

## Limitazioni e divieti nelle aree percorse da incendi boschivi e i recenti orientamenti della giurisprudenza\*\*\*

Mirta Liliana Bellotti

**Sommario.** 1. Premessa. 2. Origine storica della normativa. 3. Legge quadro in materia di incendi boschivi. 4. Le nozioni di incendio boschivo e zona boscata. 5. I vincoli nelle zone di bosco danneggiate dal fuoco. 6. Divieto di destinazione diversa dell'immobile. 7. I limiti all'attività edilizia. 8. Il divieto quinquennale di attività di rimboschimento e ingegneria ambientale con risorse pubbliche. 9. Il divieto all'attività di pascolo e di caccia. 10. I limiti e i divieti sono operativi anche in mancanza del censimento dei terreni percorsi dal fuoco ad opera dei Comuni. 11. La giurisprudenza ritiene che i limiti a causa di incendi boschivi riguardano all'art. 117 lett. s della Costituzione. 12. Le sanzioni previste.

### 1. Premessa

L'emergenza incendi tende ogni anno a diminuire, ma ancora conserva dimensioni importanti. Il patrimonio forestale italiano, tra i più grandi d'Europa per ampiezza e varietà di specie, costituisce un'immensa ricchezza per l'ambiente e l'economia, per l'equilibrio del territorio e per la conservazione del paesaggio.

Ogni anno, tuttavia, soprattutto nel periodo caldo, assistiamo all'incendio di migliaia di ettari di bosco, molto spesso dovuto a cause dolose legate alla speculazione edilizia, all'incuria e alla disattenzione dell'uomo<sup>1</sup>.

Nel 2004 era in crescita il pericolo di incendi, quelli dolosi sono stati 3.968, il 61,7% del totale, con una incidenza superiore a quella dei singoli anni del periodo di 1998-2004. È uno dei dati più preoccupanti registrati nel Dossier incendi del Corpo forestale dello Stato di quell'anno, che segnala anche le difficoltà delle operazioni di contrasto: solo 22, in totale, gli arresti in flagranza per il reato specifico<sup>2</sup>.

Nel 2008 il bilancio del fuoco è diminuito del cinquanta per cento in tutta Italia rispetto all'estate del 2007, ricordata come una delle più roventi degli ultimi tempi. In netto calo anche la superficie boscata colpita dalle fiamme. Diversi i fattori che

---

\*\*Pubblicato nella Rivista Contratto e Impesa CEDAM, Padova, 2012, 4-5, luglio-ottobre 2012, 1068-1086

<sup>1</sup> CAMPANELLA B., Comuni in prima linea a difesa del territorio in *Guida agli Enti Locali*, 25 luglio 2009, n. 30, p.54.

<sup>2</sup> Guida agli Enti Locali 25 giugno 2005, n. 25, p.10, *Incendi dolosi in crescita Parte dalle Regioni il piano di prevenzione*.

hanno determinato la notevole diminuzione del numero degli incendi boschivi nella nostra Penisola, dal maggiore utilizzo da parte dei Comuni italiani del catasto delle aree bruciate al crescente coordinamento tra le Forze di polizia e i diversi enti impegnati nelle operazioni di spegnimento dei roghi, senza dimenticare il miglioramento delle condizioni climatiche.

Nei primi nove mesi dell'anno 2008 si sono verificati complessivamente 4.897 incendi boschivi che hanno percorso 37.539 ettari, di cui 15.270 boscati e 22.269 non boscati. Rispetto allo stesso periodo del 2007, quando i roghi erano stati 9.216, si è avuta una diminuzione del 50% del numero degli incendi. In netto calo anche la superficie totale percorsa dalle fiamme, che passa da 210.870 ettari del 2007 agli 37.539 del 2008, ben l'80% in meno. Diminuisce la superficie boscata andata in fumo rispetto a quella rilevata nello stesso periodo del precedente anno (109.275 ettari del 2007 contro gli 15.270 del 2008) e quella non boscata (101.595 ettari del 2007 contro i 22.269 del 2008)<sup>3</sup>.

Nel 2009 gli incendi boschivi sono diminuiti, passando dai 6.479 del 2008 a 5.422, il numero più basso degli ultimi 18 anni e il 20% in meno rispetto al 2008, anche se al Sud e sulle isole sono ancora troppi. I dati sono di Ecosistema incendi, del dossier 2010 di Legambiente e Protezione Civile.

L'emergenza incendi nel 2009 ha coinvolto il 16% dei Comuni italiani, a fronte del 19% registrato nell'anno precedente. Un risultato positivo, che in alcune Regioni sembra rappresentare un punto di svolta. In particolare l'Umbria, che ha un importante patrimonio forestale, nell'ultimo biennio è riuscita a diminuire del 70% i Comuni interessati dagli incendi, la Basilicata li ha dimezzati, mentre in Puglia sono calati di un terzo. Ancora piuttosto complicata, invece, la situazione in Sardegna<sup>4</sup>.

Nei primi otto mesi del 2011 gli incendi sono aumentati del 66% rispetto allo stesso periodo dello scorso anno. Dal 1° gennaio al 10 agosto 2011, secondo i dati del Corpo forestale dello Stato, sono divampati 3.008 incendi boschivi che hanno percorso 16.487 ettari di cui 8.245 boscati e 8.242 non boscati. È quanto emerge dal dossier Ecosistema Incendi 2011 di Legambiente e Protezione civile<sup>5</sup>.

## **2. Origine storica della normativa.**

---

<sup>3</sup> CAMPANELLA B., Comuni in prima linea a difesa del territorio, cit. p.54.

<sup>4</sup> Guida agli Enti Locali, 7 agosto 2010, n. 32, p.10, *Legambiente: incendi in calo, male Sud e isole*.

<sup>5</sup> Guida agli Enti Locali, 24 settembre 2011, n. 38, p.9, *Incendi boschivi, roghi in aumento del 66%*.

La tutela delle zone boscate e dei pascoli percorsi da fuoco, con lo scopo di combattere gli incendi dolosi di boschi finalizzate alla speculazione edilizia, è stata inizialmente stabilita dalla legge 1 marzo 1975, n. 47. L'art. 9 di essa, modificato ed integrato dall'art. 1 bis del D.L. 30-8-1993, n.332, convertito nella legge 29 ottobre 1993, n. 428, nelle zone di bosco interessate da incendi, vietò l'insediamento di costruzioni di qualsiasi tipo e dispose che alle zone medesime, nella formazione degli strumenti urbanistici, non potesse darsi destinazione diversa da quella in atto prima dell'incendio.

Il testo dell'art. 9 comma 4 disponeva che:

"Nelle zone boscate comprese nei piani di cui all'articolo 1 della presente legge, i cui soprassuoli boschivi siano stati distrutti o danneggiati dal fuoco, è vietato l'insediamento di costruzioni di qualsiasi tipo.

