreto n. 227 del 2001, 118.

125 Capitolo IV

Forme di produzione selvicolturale e strutture amministrative d'intervento

4.1. L'impresa selvicolturale, 125 – 4.2. L'utilizzazione del bosco attribuita a soggetti terzi, 137 – 4.2.1. *L'usufruttuario*, 137 – 4.2.2. *L'affittuario*, 143 – 4.3. L'impresa forestale collettiva, 145 – 4.3.1. *Le comunioni familiari e la loro tipicità*, 145 – 4.3.2. *Le comunioni familiari e la disciplina dei beni comuni*, 149 – 4.4. I diritti di uso civico, 154 – 4.5. Le nuove funzioni del il Corpo forestale dello Stato, 162 – 4.6. La legislazione di repressione degli incendi boschivi, 171.

- 177 Capitolo V
 La difesa del suolo
 5.1. Le opere di sistemazione idraulico–forestale, 177 – 5.2. La bonifica ed i consorzi di bonifica, 183 – 5.3. Autorità di distretto e piano di distretto, 193.
- 205 Capitolo VI
 La rilevanza giuridica dell’ambiente
 6.1. L’ambiente nell’ordinamento comunitario, 205 – 6.2. L’ambiente nella Costituzione italiana, 210 – 6.3. Il danno ambientale, 213 – 6.3.1. *Prevenzione e ripristino della situazione anteriore al danno ambientale*, 217 – 6.3.2. *Il risarcimento del danno ambientale*, 220.
- 225 Capitolo VII
 La legislazione per la montagna. Il verde urbano. Politica e legislazione forestale dell’Unione europea
 7.1. La legislazione speciale per i territori classificati montani, 225 – 7.2. Le comunità montane, 229 – 7.3. La disciplina giuridica del verde urbano e periurbano, 238 – 7.4. Politica e legislazione forestale dell’Unione europea, 246.
- 261 Capitolo VIII
 Parchi e riserve nazionali e regionali
 8.1. Parchi nazionali e riserve statali: caratteri generali, 261 – 8.2. Le misure di salvaguardia e gli organi del parco, 271 – 8.3. Gli strumenti di pianificazione, 278 – 8.3.1. *Il piano territoriale*, 278 – 8.3.2. *Il regolamento e il piano socio–economico*, 284 – 8.4. Poteri autorizzatori e repressivi; le aree protette marine, 288 – 8.5. Parchi e riserve di interesse regionale, 296

Il sistema vincolistico forestale

SOMMARIO: 1.1. Dalla prima legge forestale dello stato unitario al R.d. n. 3267 del 1923, 11 – 1.2. Significato e caratteristiche del vincolo idrogeologico, 18 – 1.3. Gli effetti del vincolo idrogeologico sulla proprietà privata, 26 – 1.4. Il vincolo idrogeologico nella legislazione regionale, 37 – 1.5. Il vincolo per altri scopi, 46 – 1.6. La definizione giuridica di bosco, 50.

1.1. Dalla prima legge forestale dello stato unitario al R.d. n. 3267 del 1923

Fino a tutta la metà degli anni 80 del secolo scorso, la disciplina giuridica relativa ai territori boscati riposava sul R.d. 30 dicembre 1923 n. 3267, recante: “Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani” noto però ai più, tale decreto legislativo, con la denominazione di “legge” forestale.

Eppure questa normativa — che d’ora in avanti chiameremo anche noi con la dizione di legge — nonostante sia comunemente considerata come la disciplina giuridica di riferimento dei territori boscati, non costituisce il risvolto legislativo del fenomeno silvano nella sua interezza, poiché essa ha per oggetto i terreni gravati dal vincolo idrogeologico indipendentemente dalla loro *natura e destinazione* che può essere la più diversa, e perciò a prescindere dall’essere tali terreni coperti dalla superficie forestale. Quindi non i soli boschi, ma anche i boschi, e comunque non considerati nel genere, sono oggetto della normativa, anche se di fatto, ovvero da un punto di vista statistico, i boschi che risultano vincolati, in particolare quelli situati nelle aree collinari e di montagna, lo sono in larghissima percentuale¹.

