



Forest roads and local governance: analysis of regulations on the transit of motor vehicles. The case of Umbria

Viabilità forestale e governance locale: analisi delle normative sul transito dei veicoli a motore. Il caso della Regione Umbria

Valerio di Stefano ^{(a)(b)} - Edoardo Breda ^(c) - Giorgia Di Domenico ^{(a)(*)} - Piermaria Corona ^{(a)(d)}

^(a) CREA - Centro di ricerca Foreste e Legno, Via Valle della Quistione, 27 - 00166 Roma, Italia.

^(b) Università degli Studi Guglielmo Marconi di Roma, Via Plinio, 44 - 00193 Roma, Italia.

^(c) Ricercatore indipendente.

^(d) Università degli Studi della Tuscia, DIBAF, Via San Camillo de Lellis - 01100 Viterbo, Italia.

^(*) Corresponding author; giorgia.didomenico@crea.gov.it

Abstract: Forest roads have always represented a topic of great interest for the main national and regional institutions competent in forestry and environmental matters. The Consolidated Law on Forests and Forestry Supply Chains (Legislative Decree no. 34/2018) has defined a uniform discipline for all Italian Regions. In this context, with a subsequent Ministerial Decree, the Guidelines were issued, which the Regions must follow to technically regulate forest roads. In most Regions there is an absolute ban on the transit of motor vehicles on forest roads. The recent legislation of the Umbria Region has introduced significant changes compared to the previous legislation. It provides for a general right of transit, accompanied by a relative prohibition, depending solely on the presence of signs on trails, mule tracks, firebreaks, logging tracks and service roads for forests and pastures. This note analyses, in the form of a commented discussion, the relevant legislation and delves into the role of Local Authorities and the innovations introduced by the regulation in question.

Key words: : forestry; forest law; land governance.

Citation: Di Stefano V., Breda E., Di Domenico G., Corona P., 2024 - *Viabilità forestale e governance locale: analisi delle normative sul transito dei veicoli a motore. Il caso della Regione Umbria*. L'Italia Forestale e Montana, 79 (5/6): 193-201; <https://dx.doi.org/10.36253/ifm-1148>

Received: 24/10/2024 **Revised version:** 04/11/2024 **Published online:** 07/02/2025

1. PREMESSA

La tutela del patrimonio forestale nell'ordinamento giuridico italiano è da sempre all'attenzione del legislatore e delle principali istituzioni pubbliche. Tra gli aspetti più delicati rientra quello della viabilità. La viabilità forestale e le

opere connesse (piazze di scambio, piazzali di inversione, piazzali di deposito, imposti, ecc...) sono tra le infrastrutture al servizio delle attività forestali e in termini più ampi alle c.d. attività agro-silvo-pastorali (Chirici *et al.*, 2003).

A tal fine, il d.lgs. n. 34/2018, denominato Testo Unico in materia di Foreste e Filie-

re Forestali (TUFF), ha dedicato l'art. 9 alla disciplina della viabilità forestale e delle opere connesse alla gestione del bosco (Ferrucci, 2021). Detto articolo stabilisce che la viabilità forestale e silvo-pastorale è volta a garantire la salvaguardia ambientale, l'espletamento delle normali attività agro-silvo-pastorali, la tutela e la gestione attiva del territorio, la sorveglianza, la prevenzione e l'estinzione degli incendi boschivi, il pronto intervento contro eventi calamitosi di origine naturale e antropica, le attività di vigilanza e di soccorso, gli altri compiti di interesse pubblico, la conservazione del paesaggio tradizionale nonché le attività professionali, didattiche e scientifiche (Stefani, 2023).

