

## La multifunzionalità ambientale, produttiva e sociale delle foreste: il Testo unico in materia di foreste e filiere forestali tra innovazione e tradizione

Arianna Gravina

SOMMARIO: 1. La novità legislativa in materia forestale. – 2. *Ratio legis* del Testo unico: armonizzazione, revisione e semplificazione della normativa forestale. – 3. Cenni storici di legislazione forestale. – 4. Nucleo della norma: definizioni, programmazione e gestione del patrimonio forestale nazionale, forme di sostituzione su terreni abbandonati e silenti. – 4.1. Apparato definitorio. – 4.2. Nozione di bosco. – 4.3. Aree assimilate a bosco. – 4.4. Aree escluse dalla definizione di bosco. – 4.5. Programmazione e gestione attiva del patrimonio forestale. – 4.6. Forme di sostituzione su terreni abbandonati e silenti: la gestione in forma associata di beni ambientali. – 5. Considerazioni conclusive: il Testo unico quale necessario adeguamento dell'ordinamento forestale alla competenza statale in materia di tutela dell'ambiente.

### 1. *La novità legislativa in materia forestale*

La legislazione in materia forestale è stata significativamente rinnovata con il recente decreto legislativo n. 34 del 3 aprile 2018: il «Testo unico in materia di foreste e filiere forestali» persegue importanti obiettivi di revisione, armonizzazione e semplificazione della normativa, soprattutto per assicurare una piena coerenza con l'ordinamento interno<sup>1</sup>, il Piano d'azione forestale europea del 2006<sup>2</sup> e la

<sup>1</sup> In particolare, rispetto al riparto di potestà legislativa tra Stato e regioni di cui all'art. 117 Cost. come modificato dalla l. cost. n. 3 del 2001. Con il nuovo riparto di competenze tra Stato e regioni si assiste, infatti, alla scomparsa dell'agricoltura e delle foreste dall'art. 117 Cost.; il silenzio della norma riconduce le stesse alla competenza esclusiva residuale delle regioni, ma la multifunzionalità ambientale della materia forestale ha sottratto alle regioni una potestà legislativa piena: in tema, M. Troisi, *Annotazioni sulla tutela costituzionale dell'agroecologia: il problematico inquadramento dell'attuale ripartizione delle competenze*, in *Riv. quadrim. di dir. amb.*, 2, 2016, 106-116, il quale argomenta che «l'ambiente è un valore che trasversalmente impregna tutto l'esercizio dell'attività di produzione agricola, perché solo con il "razionale sfruttamento del suolo", come impone l'art. 44 Cost., è possibile garantire la salvezza del terreno da fenomeni negativi quali il degrado e l'erosione» e ritiene, in merito alla riparto di competenze tra Stato e regioni, che «la scelta del legislatore costituzionale, fatta di interferenze tra materie aventi competenze differenti, è sintomatica di un'adesione ad una impostazione squisitamente settoriale e decisamente anacronistica del fenomeno agricolo, perché non tiene conto della sua intrinseca multifunzionalità, data dai legami e rapporti inscindibili tra agricoltura e ambiente»: a tale inadeguatezza normativa ha supplito e supplisce la giurisprudenza costituzionale, «nella sua costante "smaterializzazione" della materia».

<sup>2</sup> *Forest Action Plan* del 15 giugno 2006, COM (2006) 302, che valorizza la multifunzionalità assoluta dal bene forestale nell'ottica della tutela ambientale; tale atto fa seguito all'azione comunitaria *Forest Focus*,

Strategia forestale europea del 2013<sup>3</sup>, che richiedono l'implementazione di politiche nazionali il più possibile omogenee sul territorio e conformi alle finalità di tutela e di sostenibilità ambientale.

Il bosco è considerato dalla legislazione più recente<sup>4</sup> un bene ambientale e paesaggistico; ma storicamente e normativamente conserva un'originaria vocazione socioeconomica, che il legislatore intende declinare nelle prospettive dello sviluppo sostenibile e dell'equità intergenerazionale<sup>5</sup>. La promozione di un complesso di attività forestali, anche economiche, è finalizzata infatti a valorizzare un patrimonio ambientale e produttivo strategico, che risente di anni di normative incoerenti con la tutela di un'adeguata e sostenibile economia forestale.