1. Cfr. G. PATRONE, *Economia forestale*, Firenze 1970 p. 424 e 425. L’autore indica nell’83,03 per cento la percentuale complessiva di superficie boscata sottoposta al vincolo idrogeologico.

Va anche considerato che i boschi appartenenti alla proprietà pubblica, dovendo osservare un particolare regime per la loro utilizzazione, sono anch'essi oggetto di una forma di vincolo, che la legge n. 3267 del 1923 definisce economico, ma che sostanzialmente non differisce, negli effetti, dal vincolo idrogeologico, anzi risulta più incisivo di quest'ultimo, per il fatto che le regole del governo del bosco scaturiscono da un apposito piano approvato o prescritto dal Comitato forestale.

A metà degli anni ottanta del secolo scorso, oltre sessanta anni dopo l'entrata in vigore della normativa n. 3267 del 1923, viene emanata la legge 8 agosto 1985 n. 431 di conversione in legge del decreto legge 27 giugno 1985 n. 312, mediante la quale vengono sottoposti al vincolo paesaggistico una serie di aree tipologiche e sistemi ecologici caratterizzanti la geografia del nostro Paese, come l'articolazione delle coste, i territori contermini ai laghi, gli argini dei fiumi, i circhi glaciali, le zone umide, i parchi nazionali e regionali ed altri territori di particolare interesse, nonché i territori boscati considerati anch'essi nel genere. Potremmo affermare che si tratta di un'estensione quantitativa del vincolo paesaggistico disciplinato dalla legge n. 1497 del 1939, se l'oggetto della nuova tutela non fosse tutt'altro dalla considerazione della "non comune bellezza" dei luoghi o dei "quadri naturali" riferiti a singoli beni o località individuate con atto amministrativo, come dispone la legislazione del 1939.

La finalità della legge n. 431 del 1985 non è più soltanto la tutela paesaggistica nel senso della protezione estetica, ma una tutela paesaggistica intesa come salvaguardia di interi sistemi ecologici non necessariamente di rilevante bellezza, ma anzi, almeno in taluni casi, a prescindere da questa. Ma di ciò diremo più avanti. Ora ci basti accennare che il nuovo vincolo — che non potremmo non definire di conservazione, pur considerando la volontà di valorizzazione dei beni protetti, vede la sua nascita — diversamente dal vincolo idrogeologico che prende origine da un atto discrezionale dell'Autorità amministrativa — per effetto delle prescrizioni stesse della legge che obbliga i proprietari dei beni oggetto del vincolo a non alterarli ed a mantenere la destinazione in atto².

2. Per l'origine in modo indiretto del vincolo idrogeologico mediante l'approvazione del progetto di massima di un bacino montano al pari dell'approvazione del piano generale di bonifica, vedi *infra* nel capitolo V, rispettivamente i n. 1 e 2.

Anche in questo caso, come già per il vincolo idrogeologico, il vincolo paesaggistico non ha un significato assoluto, ma relativo, nel senso che il cambio di destinazione può essere consentito dall'Amministrazione competente. Questa godrà di un'ampissima discrezionalità, fino a quando non verranno disposti dalla Regione i piani paesaggistici o piani urbanistico territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici e ambientali, che evidenzieranno l'effettiva portata del vincolo.

Successivamente all'intervento del legislatore paesaggista, il decreto n. 3267 del 1923 sarà massicciamente integrato e modificato dal d.lgs. 18 maggio 2001 n. 227, che detta la definizione di bosco e ne disciplina, nei principi generali, le diverse finalità e possibili utilizzazioni, caratterizzandosi nella sostanza, e cioè al di là dell'intitolazione della normativa, come legge quadro per le legislazioni forestali regionali. Con questo decreto, del quale avremo modo di parlare ampiamente, si assiste ad un'evoluzione dell'ordinamento giuridico forestale, nel senso che al sistema dei vincoli si sostituisce un obbligo generalizzato di conservazione del terreno boscato salvo autorizzazione.

