

Siamo, dunque, a 90 anni..e, coi tempi pensionistici che corrono, credo che giungeremo anche ai 100 anni del Vincolo ☺

Come sappiamo – siamo qui per questo - la legge di fondamento della materia forestale in Italia poggia sul Regio Decreto n. 3267 del 30.12.1923, a cui ha fatto seguito il Regolamento d'attuazione della legge, il Regio Decreto n. 1126 del 16.05.1926 (anche allora, come vediamo, trascorsero circa 3 anni per emettere la norma attuativa).

Giova però dare un cenno (visto che le origini sono davvero 'storiche') della prima legge forestale del Regno, la Legge 'Maiorana-Calatabiano', ossia L. **20.06.1877**, n. 3917, la quale distingueva in modo empirico – ma delineato – le zone vincolate da quelle libere utilizzando la linea di demarcazione offerta dai castagneti, i quali infatti prendevano normalmente le zone collinari e montuose oltre una data quota, linea vegetazionale oltre la quale era impossibile esercitare alcuna coltura agraria a causa anche della scarsa valenza redditizia – a quelle quote – delle stesse. I terreni al di sotto della linea del castagno, potevano comunque essere vincolati qualora 'per la loro specie e natura avrebbero potuto, disboscandosi o dissodandosi (i due temi di fondo dell'attività amministrativa ora esercitata dal Servizio Foreste in seno alla Legge Forestale statale), provocare scoscendimenti, smottamenti, interramenti, frane, valanghe e, con danno pubblico, disordinare il corso delle acque o alterare la consistenza del suolo ovvero danneggiare le condizioni igieniche locali'.

Erano peraltro esenti dal vincolo sia i terreni in piano che quelli con coltivazioni arboree, vigneti, oliveti, frutteti ecc.

Altra genesi normativa della legge ottocentesca è il concetto di '*bosco vincolato per ragioni igieniche*', probabilmente ascrivibili alla prevenzione dalla malaria delle zone umide e acquitrinose. Tale vincolo era operabile dagli Enti locali, con esborso di un indennizzo, cosa che senz'altro ne limitò la diffusione.

Dai concetti e dai richiami anzidetti si evince la natura pubblicistica del vincolo idrogeologico, in quanto a tutela di interessi generali relativi al territorio e, anche, alla salute pubblica.

Le leggi forestali storiche avevano un interesse prettamente territoriale, ossia guardavano alla tutela delle aree boscate non per scopi strettamente protettivi delle vegetazioni, ma per l'effetto che tale tutela poteva avere sull'assetto del territorio montano. L'ispirazione, cioè, era dettata da necessità idrauliche e geologiche; il bosco era il 'mezzo', non il fine. Ciò ha maggior valenza se si pensa che la preservazione delle aree boscate, allora certamente più diffuse di oggi, era il metodo più economico per affrontare il diffuso dissesto soprattutto delle zone appenniniche.

Il riconoscimento della possibilità di prescindere dal vincolo - ossia il soddisfacimento delle richieste di svincolo da parte di Enti o privati cittadini, dapprima per scopi prettamente agricoli poi, con lo sviluppo dell'economia nazionale e degli ambiti urbani, anche per motivazioni assimilabili, quali l'edificazione – era appannaggio del cosiddetto Comitato Forestale Provinciale (un organismo tecnico-amministrativo oggi sostituito, quale materia delegata, dalle Regioni). Lo svincolo è reso possibile laddove, grazie ad interventi strutturali in sito e aree limitrofe, si assicurino la stabilità del territorio e l'ininfluenza ovvero il miglioramento del fluire delle acque di superficie.

I principi ispiratori della L.F. erano finalizzati, dunque, alla preservazione dello status boschivo; per contro, laddove non si poteva chiedere, pur per finalità pubblicistiche, ai possessori dei fondi vincolati, un dispendio economico (oggi possibile grazie ai finanziamenti e contributi pubblici) al fine della preservazione delle zone montane, già di per sé con scarsa utilità economica, se non per la stessa utilizzazione dei boschi – è però giustificata la tutela dalle attività agrarie e antropiche più

spinte, argomento che è descritto nelle P.M.P.F. relativamente ai dettami dell'art. 19 del Regolamento Forestale, lett. 'D' ed 'E'. In effetti, essi sono (o avrebbero dovuto essere) regolamentati al Titolo V e VI delle Prescrizioni di Massima.

Per le utilizzazioni dei boschi e dei terreni agrari esistenti all'interno delle aree vincolate, infatti, la L.F. prevedeva l'emanazione di Norme Provinciali di carattere specifico, le cosiddette Prescrizioni di Massima e di Polizia Forestale, oggi ancora strumento di riferimento valido, supportato, nella Regione Puglia, dal recente Regolamento sui Tagli Boschivi, il n. 10/2009, con regolamentazione allargata anche alle unità forestali singole o sporadicamente radicate su tutto il territorio regionale, e non già solo, quindi, su quello vincolato, aspetto questo che collega la normogenesi forestale alla normogenesi ambientale.

