

## **Il CFS sequestra “strada abusiva” realizzata su sentiero pregresso**

### **“ALLARGARE” UNA PREESISTENTE PISTA DETERMINA UNA MODIFICA TERRITORIALE SOGGETTA ALLE NORME EDILIZIE E PAESAGGISTICHE**

*A cura del Dott. Maurizio Santoloci*

Un recente caso di cronaca ripropone il tema degli “allargamenti” delle strade preesistenti e – più specificamente e diffusamente – delle piste pregresse nelle aree boscate; tema che è da sempre oggetto di dibattito e fonte di opinioni diversificate.

Infatti, da un comunicato stampa si apprende la notizia che il Corpo Forestale dello Stato nei giorni scorsi ha sottoposto a sequestro preventivo per violazione delle norme edilizie e paesaggistiche una strada in area boscata realizzata con considerevole allargamento di precedente semplice sentiero. Il sequestro è stato poi convalidato dal magistrato competente.

Il problema è rilevante – e molto avvertito sul territorio – perché poi nella realtà concreta dei fatti e delle cose di tutti i giorni questi presunti “allargamenti” di piste preesistenti, soprattutto all’interno di aree boscate, consistono in vere e proprie aperture di nuove strade a tutti gli effetti appunto dentro i boschi, e si pretende – da sempre – di poter operare tali interventi considerando gli stessi irrilevanti ai fini della normativa edilizia e vincolistica.

Noi da sempre, su queste pagine, in ogni evento seminariale e convegnistico, nel corso delle didattiche presso la Scuola nazionale del Corpo Forestale dello Stato ed in ogni occasione editoriale<sup>1</sup> abbiamo sempre sostenuto con convinzione e decisione teoria assolutamente

---

<sup>1</sup> Dal volume **“Edilizia & Vincoli – La disciplina della tutela giuridica del territorio”** di Maurizio Santoloci, Valentina Stefutti e Valentina Vattani – “Diritto all’ambiente – Edizioni” [www.dirittoambientedizioni.net](http://www.dirittoambientedizioni.net): : “ (...) Le strade e piste di esbosco. Spesso durante il taglio di un bosco si verifica il caso di trasformazione ed alterazione dello stato dei luoghi in un territorio boscato soprattutto attraverso le opere a supporto del taglio e più esattamente mediante l’ampliamento non autorizzato di vecchie piste di esbosco e la realizzazione di nuovi tracciati di percorribilità per far transitare ed operare i mezzi meccanici destinati al taglio stesso.

Il risultato è che laddove prima dell’inizio dell’opera di taglio non vi erano tracciati di percorribilità meccanica, o semmai ve ne erano in modo limitato ed isolato, dopo l’intervento in questione il territorio boscato si presenta, oltre che drasticamente diradato per il taglio stesso, soprattutto

---

stravolto nella sua componente urbanistica e paesaggistica dalla serie di tracciati in questione che aprono nuove ipotesi di percorribilità.

Va premesso in linea generale che, in antitesi ad alcune teorie dottrinarie di opposta tendenza, è pacifico in giurisprudenza che la realizzazione di una strada in generale comporti la necessità del preventivo rilascio - ieri della concessione urbanistico-edilizia - oggi del permesso di costruire, e non di atti di assenso minori. Questo non solo nel caso di una strada asfaltata in senso lato, ma anche nell'ipotesi di una strada campestre o in terra battuta.

E dunque deve argomentarsi che anche per realizzare una strada era ieri necessaria la concessione urbanistico-edilizia ed oggi è necessario il permesso di costruire, sia che si tratti di strade asfaltate che bianche od anche semplicemente campestri.

Cristallizzato dunque tale principio di fondo, dobbiamo analizzare inevitabilmente il regime giuridico delle strade nei territori boscati e le diverse sfumature terminologiche in tale settore vigenti con particolare riferimento alle cosiddette "piste di esbosco".