Oggetto della normativa non saranno solo quei boschi rilevanti per il legislatore d'inizio degli anni '20 unicamente sotto il profilo della difesa geologica ed idrica, e più tardi anche per il profilo paesaggistico, oltretutto ambientale — nonostante il significato del termine bosco non fosse ancora, sotto il profilo giuridico, ben chiaro — ma il bosco in quanto tale, in relazione cioè alla totalità delle funzioni che esso esercita per sua natura³. Di qui, fatalmente, la ormai improrogabile necessità della definizione giuridica di bosco — già avvertita da non poche Regioni — che il decreto n. 227 del 2001 ci offre con sufficiente chiarezza, e che è stata recentemente integrata dall'art. 26 della legge 4 aprile 2012 n. 35 di conversione in legge del decreto 9 febbraio 2012 n. 5 il cui disposto è stato però accolto però con scarso entusiasmo dalla dottrina⁴.

L'obbligo, per cui si mira nel decreto del 2001 alla conservazione *tout court* del bosco, o meglio della generalità dei boschi, possiamo

3. Sul punto, A. ABRAMI, *L'ordinamento giuridico forestale dal vincolo idrogeologico a quello forestale* in, *L'Italia forestale e montana* 2012 p. 65 e ss.

4. Si veda, A. ABRAMI, *La nuova definizione di bosco ovvero dell'insidia per l'assetto idrogeologico* in *Idem* p. 213 e ss.

qualificarlo alla stregua di un vincolo forestale, poiché diversamente dalle leggi del 1923, ma anche del 1985, il bosco non è più strumento di quella o di quell'altra finalità, nel senso che esso può essere non particolarmente significativo sotto il profilo della protezione idrogeologica, come dell'interesse paesaggistico, e tuttavia la protezione lo investe ugualmente per l'insieme dei servizi di interesse generale che il bosco offre alla collettività, compresi fra questi, la biodiversità e l'igiene locale.

Chiarito l'ambito della legislazione forestale, vale la pena rilevare la sua tipicità, nel senso che essa disciplina beni, quali appunto i terreni boscati, su i quali convergono interessi pubblici e interessi privati. I primi sono riconducibili alla difesa idrogeologica, alla tutela del paesaggio e, più in generale alla protezione dell'ambiente, mentre i secondi sono rinvenibili, prevalentemente, nella produzione di legname la cui disciplina è riconducibile alle disposizioni civilistiche sull'impresa agraria.

La tipicità dell'ordinamento giuridico forestale risiede quindi nella conciliazione di due interessi contrapposti; questa conciliazione rende certo possibile l'utilizzazione del bene bosco da parte del suo proprietario, e però nella misura in cui è consentita dalla Pubblica Amministrazione, affinché non venga sacrificato l'interesse generale che vuole la permanenza della superficie boscata nel tempo avvenire.

Si configura così un tipo di proprietà, quella forestale appunto, che in dottrina è stata definita come proprietà che obbliga, o ad uso controllato da parte della Pubblica Amministrazione nel senso che l'esercizio di alcune facoltà sono possibili solo in seguito ad autorizzazione della Autorità competente, mentre per altre facoltà il loro esercizio deve essere conforme alla disciplina dettata dalla medesima Autorità.

In tal modo la proprietà silvana si caratterizza per la sua funzione sociale, e con questo tratto fondamentale si può affermare che essa abbia, da epoca antica, attraversato la storia del diritto forestale non essendosi mai manifestata come oggetto di un diritto dominicale pieno ed esclusivo, ma di un diritto del privato commistionato con la tutela dell'interesse pubblico. È quanto, infatti, si rinviene fin dalle normazioni delle civiltà più antiche e via via, in termini diversamente accentuati, fino all'attualità⁵.