Tali zone non possono comunque avere una destinazione urbanistica diversa da quella in atto prima dell'incendio".

Il Consiglio di Stato, tuttavia, "ha ritenuto illegittimo il diniego di concessione edilizia in zona boschiva motivato dall'essere stata l'area percorsa da incendio, qualora si tratti di intervento che sarebbe stato consentito anche anteriormente all'incendio"<sup>6</sup>. Nell'anno 1998 nella sentenza 1048 ha reiterato che "il divieto di edificazione nei suoli interessati da incendi, ex art. 9, l. 1 marzo 1975 n. 47, non può essere esteso agli interventi che sarebbero stati consentiti anche in presenza del bosco"<sup>7</sup>.

### **3. Legge quadro in materia di incendi boschivi**

La Legge 21 novembre 2000, n. 353 "Legge quadro in materia di incendi boschivi" è stata emanata in conseguenza del ripetersi dei gravi incendi che hanno colpito il patrimonio boschivo nazionale. Questa legge è approvata dopo un lungo iter parlamentare, il relativo disegno di legge fu presentato in Parlamento già nel maggio del 1996<sup>8</sup>.

Sull'onda lunga delle devastazioni estive dei boschi italiani, venute in essere negli ultimi anni, la legge in esame, definisce la cornice organica degli interventi

---

<sup>6</sup> C. Stato, sez. V, 25 maggio 1995, n. 832 in *Foro it.*, 1995, III, p. 607.

<sup>7</sup> C. Stato, sez. V, 15 luglio 1998, n. 1048 in *Riv. giur. edilizia*, 1998, I, p. 1390.

<sup>8</sup> CORBETTA S., *Incendi boschivi: in vigore la legge-quadro* in *Dir. pen. proc.*, 2001, n.1, p. 47.

normativi che sono volti alla prevenzione ed alla lotta all'annoso problema degli incendi boschivi<sup>9</sup>.

La Legge 21 novembre 2000 n. 353, è volta "alla conservazione e alla difesa dagli incendi del patrimonio boschivo nazionale quale bene insostituibile per la qualità della vita e costituiscono principi fondamentali dell'ordinamento, ai sensi dell'art. 117 della Cost." (articolo 1, comma 1). Tale obiettivo, perseguito anche attraverso misure di "previsione, di prevenzione e di lotta attiva contro gli incendi boschivi" e di "formazione, informazione ed educazione ambientale" (articolo 1, comma 2) giustifica anche i vincoli di destinazione e le limitazioni d'uso fissati dall'articolo 10 quale deterrente del fenomeno degli incendi finalizzati alla successiva speculazione edilizia e per la conseguente salvaguardia del patrimonio boschivo<sup>10</sup>.

Le regioni approvano il piano regionale per la programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta contro gli incendi boschivi, sulla base di linee guida e di direttive deliberate, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge n. 353/2000, dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delegato per il coordinamento della protezione civile, che si avvale, per quanto di rispettiva competenza, dell'Agenzia di protezione civile, del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Corpo forestale dello Stato e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Le regioni approvano il piano entro centocinquanta giorni dalla deliberazione delle linee guida. Il piano, è sottoposto a revisione annuale. (art. 3 L. n. 353/2000)

In caso d'inadempienza delle regioni, la funzione vicaria risulta assegnata al Ministro delegato per il coordinamento della protezione civile, che predispone le attività di emergenza per lo spegnimento degli incendi boschivi, tenendo conto delle strutture operative delle province, dei comuni e delle comunità montane (art. 3, comma 4, L. n. 353/2000)

#### **4. Le nozioni di incendio boschivo e zona boscata**

La legge quadro che studiamo definisce la fattispecie dell'incendio boschivo, intendendo "*un fuoco con suscettività a espandersi su aree boscate, cespugliate o arborate, comprese eventuali strutture e infrastrutture antropizzate poste all'interno delle predette aree, oppure su terreni coltivati o incolti e pascoli limitrofi a dette aree*"

---

<sup>9</sup> PALUMBO P., *Il Problema Incendi Boschivi: l'auspicata Legge-quadro n°353/2000*, disponibile in <http://www.diritto.it/articoli/ambiente/palumbo1.html>

<sup>10</sup> Cass. Sez. III, 5 ottobre 2011, n. 36104 disponibile in <http://lexambiente.it/urbanistica/160/7576-urbanistica-piano-aziendale-di-sviluppo-agricolo.html>

(art. 2). La definizione presuppone l'appiccamento di un fuoco di notevole proporzione e virulenza, che si connota per la sua suscettività a espandersi, è comprensiva di ogni forma d'incendio, antropica e non antropica, dolosa, colposa e accidentale<sup>11</sup>. Questo concetto s'identifica in un fuoco in potenziale espansione su aree boschive, comprese "strutture ed infrastrutture antropizzate"<sup>12</sup>.

La determinazione della "zona boscata" non può prescindere dal necessario riferimento alla legislazione forestale, nazionale e regionale, ed implica l'individuazione di aree dotate di specifici caratteri biofisici e territoriali .

Il decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, riguardante il settore forestale, nel all'art. 2, comma 1, dispone che "*i termini bosco, foresta e selva sono equiparati*"; all'art. 6, comma 1, precisa che "*Nelle more della emanazione delle norme regionali...si considerano bosco i terreni coperti da vegetazione forestale arborea associata o meno a quella arbustiva di origine naturale o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo, i castagneti, le sugherete e la macchia mediterranea, ed esclusi i giardini pubblici e privati, le alberature stradali, i castagneti da frutto in attualità di coltura e gli impianti di frutticoltura e d'arboricoltura da legno di cui al comma 5. Le suddette formazioni vegetali e i terreni su cui essi sorgono devono avere estensione non inferiore a 2.000 metri quadrati e larghezza media non inferiore a 20 metri e copertura non inferiore al 20 per cento, con misurazione effettuata dalla base esterna dei fusti. È fatta salva la definizione bosco a sughera di cui alla legge 18 luglio 1956, n. 759. Sono altresì assimilati a bosco i fondi gravati dall'obbligo di rimboschimento per le finalità di difesa idrogeologica del territorio, qualità dell'aria, salvaguardia del patrimonio idrico, conservazione della biodiversità, protezione del paesaggio e dell'ambiente in generale, nonché le radure e tutte le altre superfici d'estensione inferiore a 2000 metri quadri che interrompono la continuità del bosco*".

La legge n. 353 del 2000 art. 10 comma 1 assimila alle zone boscate, le aree destinate a pascolo, agli effetti della tutela dagli incendi<sup>13</sup>.