Il bosco è un bene multifunzionale, esprime sia funzionalità ambientali, sia economico-produttive, come attestato anche da una consolidata giurisprudenza costituzionale<sup>6</sup>. Risponde, infatti, ad esigenze economico-produttive tra le

---

attuata a partire dal Regolamento n. 2152/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio. In tema, si confrontino A. Di Sciascio, *Boschi, foreste, vincoli idrogeologico e forestale*, in P. Dell'Anno – E. Picozza, *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, Padova, 2015, 566-568 e, per la genesi e l'evoluzione del principio dello sviluppo sostenibile nel diritto comunitario, P. Fois, *Il diritto ambientale dell'Unione europea*, in G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2017, 72-73, ove si chiarisce come lo stesso costituisca, al contempo, sia un principio, sia un obiettivo delle politiche europee, da attuare nelle forme di una strategia comunitaria e di strategie nazionali uniformi.

<sup>3</sup> COM (2013) 659, cui fa seguito un programma generale, SWD (2013) 343, che implementa misure volte alla promozione dell'industria forestale europea.

<sup>4</sup> In particolare, a partire dalla l. n. 431 del 1985, che sottopose al vincolo paesaggistico di cui alla l. n. 1497 del 1939 «i territori coperti da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento» (art. 1); la disciplina del vincolo paesaggistico confluisce poi nel d.lgs. n. 42 del 2004, che all'art. 142, comma 1, lett. g), ricomprende testualmente «i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'art. 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227».

<sup>5</sup> A seguito delle modifiche apportate al Trattato sull'UE dal Trattato di Lisbona, il principio dello sviluppo sostenibile è stato inquadrato come un obiettivo delle politiche europee: «l'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente» (art. 2, comma 3, TUE, ora art. 3, comma 3, TFUE), «l'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore» (art. 2, comma 4, TUE, ora art. 3, comma 3, TFUE). In tema, si confronti C. Videtta, *Lo sviluppo sostenibile. Dal diritto internazionale al diritto interno*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli, *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Milano, 2014, 244: «ancorché il principio di sviluppo sostenibile difetti certamente di concretezza soprattutto nelle formulazioni di livello internazionale, va parimenti apprezzato l'indubbio impatto eversivo da esso giocato sulle politiche ambientali, prima ancora che su quelle economiche. Se, dunque, la tutela dell'ambiente deve diventare, da limite allo sviluppo, un nuovo motore per lo sviluppo stesso, la ricerca di un equilibrio tra sviluppo economico e protezione ambientale, nella sua proiezione sui rapporti tra generazioni attuali e, dunque, tra gli Stati del mondo, acquista una nuova connotazione capace di attrarre l'attenzione e la cooperazione dei Paesi industrializzati, idoneo ad innescare realmente quel circuito virtuoso per il quale se è vero che non vi potrà essere sviluppo economico senza protezione dell'ambiente, tuttavia quest'ultima non potrà realizzarsi senza un'efficace sviluppo economico ad essa orientato».

<sup>6</sup> In particolare, si confrontino le sentenze della Corte costituzionale n. 151 del 1986, n. 641 del 1987, n. 12 del 2004, n. 378 del 2007, le quali costituiscono un orientamento giurisprudenziale uniforme che riconosce il bosco come bene dotato di multifunzionalità ambientale idoneo a costituire altresì un bene patrimoniale;

quali, principalmente, la trasformazione del legname anche a fini energetici e la protezione di infrastrutture strategiche; è, inoltre, importante fattore di stabilità idrogeologica del terreno e buon governo delle acque, oltre a svolgere fondamentali funzioni di tutela ambientale e climatica del territorio. È quindi proprio tale multifunzionalità, ambientale e socioeconomica, che il Testo unico intende nel suo complesso valorizzare e tutelare. Ne sono esempi significativi il complesso, rinnovato e ampliato, di nozioni che trova ingresso nell'ordinamento, stabilendo un regime definitorio uniforme, nonché le forme di programmazione, di gestione attiva del patrimonio forestale e di sostituzione su terreni abbandonati e silenti: la norma, programmando la gestione e orientando funzionalmente la proprietà forestale – caratterizzata, sul nostro territorio, da una storica frammentazione – può rappresentare l'implementazione di un primo modello di beni comuni applicato ad una materia ambientale<sup>7</sup>.