Cuore dell'intera norma resta l'enunciato dell'art. 1: *'Sono sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici i terreni di qualsiasi natura e destinazione che, per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme di cui agli artt. 7, 8 e 9 possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque.'*, concetto successivamente regolamentato anche dal Codice Civile all'art. **866, Vincoli per scopi idrogeologici e per altri scopi: anche indipendentemente da un piano di bonifica (857 e seguenti), i terreni di qualsiasi natura e destinazione possono essere sottoposti a vincolo idrogeologico, osservate le forme e le condizioni stabilite dalla legge speciale, al fine di evitare che possano con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque. L'utilizzazione dei terreni e l'eventuale loro trasformazione, la qualità delle colture, il governo dei boschi e dei pascoli sono assoggettati, per effetto del vincolo, alle limitazioni stabilite dalle leggi in materia. Parimenti, a norma della legge speciale, possono essere sottoposti a limitazione nella loro utilizzazione i boschi che per la loro speciale ubicazione difendono terreni o fabbricati dalla caduta di valanghe, dal rotolamento dei sassi, dal sorrenamento e dalla furia dei venti, e quelli ritenuti utili per le condizioni igieniche locali.'**

Lo scopo della norma del '23 (confermando o riprendendo il concetto già espresso nella precedente l.f.), è l'istituzione del vincolo e delle varie attribuzioni amministrative sulla materia. Si evince, rispetto alla precedente classificazione, il concetto che possono essere vincolate anche le aree non boscate, per la funzione di tutela dei territori da esse influenzate a valle. L'art. 2 infatti recita: *'La determinazione dei terreni di cui all'articolo precedente sarà fatta per zone nel perimetro dei singoli bacini fluviali. A tale scopo l'Amministrazione forestale segnerà per ogni Comune su di una mappa catastale, o, in mancanza, su di una carta del regio Istituto geografico militare possibilmente in scala da 1 a 10.000, i terreni da comprendersi nella zona da vincolare, descrivendone i confini. In apposita relazione esporrà ed illustrerà le circostanze ed i motivi che consigliarono la proposta.'*

Si noti questo primo cenno ai bacini fluviali, materia questa, ora, che s'interseca anche con le competenze dell'AdB (in ossequio alla ex L. 183/1989).

Nella seconda parte della L.F., si disciplina la possibilità di intervenire sui dissesti mediante l'adozione di opere di difesa idraulico-forestale o con interventi forzosi di rimboschimento trentennali, in *'occupazione temporanea'*, poi disciplinati anche ai sensi dell'art. 867 del Codice Civile: ***'Sistemazione e rimboschimento dei terreni vincolati - Al fine del rimboschimento e del rinsaldamento i terreni vincolati possono essere assoggettati a espropriazione, a occupazione temporanea o a sospensione dell'esercizio del pascolo, nei modi e con le forme stabiliti dalle leggi in materia.'***

Sappiamo che questo compito è stato assolto, in un recente passato, sia per il Gargano che per il sub Appennino, grazie anche ai Consorzi di Bonifica.

Così, rispetto alla precedente norma, il vincolo non è imposto primariamente con limiti territoriali ascrivibili ai castagneti, quindi per legge, ma nasce dall'attività impositiva degli organi demandati a tanto dalla legge. Spettava infatti all'Autorità Forestale individuare le zone *all'interno dei bacini idrografici* sensibili, proposti al Comitato Forestale provinciale per la definitiva approvazione, con un iter che prevedeva la possibilità di accoglimento di reclami e osservazioni da terzi interessati, in contraddittorio coi proprietari.