La giurisprudenza ha ritenuto che la nozione di bosco comprende numerose ipotesi di vegetazione: "Da una lettura sistematica della normativa in materia di boschi e dalle specifiche finalità di salvaguardia del territorio perseguite dalla legge, emerge con chiarezza che nell'ambito delle misure protettive dei boschi sono indubbiamente ricomprese numerose ipotesi di vegetazione non soltanto riconducibile a quella degli alberi di alto fusto, includendosi anche la vegetazione qualificabile come macchia,

---

<sup>11</sup> PARENTE F. , *Incendi boschivi e vincoli legali ai poteri di contrattazione e di utilizzazione dell'Area*, in *Riv. Notariato* 2012, 04, p. 941. PARENTE F., *Il regime vincolistico delle terre percorse dal fuoco* in *Riv. Notariato* 2002, 06, p. 1385.

<sup>12</sup> PALUMBO P., *Il Problema Incendi Boschivi: l'auspicata Legge-quadro n°353/2000*, cit.

<sup>13</sup> PARENTE F., *Il regime vincolistico delle terre percorse dal fuoco*, cit.

oltreché coltivazioni da frutto di vario genere (cfr. artt. 2 e 10 L. n. 353/2000, art. 2, c. 1 d.lgs. n. 227/2001): con specifico riferimento agli alberi di olivo, che come è noto possono raggiungere volumi ed altezze considerevoli e che, sotto tale profilo, possono già di per sé accomunarsi agli alberi di alto fusto, è tuttora vigente la disciplina dettata dal decreto luogotenenziale 27 luglio 1945, n. 475, recante il divieto di abbattimento di tali alberi se non in numero limitato e con specifica autorizzazione delle autorità competenti”<sup>14</sup>.

“Le finalità di salvaguardia del territorio e delle sue entità naturalistiche indispensabili alla vita non possono essere ristrette a limitate ipotesi di particolari tipi di bosco e di pascoli, ponendosi una simile conclusione non solo in stridente contrasto, nella specie, con la normativa riguardante la speciale salvaguardia degli uliveti, ma pure in evidente contraddizione con la vigente disciplina generale in materia forestale, che ammette l'estensione della tutela addirittura alla sola sterpaglia, come ben messo in evidenza anche dalla giurisprudenza del giudice penale”<sup>15</sup>.

Concorda con quel criterio la giurisprudenza penale, essa afferma che “la zona era coperta da macchia mediterranea c.d. alta, cioè da una vegetazione composta nel piano dominante da specie arboree quali ginepro, olivastro, fillirea, associate nel piano dominato a vegetazione composta da lentischio, euforbia e ginestra spinosa nonché da altre forme arbustive: questa complessa vegetazione era tale da coprire il suolo al 100% senza soluzione di continuità. Per conseguenza ricorreva la fattispecie giuridica di bosco ai sensi dell'art. 2 comma 6, D.Lgs. 227/2001”<sup>16</sup>.

La Cassazione penale ha posto in evidenza che “la nozione di bosco ai fini della individuazione dei territori boschivi protetti dal vincolo paesaggistico è stata definita nel comma 6 dell'art. 2 del D.Lgs. 18.5.2001 n. 227, e coincide con ogni terreno coperto da vegetazione forestale arborea, associata o meno a quella arbustiva, da castagneti, sugherete o da macchia mediterranea, purché avente estensione non inferiore a 2.000 metri quadrati, larghezza media non inferiore a 20 metri e copertura non inferiore al 20 per cento. Inoltre, sono assimilati al bosco i fondi gravati dall'obbligo di rimboschimento per fini di tutela ambientale, nonché le radure e le altre superfici di estensione inferiore a 2.000 metri quadrati che interrompono la continuità del bosco”<sup>17</sup>. Soggiungendo che “nella nozione di bosco rientra sia la vegetazione arborea, sia la macchia mediterranea come tale, indipendentemente dal suo carattere arboreo o

---

<sup>14</sup> C. di Stato, Sez. IV - 9 luglio 2010, n. 4457 disponibile in [http://www.ambientediritto.it/sentenze/2010/CDS/Cds\\_2010\\_n.4457.htm](http://www.ambientediritto.it/sentenze/2010/CDS/Cds_2010_n.4457.htm)

<sup>15</sup> C. di Stato, Sez. IV - 9 luglio 2010, n. 4457, cit.

<sup>16</sup> Cass. penale Sez. III, 23 Gennaio 2007 (c.c. 16/11/2006), n. 1874 disponibile in <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2007/Cassazione/Cassazione%202007%20n.1874.htm>

arbustivo, sicché non si dovrebbe più distinguere tra ‘macchia alta’, di predominanza arborea, e ‘macchia bassa’, di natura arbustiva”<sup>18</sup>.

## **5. I vincoli nelle zone di bosco danneggiate dal fuoco**

Al fine di garantire la conservazione e la difesa dagli incendi del patrimonio boschivo nazionale, l’art. 10 comma 1 della legge 353/2000, modificato dall’art. 4, comma 173, L. 24.12.2003, n. 350, con decorrenza dal 01.01.2004 ha prescritto che:

-Le zone boscate e i pascoli i cui soprassuoli sono stati percorsi dal fuoco non possono avere una destinazione diversa da quella preesistente all’incendio per almeno quindici anni dall’avvenire dello stesso. Deve essere espressamente richiamato il vincolo in tutti gli atti di compravendita di quei immobile, pena la nullità dell’atto. È consentita la costruzione di opere pubbliche necessarie alla salvaguardia della pubblica incolumità e dell’ambiente.

- In queste aree è inoltre vietata per dieci anni la realizzazione di edifici nonché di strutture e infrastrutture finalizzate a insediamenti civili e attività produttive, (tranne le opere la cui realizzazione fosse già prevista prima dell’incendio dagli strumenti urbanistici vigenti a tale data). Nei comuni sprovvisti di piano regolatore è vietata per dieci anni ogni edificazione su area boscata percorsa dal fuoco.

- Per cinque anni sono vietate le attività di rimboschimento e di ingegneria ambientale sostenute con risorse finanziarie pubbliche (salvo autorizzazione concessa dal Ministro del ambiente per le aree naturali protette statali o della Regione negli altri casi);

- Per dieci anni, sono vietati il pascolo e la caccia.

In questo modo il legislatore nazionale ha inserito, nel corpo della legge che studiamo, limitazioni alle attività di godimento e di utilizzazione delle aree interessate dall’evento combustivo. Si tratta di vincoli oggettivi<sup>19</sup>, in altre parole imposti su determinate zone senza però indicarne le persone gravate, assumono connotati di realtà e seguono il bene colpito per tutto il periodo di durata del vincolo. Sono anche vincoli di scopo, mirati alla tutela del patrimonio boschivo.

## **6. Divieto di destinazione diversa dell’immobile**

L’art. 10, comma 1, l. n. 353/2000 vieta di mutare, per almeno quindici anni, la destinazione d’uso della zona incendiata, rispetto all’utilizzazione urbanistica preesistente all’incendio. La legge quadro non prescrive un termine tassativo di durata del vincolo, ma individua un periodo di almeno quindici anni, Parente ritiene che il

---

<sup>18</sup> Cass. penale Sez. III, 23 Gennaio 2007 (c.c. 16/11/2006), n. 1874, cit.