Nel suo complesso, il d.lgs. n. 34 del 2018 intende approntare una normativa nazionale aggiornata e coerente con gli impegni assunti in sede europea e internazionale in materia di gestione forestale sostenibile, tutela del paesaggio, sviluppo sostenibile<sup>8</sup>, energia rinnovabile, commercio e trasformazione di prodotti forestali nazionali.

---

si veda, in particolare, la sentenza n. 105 del 2008, in cui i giudici costituzionali argomentano che «caratteristica propria dei boschi e delle foreste è quella di esprimere una multifunzionalità ambientale, oltre ad una funzione economico produttiva. Si può dunque affermare che sullo stesso bene della vita, boschi e foreste, insistono due beni giuridici: un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico produttiva del bosco stesso».

<sup>7</sup> La legislazione forestale antecedente al Testo unico – costituita soprattutto dalla l. n. 3267 del 1923 – si caratterizza, infatti, per realizzare una puntuale disciplina vincolistica di *protezione* imperniata principalmente sul vincolo idrogeologico e priva di riferimenti alla tutela ambientale della risorsa boschiva (peraltro in coerenza con la mancanza, nell'ordinamento, di una nozione di ambiente). Si assiste, invece, all'emersione, nella dottrina più recente, di un diretto collegamento concettuale tra i beni ambientali e i beni comuni: in particolare, si confronti C. Micciché, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2018, 49-50, in cui l'A. argomenta che «benché a partire dai primi anni Settanta del Novecento l'attenzione degli studiosi e della politica si sia concentrata sulla più urgente tragedia dei beni ambientali, questi ultimi non hanno assorbito i beni comuni, ma ne sono diventati piuttosto il prototipo, consentendo di sperimentare modi nuovi per garantire protezione a beni che sono oggetto di interessi collettivi prevalenti», mettendo peraltro in rilievo come «il diritto elaborato per salvaguardare l'ambiente neppure è stato autoreferenziale, avendo assunto piuttosto un ruolo avanguardistico – lo si definisce solitamente un diritto sonda –, materia elettiva per la sperimentazione di nuovi principi e istituti che nel tempo sono stati estesi alla tutela di altri beni della vita».

<sup>8</sup> In C. Micciché, *op. cit.*, 55, l'A. argomenta riguardo al principio dello sviluppo sostenibile, assunto a canone generale delle politiche economiche globali ed europee in particolare, che è «per elaborare una chiave interpretativa utile a comprendere e risolvere i problemi generati dall'interazione tra economia, società e ambiente che, a partire dagli anni Ottanta, un'idea che in origine era solo politica si è gradualmente trasformata in un principio normativo. Una trasformazione significativa che fa del principio dello sviluppo sostenibile il prodotto di uno sforzo corale volto a costituire un nuovo ordine (globale) basato su logiche solidali e, perciò, su logiche d'uso e consumo sostenibili in quanto rispettose dei bisogni (*ergo* dei diritti che quei bisogni tutelano) degli altri (persone e popoli) e delle generazioni future. In altri termini, su logiche che autorevole dottrina ha condivisibilmente definito di *doverosità*».

Altrove, all'interno del Testo unico, si rinvengono disposizioni che – pur approntate al fine di valorizzare le attività selvicolturali di gestione e nonostante siano strumentali alla prevenzione degli incendi e del rischio idrogeologico – potrebbero porsi in contrasto con gli obiettivi di tutela: queste attengono, in particolare, alla rinnovata disciplina della trasformazione del bosco e delle opere compensative, nonché a quella della viabilità forestale e delle opere connesse alla gestione del bosco.