Lo stesso TUFF, all'art. 3, comma 2 lettera f, stabilisce che per viabilità forestale si intende "la rete di strade, piste, vie di esbosco, piazzole e opere forestali aventi carattere permanente o transitorio, comunque vietate al transito ordinario, con fondo prevalentemente non asfaltato e a carreggiata unica, che interessano o attraversano le aree boscate e pascolive, funzionali a garantire il governo del territorio, la tutela, la gestione e la valorizzazione ambientale, economica e paesaggistica del patrimonio forestale, nonché le attività di prevenzione ed estinzione degli incendi boschivi". Dunque, nell'ampio novero della definizione di viabilità forestale sono ricomprese tutte le strade, le piste, le vie di esbosco e le piazzole e opere forestali, aventi carattere permanente o transitorio, su cui, di norma, è vietato il transito ordinario dei veicoli a motore (Cavalli *et al.*, 2010).

2. LINEE GUIDA SULLA VIABILITÀ FORESTALE

Il TUFF all'art. 9 ha incaricato il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (attualmente MASAF), di concerto con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (attualmente MiC), il Ministero della

Transizione Ecologica (attualmente MASE) e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di emanare i criteri minimi nazionali inerenti gli scopi, le tipologie e le caratteristiche tecnico-costruttive della viabilità forestale e silvo-pastorale, delle opere connesse alla gestione dei boschi e alla sistemazione idraulico-forestale (Roggero, 2019).

I criteri minimi nazionali, emanati con Decreto Interministeriale (DI) n. 286 del 28 ottobre 2021, hanno l'obiettivo di garantire un'adeguata uniformità delle norme riferite alle modalità di costruzione e gestione della viabilità forestale, peraltro già esistenti in gran parte delle singole legislazioni regionali.

Nel dettaglio, il DI stabilisce che la viabilità forestale e silvo-pastorale e le opere connesse debbano essere coerenti con i tre elementi cardine della gestione forestale sostenibile, ovvero tutela dell'ambiente, efficienza economica, rispetto delle esigenze sociali e culturali. La viabilità forestale è inoltre concepita con approccio di uso multiplo, con orizzonte temporale di lungo periodo ed è differenziata in tre macrocategorie, principalmente in relazione a dimensioni e tecniche di realizzazione: a) viabilità principale; b) viabilità secondaria; c) tracciati di uso ed allestimento temporaneo.

Gli interventi di pianificazione, progettazione, realizzazione, adeguamento e manutenzione di queste infrastrutture sono incluse nelle attività di gestione forestale, la cui competenza è affidata alle Regioni e alle Province autonome. Esse devono prevedere una progettazione che limiti il più possibile l'impatto sull'andamento naturale del terreno, il movimento terra e l'utilizzo di materiali incompatibili con la componente naturale e paesaggistica locale (Tumminelli, 2022; Abrami, 2023).

Al contempo, il TUFF all'art. 6, comma 5, affida alle Regioni e alle Province autonome,

nel rispetto dell'interesse comune, il compito di garantire e curare l'applicazione dei piani forestali di indirizzo territoriale che, tra gli altri aspetti, definiscono gli interventi strutturali e infrastrutturali al servizio del bosco, compresa la localizzazione della rete di viabilità forestale e le azioni minime di gestione, governo e trattamento necessari alla tutela e valorizzazione dei boschi e allo sviluppo delle filiere forestali locali (Corona e Lombardo, 2022; Di Stefano e Ingoglia, 2022).

Rileva in tal senso che la competenza primaria è in capo alle Regioni e alle Province autonome, le quali, nella massima parte dei casi, hanno già emanato una propria legge e/o regolamento recante la disciplina degli aspetti strettamente tecnici e di fruibilità della viabilità forestale.

Il DI, dunque, si muove nell'ambito delle previsioni del menzionato articolo 9 del TUFF, senza alcun contraccolpo sul tema della fruizione della viabilità forestale e non vengono alla luce modifiche sostanziali in relazione al transito autorizzato sulla predetta viabilità, fermo restando che, come espressamente previsto all'articolo 2, comma 3 del DI, le strade e le piste forestali non sottostanno ai criteri di sicurezza previsti per la viabilità ordinaria poiché si tratta di viabilità esclusa dal Codice della strada.