<sup>19</sup> PARENTE F., *Il regime vincolistico delle terre percorse dal fuoco*, cit.

parametro formalizzato costituisca un'indicazione legislativa minimale, suscettibile di ulteriore estensione in sede di adeguamento degli ordinamenti regionali<sup>20</sup>.

Le leggi regionali, in molti casi, pur rinviando al contenuto dell'art. 10 della legge nazionale, hanno trasferito alla discrezionalità degli enti locali la valutazione sulla dimensione temporale da introdurre nei provvedimenti di autorizzazione o di diniego relativi alla realizzazione di opere compatibili con la destinazione urbanistica delle terre incendiate.

Questo limite della destinazione può essere derogato per ragioni di pubblico interesse o per esigenze di natura ambientale. Difatti, è consentita la costruzione di opere pubbliche essenziali alla salvaguardia della incolumità generale e dell'ambiente (art. 10, comma 1, l. n. 353/2000).

La legge quadro impone l'obbligo di menzionare questo vincolo, in tutti gli atti di compravendita di aree e immobili situati nelle zone boscate e nei pascoli i cui soprassuoli siano stati percorsi dal fuoco, pena la nullità del negozio traslativo (art. 10, comma 1). L'obbligo è prescritto durante i quindici anni in cui questa limitazione è vigente.

L'obbligo di menzione non ha effetti limitativi del potere di disposizione delle parti, ha fondamento nella circolazione informata, compie la funzione di informare l'acquirente dell'esistenza di prescrizioni legali parzialmente riduttive del contenuto usuale delle facoltà di godimento.

La disposizione in analisi “appare conforme non soltanto all'obbligo di buona fede nella conclusione del contratto, che grava su ciascuna delle parti (art. 1337 c.c.), ma pure all'obbligo di comunicare alla controparte l'esistenza di cause note di invalidità del contratto (art. 1338 c.c.)”, asserisce Parente<sup>21</sup>.

La sanzione stabilita dall'art. 10, comma 1, l. n. 353/2000, nella opinione di Parente, si tratta di una nullità negoziale per mancata menzione, e rientra nella morfologia delle cause di nullità testuale del contratto (art. 1418, comma 3, c.c.)<sup>22</sup>.

Parente continua l'analisi di questo obbligo, affermando che, allorché “si tratti di atto pubblico, l'obbligo di menzionare il vincolo, in applicazione della regola che impone al pubblico ufficiale che riceve l'atto di redigere un documento «con le formalità richieste» (art. 2699 c.c.), grava sul notaio rogante o sugli altri pubblici ufficiali autorizzati a ricevere atti di enti pubblici, territoriali e non territoriali”<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> PARENTE F., *Incendi boschivi e vincoli legali ai poteri di contrattazione e di utilizzazione dell'Area*, cit.

<sup>21</sup> PARENTE F., *Incendi boschivi e vincoli legali ai poteri di contrattazione e di utilizzazione dell'Area*, cit.

<sup>22</sup> PARENTE F., *Il regime vincolistico delle terre percorse dal fuoco*, cit.

<sup>23</sup> PARENTE F., *Il regime vincolistico delle terre percorse dal fuoco*, cit.

Parente sostiene che nonostante il silenzio della norma, sembra ragionevole applicare questo obbligo ugualmente alla fattispecie del negozio traslativo perfezionato nella forma della scrittura privata con sottoscrizioni autenticate, dato che il pubblico ufficiale autenticante è imputato dell'obbligo di verificare la conformità alla legge del contenuto negoziale della scrittura. Nelle scritture private non autenticate, invece, la responsabilità per l'inosservanza della formalità resta a carico delle parti contraenti, artefici dell'attività redazionale (art. 1325 ss. c.c.)<sup>24</sup>.

Il testo della legge quadro in materia di incendi menziona solamente gli atti di compravendita. Nonostante ciò, l'interpretazione assiologica, ritiene Parente, estende l'obbligatorietà della menzione a tutte le tipologie negoziali, aventi ad oggetto terreni percorsi dal fuoco, potenzialmente idonee a perseguire l'intento speculativo. In questa prospettiva, la clausola sulla menzione, oltre che nei contratti di compravendita, deve essere inserita in tutte le figure negoziali traslative o costitutive di diritti reali a titolo oneroso, quali, ad esempio, la permuta, la dazione in pagamento, la costituzione di rendita perpetua e di rendita vitalizia, il contratto traslativo atipico vitalizio (, il conferimento in società<sup>25</sup>.

Secondo il testo letterale della norma e il fondamento della disposizione, nel parere di Parente, sono esclusi dall'obbligo della menzione gli atti di donazione e gli atti non donativi di liberalità, perché non si prestano ad intenti speculativi, a meno che nell'atto traslativo siano inserite clausole, che suppongano la frode al regime dei vincoli<sup>26</sup>.

## **7. I limiti all'attività edilizia**

È vietata per dieci anni, la realizzazione di edifici nonché di strutture e infrastrutture finalizzate ad insediamenti civile ed attività produttive, fatti salvi i casi in cui detta realizzazione sia stata prevista in data precedente l'incendio dagli strumenti vigenti a tale data.

Parente ritiene che “malgrado la disposizione normativa utilizzi la locuzione limitativa soprassuoli, deve ritenersi che il divieto vada esteso a tutte le attività edificatorie e di trasformazione: quelle che interessano il soprassuolo e le altre da effettuare nel sottosuolo delle zone interdette. Le due fattispecie, infatti, si differenziano per l'ubicazione dell'oggetto materiale dell'attività edificatoria, ma sono accomunate dall'uniformità del regime degli effetti, attesa l'assimilazione tra l'attività di edificazione al disopra del suolo (art. 952, comma 1, c.c.) e l'attività di costruzione al disotto del suolo (art. 955 c.c.), che emerge dal sistema ordinamentale del diritto di superficie”<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> PARENTE F., *Il regime vincolistico delle terre percorse dal fuoco*, cit.

<sup>25</sup> PARENTE F., *Incendi boschivi e vincoli legali ai poteri di contrattazione e di utilizzazione dell'Area*, cit.

<sup>26</sup> PARENTE F., *Incendi boschivi e vincoli legali ai poteri di contrattazione e di utilizzazione dell'Area*, cit.

<sup>27</sup> PARENTE F., *Incendi boschivi e vincoli legali ai poteri di contrattazione e di utilizzazione dell'Area*, cit.

Un'altra ragione di questa interpretazione spiegata da quest'autore, è evitare la compromissione della funzione deterrente della norma<sup>28</sup>.