Premesso quanto sopra, consegue che per realizzare una strada all'interno di un territorio boscato, essendo quest'ultimo sottoposto a vincolo paesaggistico-ambientale sulla base del D.Lgs. n. 42/04, occorre non solo il permesso di costruire del Comune ma, ancor prima, lo speciale nulla osta della Regione (o ente locale sub-delegato) che consenta di operare appunto in zona vincolata sotto il profilo paesaggistico-ambientale.

Vige in questo campo, inoltre, spesso un equivoco terminologico tra "strade" e "piste da esbosco", sostenendo alcune teorie dottrinarie che queste ultime sono di libera realizzazione o che comunque siano al massimo soggette ad una autorizzazione della Comunità Montana: sia che si tratti di una "pista" da realizzare ex novo sia che si tratti di una ripulitura di una vecchia "pista" esistente.

Il punto è fondamentale e merita chiarimento, perché possono verificarsi due ipotesi.

A) Ove quest'opera classificata "pista" sia da realizzare ex novo su un terreno boscato integro e sul quale non vi sia traccia pregressa di vecchi sentieri, consegue che detti lavori devono considerarsi a tutti gli effetti finalizzati a realizzare un'opera che comporta comunque una innovativa modificazione rilevante e definitiva dell'assetto urbanistico-territoriale della zona; il punto fondamentale è che si tratti di una nuova entità sul territorio che comporti una alterazione rilevante dello stesso e non il nome che si vuole riconoscere a quest'opera. Così per aprire un "tracciato" percorribile con mezzi meccanici all'interno di un bosco (caso classico: cosiddetta "pista da esbosco") deve ritenersi necessario il permesso di costruire, in modo peraltro del tutto indipendente dal fatto che i lavori di cultura forestale possano essere perfettamente autorizzati (l'autorizzazione vale per l'esbosco in se stesso non per aprire una strada al suo servizio).

E non potrebbe essere diversamente, atteso che oggi le opere di cultura forestale e deforestazione si sviluppano inevitabilmente attraverso mezzi meccanici semoventi (tra cui ruspe, camion, etc...). Ed una sede di tracciato che consenta a tali mezzi di penetrare nel bosco, indipendentemente dalla dizione terminologica formale che si vuole applicargli, resta pur sempre una rilevante ed innovativa alterazione di fondo dell'assetto urbanistico-territoriale del territorio comunale; e dunque non può sfuggire per forza di cose al regime del permesso di costruire. Argomentando in modo opposto si giungerebbe al paradosso che per realizzare una strada bianca in aperta campagna percorribile da un camion del tipo di quelli utilizzati per l'esbosco serve il permesso di costruire, mentre lo stesso camion, con la stessa portata e potenziale necessità di apertura stradale per circolare, appena si addentra in un bosco per recarsi sul luogo del taglio percorre una "pista" che non necessita di permesso di costruire ma può realizzarsi con il semplice atto autorizzatorio della Comunità Montana.

opposta, ritenendo che realizzare su una vecchia mulattiera o pista (o comunque modesto tracciato di percorrenza) una nuova strada - diversa in primo luogo per larghezza, ma poi anche per struttura, estensione e finalità - era ed è tutt'oggi una nuova opera soggetta preventivamente ovunque oggi al permesso di costruire (ieri concessione edilizia, l'altro ieri licenza edilizia) e - se insiste in area soggetta a vincolo paesaggistico-ambientale (in primo

---

In realtà l'atto della Comunità Montana è una autorizzazione che verte e vale soltanto per i settori di competenza dello stesso ente ed è propedeutica al rilascio del permesso di costruire laddove si fonderà con altri atti di altri organi pubblici nel carteggio in itinere e farà parte, soltanto come uno dei vari elementi costitutivi, dell'iter amministrativo che sfocerà poi nel permesso di costruire finale.

B) Vi è poi l'ipotesi della "ripulitura e ripristino di vecchie piste da esbosco".