A seguito di richieste di chiarimenti sull'articolo 2, comma 3, del citato DI, la Direzione Generale dell'Economia Montana e delle Foreste del MASAF, con nota prot. n. 0033048 del 25/01/2022, ha ribadito che è competenza delle Regioni e delle Province autonome adottare e regolamentare altri tipi di accesso alla viabilità forestale, avendo comunque cura di perseguire la tutela, la gestione e la valorizzazione ambientale, paesaggistica ed economica del patrimonio forestale, nonché le attività di prevenzione ed estinzione degli incendi boschivi. È dunque compito di questi Enti effettuare un corretto bilanciamento degli interessi,

tenendo conto delle necessità correlate all'attività di gestione silvo-pastorale e alla tutela ambientale e paesaggistica.

Per dovere di completezza, si rappresenta, anche sulla scorta del comunicato stampa del MASAF del 16/12/2021, che in capo alle Regioni e alle Province autonome è incardinata la competenza in materia di prevenzione del dissesto idrogeologico e del rispetto di quanto previsto dal vincolo idrogeologico: pertanto, spetta a esse valutare gli effetti della fruizione pedonale, cicloturistica o con mezzi motorizzati diversi da quelli forestali sui tracciati, i cui effetti su fondi non asfaltati possono avere impatti ben diversi tra loro.

3. TRANSITO DEI VEICOLI A MOTORE: COMPETENZE DI REGIONI, PROVINCE AUTONOME E COMUNI

Quasi tutte le Regioni italiane hanno adottato disposizioni normative in materia di fruibilità della viabilità forestale. Queste definiscono in maniera uniforme il concetto di viabilità forestale e di opere ad essa collegate ma, in alcuni casi, risultano relativamente poco esauritive sul tema del regime autorizzatorio per il transito dei veicoli a motore sulle strade forestali e, in particolar modo, non definiscono in modo chiaro la ripartizione delle competenze tra le varie autorità coinvolte.

Peraltro, tutte le leggi e regolamenti regionali in materia, ad eccezione di quella dell'Umbria, prevedono un divieto assoluto di transito per i veicoli a motore su sentieri forestali, mulattiere, viali parafulmine e piste di esbosco. In deroga a detto divieto, le autorità competenti - che variano da Regione a Regione - possono autorizzare, in determinati e specifici casi individuati dalle singole normative, il transito dei veicoli a motore all'interno di alcune aree del bosco.

Le autorità locali competenti, dunque, godono di un potere discrezionale relativamente ampio e hanno l'onere di bilanciare correttamente gli interessi in gioco in modo da soddisfare sia l'interesse pubblico che quello privato (Ferrucci, 2016).

Nella Tabella 1 è riportata la ripartizione delle competenze tra le autorità chiamate a rilasciare l'autorizzazione al transito dei veicoli a motore sulle strade forestali nelle Regioni e nelle Province autonome italiane. Emerge una certa eterogeneità: quattro Regioni (Calabria, Campania, Marche, Puglia) hanno riservato a sé il potere di rilasciare dette autorizzazioni; undici Regioni (Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Toscana, Valle d'Aosta e Veneto) hanno delegato questa funzione alle amministrazioni comunali; in alcuni di questi casi, ad esempio nella Regione Liguria, il potere autorizzativo era stato inizialmente affidato alle Comunità Montane e solo successivamente, a causa della loro abolizione, è stato trasferito alle amministrazioni comunali. La Provincia autonoma di Trento, che è l'Ente che ha disciplinato in modo più esaustivo la materia, ha attribuito al gestore o al proprietario della strada forestale il potere di rilasciare l'autorizzazione al transito dei veicoli a motore, anche verbalmente, sulla base di criteri e modelli approvati dalla stessa Provincia; mentre la Provincia Autonoma di Bolzano ha avvocato a sé il potere di autorizzare il transito.

La Regione Umbria, di cui si approfondirà l'analisi nel paragrafo 4, ha delegato alle amministrazioni comunali il potere di stabilire su quali strade forestali è vietato il transito dei veicoli a motore. La Regione Basilicata e la Regione Siciliana non hanno provveduto a normare con una legge *ad hoc* il transito sulla viabilità forestale, mantenendo propria la competenza in materia così come stabilito dal TUFF.