Si è già detto che, è stato modificato l'articolo 10, comma 1, quarto periodo della Legge-quadro n. 353 del 2000, introducendosi una previsione di esclusione del divieto decennale di inedificabilità (per la realizzazione di edifici nonché di strutture ed infrastrutture finalizzate ad insediamenti civili ed attività produttive) nei casi in cui detta realizzazione sia stata prevista in data precedente l'incendio dagli strumenti urbanistici vigenti a tale data.

Nel testo precedente alla modifica, invece, erano fatti salvi i casi in cui fosse "stata già rilasciata, in data precedente l'incendio e sulla base degli strumenti urbanistici vigenti a tale data, la relativa autorizzazione o concessione".

La prescrizione modificata escludeva dal divieto l'edificazione se l'autorizzazione, la concessione, il permesso edificatori erano già rilasciati al momento dell'incendio. Il proprietario era esposto a parecchi ricatti e pizzi se presentava in Comune una domanda di concessione per un campeggio, per un albergo, per un agriturismo e per altri insediamenti turistici in zone boschive. Se doveva aspettare anni per ottenere il permesso di costruire, certamente costui non aveva alcun interesse ad appiccare il fuoco, perché la destinazione urbanistica favorevole sussiste ed è irrevocabile; ha viceversa interesse il suo concorrente che con il fuoco gli poteva bloccare la costruzione. Esisteva il rischio di ricatti perché l'interessato veniva punito, in caso di incendio, con il blocco della edificabilità per colpa altrui<sup>29</sup>.

Questa disposizione "impedisce destinazioni diverse da quelle in atto prima dell'incendio stesso, mira a impedire che l'area possa divenire edificabile per il solo fatto dell'evento incendiario, onde va interpretata nel senso che tale divieto non si può estendere agli interventi costruttivi che sarebbero stati consentiti prima di detto evento"<sup>30</sup>. Il T.A.R. Puglia segnala che ciò trova fondamento laddove la disposizione prescrive, che "le zone boscate ed i pascoli i cui soprassuoli siano stati percorsi dal fuoco non possono avere una destinazione diversa da quella preesistente all'incendio per almeno quindici anni... È inoltre vietata per dieci anni, sui predetti soprassuoli, la realizzazione di edifici nonché di strutture e infrastrutture finalizzate ad insediamenti civili ed attività

---

<sup>28</sup> PARENTE F., *Il regime vincolistico delle terre percorse dal fuoco*, cit.

<sup>29</sup> COLOMBO CLERICI A., *Incendi. Effetti perversi dei vincoli. L'inedificabilità favorisce i roghi*, in *Il Sole* 24 ore, 20 agosto 2007.

<sup>30</sup> Consiglio Stato, sez. V, 15 luglio 1998, n. 1048 cit. da T.A.R. Puglia, 14 febbraio 2012, n. 276 disponibile in [http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Lecce/Sezione%203/2011/201100050/Provvedimenti/201200276\\_01.XML](http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Lecce/Sezione%203/2011/201100050/Provvedimenti/201200276_01.XML)

produttive, fatti salvi i casi in cui detta realizzazione sia stata prevista in data precedente l'incendio dagli strumenti urbanistici vigenti a tale data" (art. 10, comma 1, l. n. 353/2000).

La giurisprudenza ha osservato che la modifica effettuata nella norma, deve essere intesa nel senso che lo strumento urbanistico deve prevedere in termini puntuali le opere da realizzare, non essendo sufficiente un'indicazione in termini generici, in quanto vanificherebbe lo scopo della norma.

La Cassazione ha statuito che "la Legge n. 353 del 2000, articolo 10, laddove consente la realizzazione di edifici, strutture ed infrastrutture finalizzate ad insediamenti civili ed attività produttive nei soprassuoli percorsi dal fuoco, nei casi in cui la realizzazione sia stata prevista in data antecedente all'incendio dagli strumenti urbanistici vigenti a tale data, si riferisce alla specifica localizzazione dell'area riservata all'intervento da parte dello strumento urbanistico e non anche alla previsione di zona, con la conseguenza che non rileva, ai fini della speciale deroga, la generica compatibilità dell'intervento con la destinazione dell'area, essendo al contrario richiesto che l'area medesima sia già riservata dallo strumento urbanistico alla realizzazione delle predette opere".

"In tema di aree percorse dal fuoco, l'ipotesi di esclusione del divieto decennale d'inedificabilità deve essere affrontata e risolta tenendo presente che il richiamo alla previsione della realizzazione delle infrastrutture, in data precedente l'incendio, dagli strumenti urbanistici vigenti - non si riferisce ad una previsione di zona, bensì ad una localizzazione di area. In particolare, il riferimento riguarda l'articolo 7 della Legge 17 agosto 1942, n. 1150, il quale indica i contenuti essenziali dello strumento urbanistico generale. Tali contenuti sono individuati, per quanto attiene alla localizzazione: - nella rete delle principali vie di comunicazione stradali, ferroviarie e navigabili e dei relativi impianti; - nelle aree destinate a formare spazi di uso pubblico o sottoposte a speciali servitù; - nelle aree da riservare ad edifici pubblici o di uso pubblico nonché ad opere ed impianti di interesse collettivo o sociale. Sono invece contenuti riferiti alla zonizzazione: - la divisione in zone del territorio comunale con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona; - i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico; - le norme per l'attuazione del piano. Ad essi deve aggiungersi, inoltre, l'individuazione delle zone di recupero del patrimonio edilizio esistente di cui tratta l'articolo 27 della Legge 5 agosto 1978, n. 457 recante Norme per l'edilizia residenziale"<sup>31</sup>.

La Cassazione ha giudicato che "il Piano Aziendale di sviluppo agricolo, in quanto funzionale anche alla concreta realizzazione delle scelte urbanistiche delineate

---

<sup>31</sup> Cass. penale Sez. III, 28 aprile 2011, n. 16592, disponibile in [http://www.ambientediritto.it/sentenze/2011/Cassazione/Cassazione\\_2011\\_n.16592.htm](http://www.ambientediritto.it/sentenze/2011/Cassazione/Cassazione_2011_n.16592.htm)

dal Piano Regolatore Generale, ha natura di strumento di attuazione, con la conseguenza che, ai fini dell'applicazione della Legge n. 353 del 2000, articolo 10, laddove consente la realizzazione di edifici, strutture ed infrastrutture finalizzate ad insediamenti civili ed attività produttive nei soprassuoli percorsi dal fuoco, nei casi in cui la realizzazione sia stata prevista in data antecedente all'incendio dagli strumenti urbanistici vigenti a tale data, occorre che lo stesso sia stato già adottato<sup>32</sup>.