Una esplicitazione va fatta sulle Autorizzazioni previste per le istanze prodotte ai sensi dell'art. 7 della L.F.. Primariamente erano previste per la sola trasformazione dei boschi in altra qualità di coltura o dei terreni saldi in lavorazioni periodiche (art. 21 del regolamento 1126/1926). Nei decenni, sia per il consolidamento delle attività agrarie che per l'espansione degli insediamenti antropici, il concetto si è esteso alle trasformazioni che gli insediamenti edilizi o le grandi opere pubbliche attuano sul territorio, seppur già in utilizzazione. Al riguardo, già il Codice Civile adegua implicitamente l'art. 7 della L.F. laddove, nell'art. 866, enuncia, tra l'altro, che *'L'utilizzazione dei terreni e l'eventuale loro trasformazione, la qualità delle colture, il governo dei boschi e dei pascoli sono assoggettati, per effetto del vincolo, alle limitazioni stabilite dalle leggi in materia.'* Il Consiglio di Stato ha poi confermato il principio, con un voto degli anni '70, spiegando che per 'trasformazione del territorio' deve intendersi ogni forma di utilizzazione, anche quella edilizia. Le legislazioni regionali hanno poi supportato e rafforzato tale concetto, per cui oggi appare abbastanza ovvio rilasciare Autorizzazioni forestali di svincolo anche per 'trasformazioni del territorio' operate per scopi edilizi più in generale, oltre che per mera trasformazione agraria (intesa sia come dissodamento di terreni saldi che di miglioramenti fondiario). Ha perso pertanto valenza il dettato dell'art. 20 del Regio Decreto 1126, che demandava a sola comunicazione l'effettuazione di movimenti di terra che non fossero quelli dell'art. 21. Oggi, tali comunicazioni, sono plausibili per opere minori e/o temporanee (sondaggi, perforazione di pozzi, attività di commercializzazione inerti, consolidamenti fondali di edifici esistenti, recinzioni 'a giorno', opere afferenti la segnaletica, arredo, ecc.).

Di fondamentale importanza è, per lo scopo, l'iter Autorizzativo di partecipazione alla formazione dei PUG, momento sostanziale ed occasione importante per la tutela del territorio in un ambito così vasto, quale quello comunale che, come si sa, con i Piani territoriali allarga ormai il concetto di 'città' anche alle zone agricole, la nuova periferia.

In conclusione, la materia forestale si occupa principalmente della preservazione di determinate aree all'uopo vincolate – che, ricordiamo, abbracciano, oltre che i boschi, anche le macchie, i pascoli arborati, i terreni saldi o anche utilizzati – ciò al fine di preservare il territorio dalla micro-frantumazione e dilavamento violento determinabile dalle acque piovane sui fragili terreni scoscesi e, inoltre, per evitare l'innescò di velocità di scorrimento più torrentizie che fluviali, dovute all'impoverimento della vegetazione a monte, laddove prendono vita, appunto, i raccogliimenti fluviali, le arterie di vita di Madre Natura. Oggi poi, lo spostamento del clima da mediterraneo a tropicale (con manifestazioni violente, improvvise e copiose dei fenomeni meteorologici), e – per contro – l'impoverimento delle terre agrarie (che esprimono sintomi di desertificazione), esaspera ancor di più la necessità di una regolamentazione specifica e mirata alla variegata struttura del suolo regionale.

Altro compito possibile, ancora, è la revisione delle P.M.P.F., confrontandole col Regolamento Regionale n. 10/2009 – eventualmente integrandolo - e, più in particolare, per l'esigenza di aggiornare i dettami dell'art. 19, lettere D ed E del Regolamento attuativo n. 1126/1926 (Titoli V e VI delle Prescrizioni).

Al riguardo, dal confronto tra Regolam. 10/2009 e P.M.P.F., potrebbero essere mappate e disciplinate le *'zone d'interfaccia' tra aree sensibili* (agglomerati urbani – residence, villaggi

turistici, aziende agricole, abitati - e aree boscate e assimilabili) che la Protezione Civile ha individuato e fornito alle Amministrazioni comunali. A queste possono essere aggiunte, di volta in volta, quelle che verranno a generarsi in virtù di ulteriori insediamenti di qualunque natura. Tali distanze potranno essere differenti a seconda della titolarità delle zone d'interfaccia.

Per l'aspetto contemplato dalla lettera E dell'art. 19 credo sia indispensabile, in ossequio all'art. 71 delle Prescr. di Massima per la Provincia di Foggia, 'subordinare l'ulteriore lavorazione alle modalità intese a suddividere le acque, a diminuirne e la velocità, a conservare la stabilità del suolo e a ridurre il trasporto delle terre', ciò qualora dovessero risultare palesemente in cont rasto con la tutela idrogeologica. Si auspica una riconversione ad attività silvo-pastorali.

Voglio fare un ultimo cenno alla possibile applicazione di un Codice della Buona Pratica Agro/Forestale, ispirato ai principi previsti dalla Direttiva 91/676/CEE (Direttiva Nitrati), Reg. CE 1250/99 e in riferimento a quanto stabilito al comma 2 dell'art. 23 del Reg. CE 1257/99: 'gli impegni agroambientali oltrepassano l'applicazione delle normali pratiche agricole' e a quanto indicato al comma 1 dell'art. 28 del Reg. CE n. 1750/99: 'le buone pratiche agricole (CBPA) sono definite come **l'insieme dei metodi culturali, che un agricoltore diligente impiegherebbe in una Regione interessata**' (aggiungo io), da dissesto idrogeologico.

Cristiano Maiorino
Servizio Foreste - Foggia