In ultimo, anche la Regione Sardegna non ha disciplinato esaustivamente la materia né con legge forestale regionale né con appositi regolamenti, e il rilascio dell'autorizzazione al transito dei veicoli a motore è affidato all'Ente gestore del bosco, ivi inclusa l'Agenzia Regionale FoReSTAS, che ha emanato, a sua volta, un regolamento per il rilascio di concessioni al transito per i boschi da essa gestiti.

4. LA LEGGE REGIONALE DELL'UMBRIA N. 17/2023

Come caso esemplificativo e in ottica comparativa, è interessante il caso della Regione Umbria che ha recentemente modificato la propria legge regionale in materia forestale, introducendo novità rilevanti.

La normativa umbra sulla viabilità agro-silvo-pastorale è disciplinata dall'articolo 7, commi 3-6, della legge n. 28 del 2001 (Testo unico regionale per le foreste). Fino al 31 dicembre 2023 tale norma stabiliva il divieto di circolazione e sosta dei veicoli a motore, salvo per motivi di pubblica utilità, conduzione del fondo, accesso agli appostamenti fissi di caccia da parte dei soggetti autorizzati, o per finalità di sperimentazione e ricerca. I luoghi interessati da tale divieto erano: "a) strade di accesso o servizio per l'attività agro-silvo-pastorale e strade realizzate per pubblica utilità, se segnalate con apposite tabelle indicanti il divieto di transito; b) sentieri, mulattiere, viali parafulco e piste di esbosco e servizio per boschi e pascoli; c) prati, pascoli, boschi, corsi d'acqua, fasce ripariali e tutte le aree a destinazione agro-silvo-pastorale, comprese superfici incolte e denudate".

Inoltre, la norma attribuiva agli Enti territorialmente competenti la responsabilità di apporre la segnaletica necessaria per i luoghi di cui alla lettera a), basandosi sulle indicazioni delle amministrazioni comunali.

Tabella 1 - Normativa regionale sulla viabilità forestale e autorità competenti ad autorizzare il transito dei veicoli a motore sulle strade forestali.

REGIONE	NORMATIVA	AUTORITÀ COMPETENTE
Abruzzo	L.R. 4/2013 (art. 45)	Amministrazioni comunali
Basilicata	L.R. 42/1998	Non disciplinato dalla norma
Calabria	L.R. 45/2012 - Regolamento regionale 4/2024 (art. 21)	Regione
Campania	L.R. 11/1996 - Regolamento regionale 3/2017 (art. 80)	Regione
Emilia-Romagna	Regolamento regionale 3/2018 (artt. 61-62)	Amministrazioni comunali
Friuli-V. Giulia	L.R. 9/2007 (art. 73)	Amministrazioni comunali
Lazio	L.R. 39/2002 - L.R. 29/1987 (art. 3)	Amministrazioni comunali
Liguria	L.R. 4/1999 (art. 14) - DGR 977/2011	Amministrazioni comunali
Lombardia	L.R. 31/2008 (art. 59)	Amministrazioni comunali
Marche	L.R. 6/2005 - DGR 326/2022	Regione
Molise	L.R. 6/2000 (art. 12)	Amministrazioni comunali
Piemonte	L.R. 4/2009 (art. 7)	Amministrazioni comunali
Puglia	L.R. 21/2023 (art. 29)	Regione
Sardegna	L.R. 8/2016	Non disciplinato dalla norma
Sicilia	L. R. 16/1996	Non disciplinato dalla norma
Toscana	L.R. 48/1994 (artt. 2-3)	Amministrazioni comunali
P.A. di Bolzano	L.P. 10/1990 (art. 5)	Provincia Autonoma
P.A. di Trento	L.P. 11/2007 - Regolamento n. 51-158/2008 (artt. 26-34)	Proprietario/Ente Gestore
Umbria	L.R. 28/2001 - L.R. 17/2023	Non applicabile
Valle D'Aosta	L.R. 17/1985 (art. 2)	Amministrazioni comunali
Veneto	L.R. 14/1992 (art. 4)	Amministrazioni comunali