La Cassazione per di più si è pronunciata sul vincolo sopravvenuto di inedificabilità, ai sensi del art. 10 legge 21- 11- 2000 n 353: “Le norme sulla proroga del permesso a costruire, che consentono di prolungare il termine ordinario di tre anni per l'esecuzione delle opere, devono considerarsi di stretta interpretazione. Pertanto, secondo l'art. 15, comma quarto, del T.U. approvato con d.P.R. n. 380 del 2001 l'abilitazione a costruire ‘decade con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio’ (comma 4), ricavandosi la conseguenza che l'istituto della proroga non può più essere applicabile allorquando siano sopravvenute previsioni urbanistiche incompatibili con l'intervento assentito. Ben può il giudice penale accertare la conseguente mancanza dei presupposti legali per l'esercizio discrezionale della proroga e ritenere quindi la intervenuta decadenza del permesso a costruire”<sup>33</sup>.

## **8. Il divieto quinquennale di attività di rimboschimento e ingegneria ambientale con risorse pubbliche**

Il divieto per cinque anni di eseguire attività di rimboschimento e di ingegneria ambientale con risorse finanziarie pubbliche, a decorrere dall'accadimento dell'evento dannoso (art. 10, comma 1), si fonda nella particolare natura dei fondi. Parente ritiene che assume la fisionomia di proibizione relativa e non assoluta, e la morfologia di limite legale parziale alle facoltà di godimento<sup>34</sup>.

Le attività proibite, sono consentite se finanziate con fondi di natura privata e nell'ipotesi di finanziamento pubblico, autorizzato dal Ministero dell'ambiente per le aree naturali protette statali, o dalla regione competente, per le aree naturali non statali.

---

<sup>32</sup> Cass. penale Sez. III, 5 ottobre 2011, n. 36106 disponibile in <http://www.penalecontemporaneo.it/upload/Cass.%20III%20-%2036106.11%28cut%29.pdf>

<sup>33</sup> Cass. penale, Sez. III, 12 maggio 2008, n. 19101 disponibile in [http://www.ambientediritto.it/sentenze/2008/Cassazione/Cassazione\\_2008\\_n.\\_19101.htm](http://www.ambientediritto.it/sentenze/2008/Cassazione/Cassazione_2008_n._19101.htm)

<sup>34</sup> PARENTE F., Incendi boschivi e vincoli legali ai poteri di contrattazione e di utilizzazione dell'Area, cit. PARENTE F., *Il regime vincolistico delle terre percorse dal fuoco*, cit.

Questo divieto di finanziamento pubblico è esentato davanti alla documentata esistenza di situazioni di dissesto idrogeologico o di condizioni in cui sia urgente un intervento per la tutela di particolari valori ambientali e paesaggistici.

## **9. Il divieto all'attività di pascolo e di caccia**

Il divieto di procedere alle attività di pascolo e di caccia sui soprassuoli delle zone percorse dal fuoco, espressamente limitato alle aree boschive e non prescritto per le terre destinate a pascolo, secondo Parente, si configura come divieto di attività puramente materiali<sup>35</sup> (art. 10, comma 1).

Anche questo divieto, ha durata decennale a decorrere dall'accadimento dell'evento causativo dell'incendio.

In caso di trasgressione, è inflitta una sanzione amministrativa pecuniaria, che oscilla tra un parametro minimo ed uno massimo, con previsione di una quantificazione più consistente per la violazione del divieto di caccia (art. 10, comma 3).

Oltretutto la legge quadro sugli incendi boschivi vieta tutte le azioni determinanti anche solo potenzialmente l'innescò di incendio nelle aree e nei periodi a rischi di incendio boschivo (art. 10 comma 5, art. 3 comma 3, lettera f). In caso di trasgressione a queste proibizioni, la sanzione amministrativa pecuniaria (art. 10, comma 6, parte prima) si raddoppia per i responsabili privilegiati, appartenenti a corpi, organizzazioni di volontariato e strutture antincendio o facenti parte della categoria del personale stagionale, reclutato per le attività di prevenzione e di supporto (art. 10, comma 6, parte seconda); mentre la violazione imputabile ad esercenti attività turistiche viene sanzionata, in aggiunta alla sanzione amministrativa pecuniaria, con la revoca del provvedimento di abilitazione all'esercizio dell'attività (art. 10, comma 7)<sup>36</sup>.

## **10. I limiti e i divieti sono operativi anche in mancanza del censimento dei terreni percorsi dal fuoco ad opera dei Comuni**

L'art. 10 comma 2 legge n. 353/2000 statuisce che: "I comuni provvedono, entro novanta giorni dalla data di approvazione del piano regionale di cui al comma 1 dell'articolo 3, a censire, tramite apposito catasto, i soprassuoli già percorsi dal fuoco nell'ultimo quinquennio, avvalendosi anche dei rilievi effettuati dal Corpo forestale dello Stato. Il catasto è aggiornato annualmente. L'elenco dei predetti soprassuoli deve

---

<sup>35</sup> PARENTE F., Il regime vincolistico delle terre percorse dal fuoco, cit.

<sup>36</sup> PARENTE F., Il regime vincolistico delle terre percorse dal fuoco, cit.

essere esposto per trenta giorni all'albo pretorio comunale, per eventuali osservazioni. Decorso tale termine, i comuni valutano le osservazioni presentate ed approvano, entro i successivi sessanta giorni, gli elenchi definitivi e le relative perimetrazioni. È ammessa la revisione degli elenchi con la cancellazione delle prescrizioni relative ai divieti di cui al comma 1 solo dopo che siano trascorsi i periodi rispettivamente indicati, per ciascun divieto, dal medesimo comma 1”

Il Consiglio di Stato ha giudicato che sono operativi i limiti ed i divieti del comma 1 anche se le Amministrazioni tenute non hanno ottemperato ai suddetti obblighi amministrativi di accertamento. Infatti, sarebbe incoerente rispetto alla ratio della norma, ai principi generali dell'ordinamento ed al corretto perseguimento degli interessi pubblici connessi e desumibili altresì dall'art. 1 della medesima legge 353, ritenere che l'operatività dei divieti e, più in generale delle prescrizioni fondamentali della norma, oltretutto caratterizzati dalla sanzione penale in caso di violazione (dettata dal successivo comma 4 del menzionato art. 10), possa essere subordinata all'effettivo adempimento di un'attività amministrativa di mera certificazione ed elencazione, e perciò di carattere dichiarativo e non costitutivo<sup>37</sup> .

La Cassazione si è pronunciata nel senso della "immediata operatività del divieto di edificazione", evidenziando che "la mancata attuazione della ricognizione e della stesura dell'apposito catasto non può essere confusa con la mancata realizzazione di una condizione sospensiva dell'efficacia della legge, poiché non è pensabile, senza contraddire con la lettera ed il fine della norma, che la sua attuazione sia affidata alla solerzia di qualche funzionario"<sup>38</sup> .

Il T.A.R. Liguria aggiunge che se si ragiona in senso contrario, “il perseguimento di principi fondamentali dello Stato sarebbe subordinato, sine die, alla volontà di organi amministrativi locali operanti non nell'ambito delle proprie indefettibili prerogative di perseguimento del pubblico interesse per le rispettive comunità locali, ma in sede di mera attività di certificazione delegata da una legge fondamentale dello Stato” .