5. Cfr. A. DI BERANGER, *Studi di Archeologia forestale*, Treviso-Venezia 1859-1865; ora anche in ristampa anastatica cura dell'Accademia italiana di Scienze Forestali, Firenze, 1965.

In epoca moderna questo modello di proprietà privata si ritrova nel nostro Paese nella legislazione forestale degli Stati pre-unitari dove l'elemento pubblicistico è, nella generalità dei casi, prevalente su quello privatistico⁶; esso sarà ancora presente nella prima legge forestale dell'Italia unita, 20 giugno 1877 n. 3917, ove però si assiste, come vedremo in seguito, ad un suo affievolimento, rispetto al passato, in conseguenza dell'affermazione del pensiero giusnaturalista della proprietà che restringe l'area dell'interesse pubblico di pertinenza del bosco alla sola difesa idrogeologica del territorio. Si osservò allora in dottrina, che la nuova normativa dello Stato unitario si caratterizzava non tanto come legge forestale, che si prende cioè cura "dei boschi della loro coltura e miglioramento", quanto piuttosto come legge di tutela idrogeologica poiché "prescindendo affatto da ogni interesse forestale, si ispira esclusivamente al pensiero dell'ingegnere e dell'idraulico per il quale il bosco non è il fine, ma il mezzo"⁷.

La legge n. 3917 del 1877 divide il territorio nazionale in due zone. Quella oltre il limitare della coltura del castagno e la zona al di sotto di tale delimitazione: nel primo caso il vincolo ha un carattere generale ed è imposto per legge "sui boschi e le terre spogliate di piante legnose oltre il limite della zona del castagno"; nel secondo caso il vincolo ha un carattere speciale, nel senso che l'intervento dell'Autorità Amministrativa si verificherà solo in presenza di particolari situazioni (art. 1).

La scelta della linea della coltura del castagno riposava sulla considerazione che tale coltura è esistente pressoché in tutte le regioni del nostro Paese, e lo è in modo più, o meno uniforme, qualora si operi la distinzione tra le regioni del Nord, del Centro e del Sud. Ma vi era anche un'altra considerazione nella scelta della linea del castagno, e cioè che oltre il limitare di questa vegetazione, la coltura agraria è impossibile o insufficientemente redditizia, sicché il diniego all'eventuale richiesta di trasformazione del terreno in coltura agraria, non essendo questa conveniente, non poneva il problema di pretese risarcitorie in relazione all'imposizione del vincolo *ex lege* senza previsione d'indennizzo.

6. Cfr. R. TRIFONE, *Storia del diritto forestale in Italia*, Firenze, 1957p. 112 e ss.

7. Si tratta dell'opinione del PAMPALONI leggibile in A MURA, *Ordinamento forestale e problemi montani*, Milano 1973 p. 14 e 15.

Tuttavia quei terreni, che i proprietari avessero “convenientemente ridotto e mantenuti a ripiani, ovvero coltivati a viti, olivi od altre piante arboree o fruticose” erano esentati dal vincolo idrogeologico (art. 3).

Nella zona al di sotto della fascia del castagno il vincolo veniva imposto — dal Comitato forestale su proposta dell’Ispettorato forestale — solo sui boschi che “per la loro specie e situazione possono, disboscandosi e dissodandosi, dar luogo a scoscendimenti, smottamenti, interramenti, frane, valanghe, e, con danno pubblico, disordinare il corso delle acque, o alterare la consistenza del suolo, oppure danneggiare le condizioni igieniche locali” (art. 1).