A questo riguardo va osservato che una vecchia pista, appunto perché vecchia, era logicamente finalizzata al passaggio di muli e dunque le dimensioni di larghezza sono modestamente proporzionate. Ripulire la vecchia pista significa estirpare la vegetazione spontanea che vi è cresciuta sopra e ripristinare il vecchio, modesto tracciato. Per tale opera, meramente agricolo-forestale, deve intendersi sufficiente il nulla-osta della Comunità Montana, senza necessità né dell'intervento regionale in ordine al vincolo paesaggistico-ambientale, né dell'intervento comunale per il regime del permesso di costruire. Ed è in tal caso logico, perché sul territorio quella entità già esisteva e nulla di nuovo viene realizzato. Ma i lavori devono in tal caso limitarsi strettamente, appunto, ad effettuare un'opera di ripulitura e ripristino del vecchio modesto tracciato lasciando intatta ogni dimensione in lunghezza e larghezza. Si avrà così di nuovo in funzione un modesto percorso transitabile in genere da muli e cavalli. E dunque realisticamente del tutto inutile per un imprenditore moderno a livello macroartigianale o industriale che notoriamente disbosca con mezzi meccanici e semoventi.

Ove si tenda ad utilizzare tale vetusto tracciato come base per sostanziosi ampliamenti al fine di produrre poi di fatto un fondo percorribile con i moderni mezzi meccanici, allora torniamo al discorso della necessità di un permesso di costruire e del nulla-osta per il vincolo paesaggistico-ambientale per quella che è semplicemente una strada ex novo realizzata su un vecchio percorso. Laddove il vecchio modesto sentiero non è stato semplicemente ripulito dalle erbacce e vegetazioni infestanti, ma è stato utilizzato come base topografica di tracciato per realizzarvi sopra ed al posto qualcosa di ben nuovo e diverso sia nella forma che nella finalità operativa. Ed a nulla vale in tale contesto il tentativo di differenziazione terminologica tra "pista di esbosco" e "strada" giacché tale binomio è destinato a restare un puro esercizio verbale privo di aderenza giuridica concreta.

Va da sé, ma si ritiene di ribadire il concetto, che l'autorizzazione degli enti pubblici preposti ad un'attività di cultura forestale o di disboscamento vale soltanto per tali attività in senso stretto e non può intendersi come tacitamente autorizzata anche la realizzazione del tracciato stradale percorribile per giungere all'interno del bosco sul luogo dei lavori, essendo comunque tale tracciato soggetto in modo del tutto indipendente al regime del permesso di costruire comunale e vincolistico della normativa sui vincoli.

È intuitivamente logico, peraltro, che deve intendersi esente dal regime del permesso di costruire la realizzazione di un sentiero ex novo a percorribilità esclusivamente pedonale (e/o magari ciclabile e/o ippico) all'interno di un bosco, quali ad esempio i "percorsi natura" a fini turistici o didattici, per il quale torna ad essere sufficiente il nulla osta della Comunità Montana o dell'ente gestore l'area se trattasi ad esempio di un parco naturale. (...)"

luogo boschi e foreste) – è soggetta ancora prima al relativo nulla osta della legge su detti vincoli (oltre che ad altri eventuali nulla osta, se previsti da altre norme specifiche). E questo senza eccezioni. Punto fondamentale é che non può ritenersi il permesso di costruire limitato al campo delle trasformazioni propriamente edilizie, esonerando così tutte le restanti attività sul territorio che comunque incidono considerevolmente sugli assetti urbanistico/paesaggistici. Si deve, invece, più propriamente riconoscere che serve il permesso di costruire non soltanto per la realizzazione di case od opere murarie, ma anche per altre opere che comportino in modo stabile e permanente trasformazione urbanistica ed edilizia della zona e modifica dello stato dei luoghi nel senso che il mutamento e l'alterazione abbiano un qualche rilievo ambientale, estetico, funzionale seppur non eseguite attraverso attività edilizia in senso stretto. A maggior ragione, se tali opere insistono in aree sottoposte a vincoli di ogni tipo e per i quali è preventivamente previsto un regime di nulla-osta. E realizzare (di fatto) una nuova pista o strada sul vecchio e spesso sbiadito tracciato di vecchie mulattiere, piste di esbosco o stradine di piccola dimensione equivale a realizzare un'opera del tutto nuova ai fini urbanistico-edilizi e vincolistici.