Il T.A.R. Liguria richiama di seguito il successivo comma 4: “nel caso di trasgressioni al divieto di realizzazione di edifici nonché di strutture e infrastrutture finalizzate ad insediamenti civili ed attività produttive su soprassuoli percorsi dal fuoco ai sensi del comma 1, si applica l'articolo 20, primo comma, lettera c), della legge 28

---

<sup>37</sup> Consiglio di Stato, Sez. 5, 1 luglio 2005, n. 3674 disponibile in <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2005/CdS/gen.lug/Cds%202005%20n.3674.htm>

<sup>38</sup> Cass., Sez. 3 penale , 25 febbraio 2010, n. 7608 disponibili in <http://lexambiente.it/urbanistica/160/6416-urbanistica-zone-boscate-gia-incendiate.html>

febbraio 1985, n. 47. Il giudice, nella sentenza di condanna, dispone la demolizione dell'opera e il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile. La previsione della sanzione penale per la violazione del divieto di cui al comma 1 da un lato costituisce conferma della rilevanza dei principi sottesi alla prescrizione in esame, dall'altro trova la propria giustificazione proprio in considerazione della necessità di tutelare interessi considerati preminenti dall'ordinamento” .

Questo Tribunale spiega che “il rinvio operato dalla norma di cui al comma 4 art. 10 l. 353 all'art. 20 lett. c) l. 47 cit. è evidentemente *quoad poenam*, cioè solo al fine di individuare la sanzione da applicare: ciò emerge dal fatto che la norma detta autonomamente ed in termini esaustivi il comportamento oggetto di sanzione, limitandosi a non indicare la pena per la quale appunto richiama altra ipotesi connotata da elementi di analogia sotto il profilo generale degli interessi pubblici ambientali tutelati; inoltre, la natura del rinvio emerge altresì dalla successiva indicazione autonoma delle sanzioni accessorie”<sup>39</sup> .

#### **11. La giurisprudenza ritiene che i limiti a causa di incendi boschivi riguardano all'art. 117 lett. s) della Costituzione**

Le limitazioni previste, per le zone boscate ed i pascoli i cui soprassuoli siano stati percorsi dal fuoco, dall'art. 10 della legge statale 21 novembre 2000, n. 353, riguardano la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, riservata alla legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2 lett. s) della Costituzione come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), ovvero ineriscono al governo del territorio e alla valorizzazione dei beni ambientali, assoggettate al regime di legislazione concorrente (art. 117, comma 3).

I dubbi interpretativi trovano giustificazione nel fatto che il patrimonio forestale costituisce un elemento naturalistico compositivo dell'ambiente e, quale fattore influente sulla qualità di vita dell'uomo, concorre a determinare l'ecosistema; nello stesso tempo, in quanto caratterizza l'assetto del territorio, si inserisce fra gli elementi posti a base dei procedimenti di pianificazione urbanistica, che includono anche gli aspetti naturalistici e salutistici (art. 7, comma 2, n. 5, della legge 17 agosto 1942, n. 1150; art. 80 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; art. 1bis del d.l. 27 giugno 1985, come convertito dalla legge 8 agosto 1985, n. 431 ; art. 7, comma 3, della legge 21 luglio 2000, n. 205).

Questa duplice valenza si rinviene anche nel predetto art. 117 della Costituzione e dalla copiosa normativa nazionale e comunitaria dalla quale si evince che i valori

---

<sup>39</sup> T.A.R. LIGURIA - Genova, Sez. 1 , 21 febbraio 2003, n. 225 disponibile in <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2003/TAR/Tar%20Liguria%20-%202003%20n.225.htm>

ambientali possono trovare considerazione e tutela per se stessi, ovvero possono intrecciarsi con altri interessi ed investire più materie, presentandosi in tal caso come valori trasversali, la cui cura può rientrare nella concorrente competenza di enti ed organi diversi<sup>40</sup>.

Se la finalità dell'intervento normativo è diretto a salvaguardare in via diretta ed esclusiva l'ambiente, l'intervento rientra nell'area riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato; se, invece, la tutela dei valori ambientali è perseguita nel quadro di una valutazione più ampia che include anche interessi rientranti nella sfera delle competenze regionali nella materia urbanistica o in altre materie di competenza concorrente, si è fuori dalla sfera di previsione del citato art. 117, comma 2, lett. s).

La disciplina dettata dalla legge n. 353 del 2000 è esplicitamente rivolta "alla conservazione e alla difesa dagli incendi del patrimonio boschivo nazionale quale bene insostituibile per la qualità della vita" (art. 1, comma 1). A questo obiettivo, cui mirano le misure di "previsione, di prevenzione e di lotta attiva contro gli incendi boschivi" e di "formazione, informazione ed educazione ambientale" (art. 1, comma 2) previste dalla legge, si conformano puntualmente anche i vincoli di destinazione e le limitazioni d'uso stabilite dall'art. 10, il cui specifico scopo è di salvaguardare, demotivando le attività incendiarie poste in essere per ragioni speculative, l'integrità dei boschi e dei pascoli.

Le prescrizioni dettate dalla norma incidono sull'uso del territorio ma è evidente che tali vincoli e limitazioni altra funzione non hanno se non quella deterrente di un diffuso fenomeno criminoso che mira a rendere sfruttabili sotto il profilo urbanistico aree altrimenti sottratte all'edificazione. Questa prospettiva non solo è estranea ai principi logico-giuridici che presiedono al governo del territorio, ma si pone su un versante diametralmente opposto, poiché nel conferire stabilità, quanto alla destinazione e all'uso del territorio, alla situazione di fatto prodottasi in seguito all'incendio, si traduce in vincoli ostativi dei processi di pianificazione urbanistica.

Il Consiglio di Stato ha accertato così che l' art. 10 della legge n. 353/2000, come del resto l'intero testo legislativo in cui è inserito, tutela in via diretta ed esclusiva i valori ambientali ed ecologici insiti nel patrimonio boschivo, deve ritenersi che esso si pone come fonte di una disciplina speciale riferibile alla sfera di competenza legislativa che il vigente art. 117, comma 2, della Costituzione riserva in via esclusiva allo Stato<sup>41</sup>.

Di conseguenza le prescrizioni stabilite dalla norma non possono essere modificate dalle Regioni e, come la Corte Costituzionale ha più volte affermato, neppure possono essere riprodotte in leggi regionali, in quanto ne deriverebbe una novazione della fonte che continuerebbe ad essere vigente anche se la norma fosse

---

<sup>40</sup> Corte cost., 24 giugno 2003, n. 222 disponibile in <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>

<sup>41</sup> *Consiglio di Stato, sez. 5, 1 luglio 2005, sentenza n. 3674, cit.*

comunque venuta meno. A questo fine l'art. 1 comma 3 della L. n. 353/2000 regola che "Le regioni a statuto ordinario provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti sulla base delle disposizioni di principio della presente entro e non oltre un anno dalla data di entrata in vigore della stessa".