Se si prescinde dalla previsione del vincolo in relazione al danneggiamento delle “condizioni igieniche locali” — peraltro nell’esperienza pratica infrequente — la disposizione richiamata evidenzia la volontà legislativa di proteggere il bosco non per l’insieme dei servizi di interesse generale dei quali, come prima detto, può trarre beneficio la collettività, ma solo in quanto si appalesi come strumento di difesa del suolo e quindi sia effettivamente in grado, per via della trama delle sue radici e con il suo humus, di svolgere questa funzione di natura idrogeologica. In presenza di siffatta condizione si procede dunque all’imposizione del vincolo che ha come effetto immediato, il divieto del disboscamento e del dissodamento del terreno boscato, oltreché la soggezione nel governo del bosco, alla disciplina del regolamento esecutivo della legge, nonché, in maniera più minuta, nelle prescrizioni di massima e di polizia forestale. Norme quest’ultime, aventi contenuti tecnici, almeno prevalentemente, ascrivibili alla categoria dei regolamenti locali ed alle quali la legge fa rinvio per l’attuazione particolareggiata della legge (art. 4, comma 2). La loro redazione è di competenza del Comitato forestale, un Ente tecnico-amministrativo avente una giurisdizione territoriale provinciale che la legge caratterizza come organismo di riferimento in relazione agli atti di maggiore rilevanza concernenti i terreni vincolati.

La presenza del vincolo tollera, peraltro, la trasformazione del bosco in coltura agraria allorché questa, a giudizio del Comitato forestale e, ove occorra, sentito il Consiglio sanitario provinciale, venga realizzata in modo tale da poter surrogare il bosco nella funzione di prevenzione dei danni di cui all’art. 1 della legge.

Va ancora osservato che la coltura silvana e il taglio nei boschi non erano più, come in alcune legislazioni pre-unitarie, subordina-

te ad autorizzazioni preventive essendo sufficiente conformarsi alle prescrizioni di massima di competenza del Comitato forestale⁸.

Il vincolo non era indennizzabile. Il Parlamento fece infatti sua, pur tra non pochi contrasti, la tesi esposta dal Ministro proponente la legge, Maiorana Calatabiano, per cui il vincolo costituiva “la naturale limitazione delle ragioni della proprietà”, al di là delle quali non esiste il diritto, ma l’abuso di questo in danno della società. L’indennizzo quindi, poiché il vincolo non impedisce l’esercizio del diritto di proprietà ovvero la coltura forestale, né è fonte di obblighi di fare, non aveva alcun fondamento giuridico⁹.

La legge del 1877 stabiliva che entro sei mesi dalla sua pubblicazione, gli Ispettori forestali dovevano compilare gli elenchi di vincolo dei terreni — ma anche di svincolo in conseguenza della legislazione pregressa — da presentare ai Comitati forestali, i quali entro altri sei mesi avrebbero dovuto decidere in merito; termine che fu però prorogato con una circolare del dicembre del 1878 — della quale ci sarebbe stato da discutere della legittimità — a trent’anni.

Le operazioni di svincolo consentirono una rilevante distruzione di terreni boscati, tant’è che verso il 1890 si poté calcolare che oltre 2 milioni di ettari di bosco fossero stati distrutti¹⁰.

Alla legge del 1877 altre normative seguirono: a prescindere dal regolamento 10 febbraio 1878 n. 4293, va segnalata la legge 1 marzo 1888, n. 5238 con la quale si avvertì per la prima volta l’importanza ed il ruolo del bacino idrografico. Nel corso, già del primo decennio del novecento, vennero emanate numerose normative aventi però una portata di interesse locale: per il bacino del Sele nel 1902, per la Basilicata nel 1904, per la Calabria nel 1906, per le Province pugliesi nel 1910.

Innovativa fu però, rispetto ad una legislazione che fino ad allora aveva una caratterizzazione idrogeologica, la legge 2 giugno 1910 n. 277 che si pose il problema del bosco, o meglio della selvicoltura e dell’economia montana, con la creazione dell’Azienda del Demanio forestale, di cui più avanti diremo ampiamente.

8. Sul punto A MURA, *L’ordinamento forestale* ecc. cit. p. 16.

9. Si è richiamata la sostanza del pensiero del Ministro MAIORANA CALATABIANO nella presentazione del progetto di legge al Parlamento. Cfr. A MURA, *L’ordinamento forestale* ecc. cit. p. 16.