Abbiamo, peraltro, già avuto modo di citare su questa testata giornalistica on line che una sentenza della Corte di Cassazione conferma totalmente la linea interpretativa sopra esposta, da noi sostenuta in questi anni (seppur tra diverse ed opposte contestazioni)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Articolo pubblicato il 21 dicembre 2012: **“La Corte di Cassazione conferma una tesi “storica” di “Diritto all'ambiente”: per la costruzione o l'allargamento o la modificazione di una strada, che qualora le stesse avvengano su una precedente pista o strada, è necessario il permesso di costruire - A cura del Dott. Maurizio Santoloci”** – (...) Registriamo oggi una sentenza della Corte di Cassazione che conferma totalmente la linea interpretativa sopra esposta, da noi sostenuta in questi anni (seppur tra diverse ed opposte contestazioni). Vediamo la massima ufficiale: **Corte di Cassazione Penale, Sezione III, sentenza del 14 dicembre 2012, n. 48641: per la costruzione o l'allargamento o la modificazione di una strada, anche qualora le stesse avvengano su una precedente pista o strada, è necessario il permesso di costruire:** «... per la costruzione o l'allargamento o la modificazione di una strada, anche qualora le stesse avvengano su una precedente pista o strada, è necessaria la concessione edilizia (ora permesso di costruire), trattandosi di una trasformazione edilizia del territorio e che quando poi la costruzione o l'allargamento o la modificazione di una strada avvengono in zona paesisticamente vincolata, occorre, oltre la concessione edilizia, anche l'autorizzazione paesistica, poiché viene posta in essere una trasformazione ambientale, che rende indispensabile l'intervento e la valutazione delle autorità preposte al controllo del paesaggio sotto i diversi profili urbanistico e paesaggistico-ambientale». Come si vede, il principio espresso dalla Cassazione è breve e chiaro e non lascia spazio a dubbi di lettura o di interpretazione. Conseguente che viene dunque avallata la tesi in base alla quale allargamenti o modificazioni di piste o strade precedenti sono soggette a permesso di costruire e – se ubicate in aree vincolate – ai relativi nulla osta preventivi. In caso di assenza di tali titoli abilitativi, ci troviamo di fronte a reati. E giova ricordare che da parte di ciascun organo di polizia giudiziaria statale o locale è doveroso attivarsi – a fronte di questo come di ogni altro illecito ambientale – affinché il reato non venga portato ad ulteriori

Appare, dunque, evidente anche dal recente fatto di cronaca citato, che vede convalidato il sequestro preventivo operato dal CFS, che nella materia in esame la corretta lettura ed applicazione delle norme ambientali di settore, coniugate con la corretta (e doverosa) applicazione dei principi di procedura penale, consente di affrontare in modo puntuale diverse situazioni insistenti sul territorio con potenziali danni per l'ambiente.

Maurizio Santoloci

*Pubblicato il 18 aprile 2014*

---

conseguenze e/o reiterato. Ed il sequestro preventivo di iniziativa della PG in flagranza di reato si presenta come strumento doveroso proprio per raggiungere tale finalità. Limitarsi in questi casi, a fronte ad esempio di una strada abusiva (reato perché senza nulla-osta vincolistico e permesso di costruire edilizio) iniziata dentro un'area boscata (anche se con il paravento di "ripulitura" o "sistemazione" di vecchia pista di esbosco), ad eseguire i rilievi e ad inviare la comunicazione di notizia di reato al PM senza bloccare la prosecuzione dei lavori (con danno assolutamente irreversibile per il territorio boscato) significherebbe non svolgere fino in fondo il proprio ruolo e dovere di forza di PG ambientale, lasciando che il reato che si va a denunciare al PM a fini punitivi poi invece sia libero di continuare a svilupparsi con chiaro danno all'ambiente. Ed in questo contesto la recente sentenza della Cassazione che conferma il principio della necessità dei titoli abilitativi, e smentisce ogni prassi opposta delineata dalle consuetudini arcaiche del "Codice Così Fan Tutti" appare importante e da memorizzare tra gli atti del proprio ufficio".