Recentemente, l'articolo 4 della legge n. 17 del 22 dicembre 2023 (Legge di stabilità regionale 2024) ha modificato in modo puntuale l'articolo 7 della legge n. 28 del 2001. In particolare, alla lettera b) del comma 3, dopo le parole "boschi e pascoli" è stato inserito il periodo: "qualora siano contrassegnate da apposite tabelle indicanti il divieto di transito". La novella, inoltre, ha modificato anche il comma 4 dell'articolo 7 della medesima legge regionale, stabilendo

che "alla tabellazione delle strade e piste in cui è vietata la circolazione dei veicoli a motore ai sensi del comma 3, lett. a) e b), provvedono gli enti competenti per territorio sulla base delle indicazioni delle amministrazioni comunali".

La modifica legislativa, quindi, ha conferito alle amministrazioni comunali la responsabilità e la discrezionalità per la scelta delle strade e delle piste, indicate al comma 3, lett. a) e b), su cui installare la segnaletica di divieto, asse-

gnando loro un rilevante potere decisionale e pianificatorio.

In altri termini, la norma ha trasformato il divieto di circolazione dei veicoli a motore nei viali parafuoco, sentieri boschivi, mulattiere e piste di esbosco e servizio da un divieto assoluto a un divieto relativo, condizionato dalla presenza di segnaletica adeguata. Di fatto e di diritto, la disciplina prevista per la lettera b) del comma 3 è stata equiparata a quella già esistente per la lettera a).

Per l'acquisto della cartellonistica essenziale per l'introduzione del divieto di transito, la Regione ha approvato un finanziamento di 10.000 euro annui per il triennio 2024-2026, per un totale di 30.000 euro.

5. CONSIDERAZIONI

Nella maggior parte delle Regioni e Province autonome italiane vi è un divieto assoluto di transito dei veicoli a motore sulle strade forestali, salvo specifiche autorizzazioni rilasciate dalle autorità locali competenti.

Una particolarità giuridica è quella della Regione Umbria, che di recente ha modificato la propria legge regionale.

Alla luce della nuova normativa, il divieto di circolazione, subordinato alla presenza di apposita segnaletica, per i veicoli a motore in questa Regione è stato esteso anche a sentieri, mulattiere, viali parafuoco, piste di esbosco e vie di servizio per boschi e pascoli, precedentemente esclusi da tale regolamentazione e su cui vigeva un divieto assoluto di transito per veicoli a motore. La norma ha stabilito altresì che questi segnali debbano essere posizionati dagli Enti competenti per territorio, in base alle indicazioni delle amministrazioni comunali. Queste ultime, dotate dalla novella legislativa di ampi poteri decisionali, sono chiamate a bilanciare gli interessi in gioco, garantendo la

tutela e la protezione del patrimonio forestale regionale e del relativo ecosistema (Di Stefano *et al.*, 2024).

L'introduzione di un divieto di transito relativo per veicoli a motore, ossia vincolato alla presenza di specifica segnaletica, può sollevare dubbi. Infatti, il rischio di danni al patrimonio boschivo in caso di inerzia o cattiva gestione del potere da parte delle amministrazioni comunali può essere verosimile: in assenza di segnaletica, infatti, chiunque e con qualsiasi mezzo a motore potrebbe percorrere sentieri e viali boschivi, con eventuali influenze negative sull'ecosistema e sulla biodiversità locale.

Con l'emanazione di questa norma, i Comuni umbri assumono un ruolo cruciale: da un lato, dovranno tutelare il patrimonio forestale locale; dall'altro, dovranno considerare gli interessi dei cittadini e dei portatori di interesse. All'uopo è auspicata una stretta collaborazione tra amministrazioni comunali, Regione e portatori di interesse, senza la quale non sarà facile trovare un adeguato bilanciamento dei molteplici interessi in questione.