10. Cfr. E. SERENI, *Il Capitalismo nelle campagne (1860–1900)*, Torino 1968 p. 19.

Da ultimo conviene segnalare la legge 13 luglio 1911, n. 774 in materia di sistemazioni idraulico-forestali, poi rinvenibile nel r.d.L. 21 marzo 1912, n. 442 che riuni in un testo unico le disposizioni sulle sistemazioni idraulico-forestali.

1.2. Significato e caratteristiche del vincolo idrogeologico

Abbiamo visto come la legge forestale del 1877 era stata integrata, nel corso degli anni successivi alla sua entrata in vigore da non pochi interventi legislativi che, non di rado, si erano sovrapposti ad essa in modo poco organico, sicché si pose il problema di riorganizzare la materia in un unico testo secondo le indicazioni emerse nei convegni forestali che si tennero negli anni dieci del secolo scorso.

Si giunge così alla redazione del vigente r.d. 30 dicembre 1923 n. 3267 — emanato in virtù della legge di delegazione 3 dicembre 1922 n. 1601 — recante: “Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani”. Il titolo della legge è di per sé emblematico di come all’interesse per il bosco si accompagni l’interesse per i terreni montani, un binomio che spiega la caratterizzazione “ingegneristica” della legge — non diversamente da quanto abbiamo osservato riguardo alla normativa del 1877 — nel senso che ci troviamo di fronte ad un sistema normativo che ha come fine, non la protezione del bosco, ma la difesa del suolo, e come strumento per perseguire tale finalità, il vincolo idrogeologico. Questo grava sui boschi e più in generale, sui terreni di qualsiasi natura e destinazione, i quali risulteranno, sotto il profilo statistico, situati prevalentemente nelle zone montane per il fatto che la difesa del suolo si realizza nelle aree di montagna — all’epoca tuttavia non ancora giuridicamente definita — piuttosto che nelle aree di pianura.

La legge n. 3267 del 1923 è costituita da sette titoli, ma dovendo qui metterne in evidenza le caratterizzazioni principali, la distinguiamo in due parti: la prima parte è diretta a prevenire il danno di natura idrogeologica mediante l’imposizione del vincolo, del quale disciplina la procedura nonché gli effetti sulla proprietà privata. Il vincolo però imponendo comportamenti di *non facere* non è in grado di assicurare alcuna garanzia allorché la situazione di dissesto idrogeologico si sia già verificata. In questo caso non si tratta di prevenire il danno, ma di

riparare il danno — e qui siamo alla seconda parte della legge — mediante l'intervento pubblico, ora di competenza delle Regioni. Questo intervento si manifesta attraverso l'esecuzione di opere sistematorie di natura idraulico-forestale che possono avere per oggetto la sistemazione pianificata dell'intero bacino montano, o più semplicemente, senza cioè ricorrere alla complessità di questa operazione, la realizzazione in modo mirato di rimboschimenti e rinsaldamenti di terreni.

Veniamo dunque al vincolo idrogeologico. La procedura impositiva prende avvio con l'intervento d'ufficio da parte dell'Autorità forestale la quale, attraverso la ricognizione per "zone" all'interno del bacino idrografico od anche torrentizio, individua quei terreni che, se lasciati alla libera utilizzazione del proprietario privato, potrebbero "subire denudazioni", perdere la stabilità, o turbare il regime delle acque con conseguente "danno pubblico" (art. 1).

L'individuazione dei terreni da parte dell'Amministrazione forestale — la quale gode per tal fine di un'ampia discrezionalità appena quantificata dall'art. 1 del regolamento di esecuzione r.d. 16 maggio 1926, n. 1126 — ha natura di proposta per il Comitato forestale, l'organismo competente all'imposizione del vincolo. La descrizione dei confini dell'area da vincolare, rilevata all'interno delle varie circoscrizioni comunali su di una mappa catastale, è pubblicizzata a cura del Sindaco all'albo pretorio del Comune per 90 giorni, mentre una copia della relazione redatta anch'essa dall'Autorità forestale — nella quale vengono illustrate le circostanze ed i motivi che hanno consigliato la proposta delle zone da vincolare — resterà depositata presso la segreteria del Comune a disposizione degli interessati.