La tutela dell'ambiente costituisce anche un interesse inerente alla materia urbanistica. Appunto per questo il Consiglio di Stato ritiene che la competenza esclusiva dello Stato non esclude che la Regione intervenga, a sua volta, per disciplinare l'uso delle aree interessate dalla disciplina di salvaguardia posta dal citato art. 10, purché, beninteso, ciò avvenga nell'esercizio di competenze legislative sue proprie e che gli interventi lascino indenni i contenuti e gli obiettivi della norma statale<sup>42</sup>.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria considera che la potestà legislativa deve sempre essere esercitata ed inquadrata nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, espressi dalla legge 353/2000, non solo per la previsione specifica e letterale di cui all'art. 1 comma 1, a tenore della quale appunto le disposizioni della presente legge sono finalizzate alla conservazione e alla difesa dagli incendi del patrimonio boschivo nazionale quale bene insostituibile per la qualità della vita e costituiscono *principi fondamentali dell'ordinamento ai sensi dell'art. 117 della Costituzione*, ma anche alla luce della natura delle disposizioni stesse, costituenti diretta applicazione di principi superiori dell'ordinamento previsti e tutelati dagli artt. 2, 9 e 32 Cost.: ciò giustifica altresì la richiamata previsione dell'intervento sanzionatorio di livello penale.

La norma statale in esame appare costituire, da un lato, materia esclusiva ai sensi dell'art. 117 comma 2 lett. s), dall'altro principio fondamentale ex art. 117 comma 3 per gli ambiti di competenza residuali facenti capo alla sfera di cognizione delle regioni, ad esempio governo del territorio, valorizzazione dei beni ambientali e culturali. Infatti la norma in esame, osserva il Collegio, appare diretta in via primaria alla tutela dell'ambiente leso, rappresentato in particolare dal patrimonio boschivo nazionale.

La Corte costituzionale<sup>43</sup> ha avuto modo di precisare che la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una materia, essendo l'ambiente da considerarsi un valore costituzionalmente protetto che riguarda altresì campi di azione amministrativa connessi ma distinti, quali ad esempio il governo del territorio e la tutela della salute; di conseguenza, le suddette finalità ambientali possono riguardare anche provvedimenti su "materie" distinte ma pur sempre legate alla tutela di un valore di tale rilievo.

---

<sup>42</sup> Consiglio di Stato, sez. 5, 1 luglio 2005, sentenza n. 3674 cit.

<sup>43</sup> Corte cost. , 26 luglio 2002 n. 407 disponibile in <http://www.ambientediritto.it/sentenze/2002/lug-dic/Corte%20Cost.%202002%20n.407.htm> e Corte cost., 20 dicembre 2002 n. 536 in <http://www.giurcost.org/decisioni/2002/0536s-02.html>

Da ciò discende che, nel parere del TAR Liguria, il valore ambiente protetto con la legge quadro in materia di incendi boschivi, dettata dalla discrezionalità del legislatore, ed i relativi principi non possono che investire anche gli ambiti eventualmente rimessi alla potestà normativa regionale: quest'ultima pertanto non può evidentemente derogare alle indicazioni fondamentali connesse alla tutela del valore suddetto<sup>44</sup>.

## **12. Le sanzioni previste**

L'art. 11 della legge n. 353 del 2000 ha stabilito sanzioni penali per l'incendio boschivo, inserendo l'art. 423 bis nel codice penale, e realizzando modifiche agli art. 424, 425 e 449 di quel codice.

Le violazioni dei divieti posti dall'art. 10 della legge n. 353/2000 sono represses con sanzioni amministrative.

Nel caso di trasgressioni al divieto di realizzazione di edifici nonché di strutture e infrastrutture finalizzate ad insediamenti civili ed attività produttive su soprassuoli percorsi dal fuoco ai sensi del comma 1, si applica l'articolo 20, primo comma, lettera c), della legge 28 febbraio 1985, n. 47, abrogato dall'articolo 136 del d.P.R. n. 380 del 2001 e sostituito dall'articolo 44, comma 1, dello stesso d.P.R., la pena prescritta nella lett. c) è l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 15.493 a 51.645 euro<sup>45</sup>. Il giudice, nella sentenza di condanna, dispone la demolizione dell'opera e il ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile. (art. 10, comma 4, L. n. 353/2000)

La trasgressione al divieto di pascolo e di caccia, è punito con una sanzione amministrativa pecuniaria, che oscilla tra un parametro minimo ed uno massimo, con previsione di una quantificazione più consistente per la violazione del divieto di caccia (art. 10, comma 3).

L'art. 10, comma 8, legge-quadro, dichiara applicabili agli eventi incendiari che interessano le terre boschive e pascolari le disposizioni dell'art. 18, L. 8 luglio 1986, n. 349 (sul diritto al risarcimento del danno ambientale), in questo articolo dal comma 1 a 9 sono stati abrogati dall'articolo 318, comma 2, lettera a) del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Il comma 9 ter aggiunto dall'articolo 114 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 e successivamente abrogato dall'articolo 318, comma 2, lettera a) del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> TAR LIGURIA - Genova, Sez. 1,21 febbraio 2003, n. 225, cit.

<sup>45</sup> FIALE A., *Diritto Urbanistico*, XII edizione, Napoli, 2006, p. 479.

<sup>46</sup> <http://www.ambientediritto.it/Legislazione/V.I.A/L%201986%20n%20349.htm>

L'art. 32 comma 27, lett. f) del D.L. n. 269/2003, convertito in legge n. 326/2003, dispone che non possono formare oggetto del condono edilizio le opere insistenti su aree boscate o su pascolo percorse da fuoco: “fermo restando quanto previsto dalla legge 21 novembre 2000, n. 353, e indipendentemente dall'approvazione del piano regionale di cui al comma 1 dell'articolo 3 della citata legge n. 353 del 2000, il comune subordina il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria alla verifica che le opere non insistano su aree boscate o su pascolo i cui soprassuoli siano stati percorsi dal fuoco. Agli effetti dell'esclusione dalla sanatoria è sufficiente l'acquisizione di elementi di prova, desumibili anche dagli atti e dai registri del Ministero dell'interno, che le aree interessate dall'abuso edilizio siano state, nell'ultimo decennio, percorse da uno o più incendi boschivi”. Fiale ricorda che l'art. 2 comma 51 della legge n. 662/1996 già aveva escluso dal condono edilizio previsto dall'art. 39 della legge n. 24/1994 “le costruzioni abusive realizzate sopra e sotto il suolo boschivo distrutto o danneggiato per cause naturali o atti volontari”<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> FIALE A., Diritto Urbanistico, cit., p. 480