RIASSUNTO

La viabilità forestale rappresenta un tema di grande interesse per le principali istituzioni nazionali e regionali con competenze in materia di foreste e ambiente. Il Testo Unico in materia di Foreste e Filiere Forestali ha definito una disciplina minima uniforme per tutte le Regioni italiane. In questo contesto, un successivo Decreto Ministeriale ha emanato le Linee Guida a cui le Regioni devono attenersi per regolamentare tecnicamente la viabilità forestale. Nella maggior parte delle Regioni e Province autonome italiane vige il divieto assoluto di transito per i veicoli a motore sulle strade forestali. La recente L.R. dell'Umbria n. 17/2023 ha introdotto modifiche significative alla disciplina previgente. Essa prevede un diritto generico di transito, accompagnato da un divieto relativo, dipendente unicamente dalla presenza di segnaletica sui sentieri, mulattiere, viali parafuoco, piste di esbosco e percorsi di servizio per boschi e pascoli. Il presente lavoro analizza, in forma

di discussione commentata e in ottica comparativa, le normative regionali in materia e approfondisce il ruolo degli Enti locali e le novità introdotte dalla citata legge della Regione Umbria.

BIBLIOGRAFIA

- Abrami A., 2023 - *Il Consiglio di Stato e la tutela del bosco nella legislazione paesaggistica*. L'Italia Forestale e Montana, 78 (4): 167-168. <https://doi.org/10.36253/ifm-1113>
- Cavalli R., Cappellari E., Grigolato S., 2010 - *Metodologia per la valutazione delle esigenze di viabilità silvo-pastorale in un contesto montano*. L'Italia Forestale e Montana, 65 (3): 313-330. <https://doi.org/10.4129/ifm.2010.3.04>
- Chirici G., Marchi E., Rossi V., Scotti R., 2003 - *Analisi e valorizzazione della viabilità forestale tramite G.I.S.: la foresta di Badia Prataglia (AR)*. L'Italia Forestale e Montana, 58 (6): 460-481.
- Corona P., Lombardo E., 2022 - *Elementi di riferimento per la gestione selvicolturale dei boschi soggetti a vincolo paesaggistico provvedimentale*. L'Italia Forestale e Montana, 77 (6): 229-233. <https://dx.doi.org/10.36253/ifm-1088>
- Di Stefano V., Breda E., di Domenico G., Corona P., 2024 - *Gestione selvicolturale e autorizzazione paesaggistica alla luce della Legge 136/2023*. L'Italia Forestale e Montana, 78 (5): 189-195. <https://doi.org/10.36253/ifm-1116>
- Di Stefano V., Ingoglia K., 2022 - *La pianificazione forestale alla luce della nuova Strategia forestale nazionale*. Diritto e Giurisprudenza Agraria Alimentare e dell'Ambiente, 1/2022.
- Ferrucci N., 2016 - *Il bosco tra norma e piano paesaggistico: uno sguardo all'esperienza regionale toscana*. Agricoltura - Istituzioni - Mercati, 2/2016.
- Ferrucci N., 2021 - *Le declinazioni del bosco nell'ambito della pianificazione paesaggistica alla luce del testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*. Diritto Agroalimentare.
- Stefani A., 2023 - *Il Decreto legislativo 42 del 2004 e il Testo unico delle foreste e filiere forestali: un percorso comune da completare verso la gestione forestale sostenibile*. L'Italia Forestale e Montana, 77 (6): 211-215. <https://doi.org/10.36253/ifm-1085>
- Roggero F., 2019 - *I decreti attuativi*. In: Ferrucci N. (a cura di), Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (D.lgs. 3 aprile 2018, n. 34).
- Tumminelli D., 2022 - *L'ampiezza e i limiti delle potestà regionali nell'ambito della disciplina dei beni paesaggistici "ope legis": le aree boschive e forestali*. Aedon, 2: 80-89. <https://doi.org/10.7390/106341>