Abbiamo detto sopra come la proposta di vincolo veda destinatario il Comitato forestale — un organismo terzo e cioè estraneo al privato possessore del terreno, allo stesso modo che all'Amministrazione procedente — cui spetta la decisione sull'imposizione del vincolo, una volta considerati, insieme alla proposta dell'Autorità forestale i reclami degli interessati, pubblicizzati anch'essi, come già la proposta di vincolo, per 90 giorni¹¹. Questo termine potrà consentire la presentazione

11. La composizione del Comitato forestale prevista dall'art. 181 della legge forestale vedeva la presenza di "una persona particolarmente versata nei problemi della montagna" di nomina del Ministro dell'Agricoltura e Foreste con funzione di Presidente, dell'Ispettore forestale provinciale, dell'Ispettore agrario provinciale, del capo dell'Ufficio provinciale del Genio civile, di due consiglieri provinciali e dal rappresentante del Comune nel cui

dei reclami dei proprietari controinteressati che saranno anch'essi oggetto del giudizio complessivo del Comitato. La notifica presso l'albo pretorio comunale "tiene luogo di notificazione". La disposizione suscita però delle perplessità d'ordine costituzionale, poiché un principio dell'ordinamento esige che gli atti che menomano i diritti del soggetto vengano notificati direttamente alla persona interessata.

La procedura impositiva di vincolo consente, dunque, la partecipazione del proprietario del terreno all'atto amministrativo che lo concerne potendo, questi, presentare reclami avversi alla proposta di vincolo che dovranno essere considerati nella decisione del Comitato forestale. Se ci è consentito il paragone con la legislazione urbanistica, la situazione non ci sembra molto diversa dalla presentazione delle osservazioni al piano regolatore in adozione da parte del Consiglio comunale, per quanto, in quest'ultimo caso, il soggetto interessato possa arrivare a suggerire soluzioni diverse da quelle previste nello strumento di piano, mentre ciò non avviene nella legislazione forestale dove il privato può solo chiedere l'esclusione dal vincolo proposto dalla Pubblica Amministrazione.

La forma procedurale che abbiamo descritto può ascrivere tra quei procedimenti che la legge talora impone alla Pubblica Amministrazione, allo scopo di garantire che l'esercizio della funzione amministrativa avvenga nel rispetto non solo dell'ordinamento, ma anche dell'interesse dei terzi. La profilatura garantistica del procedimento in esame, risulta ancora con non minore evidenza, allorché si consideri che il contraddittorio instauratosi tra l'Ispettorato forestale che avanza la proposta di vincolo ed il proprietario privato, viene deciso da un organismo estraneo alle parti e cioè il Comitato forestale che è ente autonomo rispetto all'organizzazione gerarchica del Ministero dell'agricoltura e foreste. Il dato incontrovertibile che il privato possessore possa contraddire la proposta dell'Amministrazione forestale, non significa peraltro che il Comitato forestale svolga un'attività giurisdizionale, poiché il reclamo del privato — stesso termine generico non

territorio si procede all'imposizione del vincolo. Rispetto alla composizione disciplinata dalla legge del 1877 che aveva visto la prevalenza nel Comitato dei rappresentanti degli Enti locali, ora si assiste al prevalere degli organi burocratici, dopo che l'operato dei primi era stato giudicato ispirato troppo spesso da criteri particolaristici. Sul punto, C. CANTELMO, *L'ingerenza delle Camere di Commercio subentrate ai Comitati forestali in materia di boschi e territori montani* in, *Riv. dir. agr.* 1956, p. 206.