Nel suo complesso la normativa mira a realizzare obiettivi diversificati, di tutela ambientale e paesaggistica, di promozione socioeconomica e occupazionale, in una prospettiva che esalti la multifunzionalità e la disciplina multilivello del bene boschivo: l'espressa definizione di un patrimonio forestale nazionale, connesso ad una Strategia nazionale e a rinnovati strumenti di pianificazione, intende essere il riconoscimento dei nostri boschi come costituenti «la più grande infrastruttura del paese»<sup>9</sup>.

## 2. *Ratio legis del Testo unico: armonizzazione, revisione e semplificazione della normativa forestale*

La legge delega di cui alla l. n. 154 del 28 luglio 2016 (c.d. collegato agricolo, denominato «Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale») poneva come obiettivo in capo al legislatore delegato, in particolare, all'art. 5, lett. h), rubricato «Deleghe al Governo per il riordino e la semplificazione della normativa in materia di agricoltura, silvicoltura e filiere forestali», la «revisione e armonizzazione della normativa

<sup>9</sup> In questi termini si esprime la Relazione illustrativa al Testo unico, che fa espresso riferimento al ruolo strategico «nelle politiche di sviluppo e tutela, attraverso il riconoscimento delle funzioni ambientali, economiche e socio-culturali» che assolve il patrimonio forestale. Nella Relazione sono presenti, inoltre, puntuali riferimenti alla funzionalizzazione della proprietà forestale per la tutela ambientale, nonché alle teorie dei beni comuni elaborate dalla recente dottrina. Con specifico riferimento alle aree montane, si veda P. Corona, *Produzioni forestali come risorsa strategica per la montagna italiana*, in *Atti dell'Accademia dei Georgofili* (anno 2017), 14, Firenze, 2018, 125-129, in cui l'A. spiega come «in Italia, il territorio classificato come “montagna”, distribuito in misura diversa in tutte le Regioni, rappresenta complessivamente il 35% della superficie nazionale. Circa il 52% dei boschi e altre terre boscate si colloca a oltre 600 m di quota»; a fronte di tale caratterizzazione morfologica, «nelle aree montane la struttura fondiaria risulta fortemente parcellizzata: in quasi il 50% delle aziende agricole la superficie agricola utilizzata non supera i 2 ettari. L'analisi multitemporale dei dati del Censimento Generale dell'Agricoltura consente una quantificazione orientativa dell'abbandono gestionale, uno dei principali fattori critici dell'ambiente montano: dal 1982 al 2010 la riduzione di aziende agricole in termini numerici è pari al 60% su tutto il territorio nazionale»: tali aspetti gettano luce sulla necessità di normative che mirino a realizzare «il concetto di uno sviluppo ecocompatibile basato sull'armonia dei processi di crescita tra sistemi interagenti e sulla formulazione di approcci sostenibili alla gestione delle risorse naturali, a cominciare dal settore primario (agricoltura, zootecnia, selvicoltura)».

nazionale in materia di foreste e filiere forestali, in coerenza con la strategia nazionale definita dal Programma quadro per il settore forestale di cui al comma 1082 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, la normativa europea e gli impegni assunti in sede europea e internazionale».

Tale complesso normativo richiede un maggiore coordinamento tra il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nell'elaborazione di atti di indirizzo, in stretto raccordo con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano; un simile "accentramento collaborativo", in apparenza lesivo dell'art. 117, quarto comma, Cost. e quindi della competenza residuale regionale per l'agricoltura e le foreste, è reso necessario dall'adeguamento della materia alla competenza esclusiva dello Stato per la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in cui si iscrive evidentemente il patrimonio forestale nazionale<sup>10</sup>. Il Testo unico è coerente, inoltre, con l'orientamento della Cor-

<sup>10</sup> Tale *ratio* perseguita dal legislatore di riforma appare coerente con il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, secondo cui la immaterialità e trasversalità della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ascritta alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. costituiscono il presupposto per la legittimità di iniziative legislative statali che regolino l'ambiente come entità organica ma anche nelle sue singole componenti; si confronti, paradigmaticamente, la sentenza n. 378 del 2007, in cui la Corte costituzionale afferma – presupponendo che l'ambiente sia «bene immateriale» – che «quando si guarda all'ambiente come ad una "materia" di riparto della competenza legislativa tra Stato e regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti»; la pronuncia chiarisce come «la potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è stato affidato, in riferimento al riparto delle competenze tra Stato e regioni, in via esclusiva allo Stato, dall'art. 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione, il quale, come è noto, parla di "ambiente" in termini generali e onnicomprensivi. E non è da trascurare che la norma pone accanto alla parola "ambiente" la parola "ecosistema". Ne consegue che spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto», concludendo il ragionamento nel senso che «la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso, e quindi anche in ciascuna sua parte, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato». Si ritiene, in tal senso, di non aderire alla critica della dottrina che individua nel Testo unico un'invasione dell'ambito di potestà legislativa esclusiva delle regioni in materia di agricoltura e foreste: si confronti, in particolare, il contributo offerto da A. Abrami, *La nuova legislazione forestale nel decreto 3 aprile 2018*, n. 34, in *Riv. dir. agr.*, 1, 2018, 103, in cui l'A. spiega come, a suo parere, «ciò che balza alla mente del giurista appena letta la nuova normativa forestale, d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, recante "Testo unico in materia di foreste e filiere forestali", attuativo dell'art. 5 della legge di delega 28 luglio 2016, n. 154, è come il legislatore non abbia tenuto in alcuna considerazione la disposizione costituzionale che attribuisce, in seguito alla riforma del Titolo V operata dalla legge n. 3 del 2001, la competenza esclusiva delle Regioni nella materia "foreste". A riprova, certo, della superficialità, se non illogicità, con la quale si è provveduto, con tale riforma, al frazionamento regionale della materia – tant'è che le Regioni hanno dato il loro assenso con la Conferenza unificata al nuovo testo legislativo – e però anche, non si può non rilevarlo, della disinvoltura con la quale il legislatore delegato – e già prima il legislatore delegante – ha tenuto in non cale la volontà costituzionale». In merito, offre un'efficace spiegazione P. Carrozza, *Agricoltura tra Europa, Stati e Regioni. Quale futuro per una "non-materia"?*, in *Riv. dir. agr.*, 1, 2018, 21-27: «al di là dei dubbi sulla reale portata normativa delle nuove competenze (in mancanza di ulteriori trasferimenti di funzioni la riforma del

te costituzionale (sentenza n. 105 del 2008) circa la legittimità dell'attribuzione, operata dall'art. 1, comma 1082, della l. n. 296 del 2006, in capo allo Ministero delle politiche agricole e forestali e al Ministero dell'ambiente, del potere di disporre linee guida: i giudici costituzionali motivano, sulla scorta della multifunzionalità ambientale ed economico-produttiva di boschi e foreste, che «la competenza regionale in materia di boschi e foreste, la quale si riferisce certamente [...] alla sola funzione economico-produttiva, incontra i limiti invalicabili posti dallo Stato a tutela dell'ambiente», con la conseguenza che «tale funzione può essere esercitata soltanto nel rispetto della sostenibilità degli ecosistemi forestali»; la previsione di un programma quadro, di cui al comma 1082 citato, costituisce quindi la fase propositiva iniziale, affidata ai due Ministeri citati, di un *iter* che vede coinvolta la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, finalizzato al raggiungimento di un accordo programmatico. L'odierno Testo unico, nel costituire il nuovo strumento della Strategia forestale nazionale, rafforza il principio di leale collaborazione: la norma richiede, infatti, il concerto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e del Ministro dello sviluppo economico, nonché l'intesa tra questi e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (art. 6, comma 1, Testo unico).

In definitiva, il d.lgs. n. 34 del 3 aprile 2018 va inquadrato nel contesto di una legge di delega volta a razionalizzare l'intera normativa in materia di agricoltura, silvicoltura e filiere forestali: tale processo è innovativo soprattutto perché aggiorna la legislazione forestale alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e per l'obiettivo dell'attuazione del principio dello sviluppo sostenibile nella gestione forestale; la funzionalità, parimenti ambientale ed

---

2001 fa registrare solo un salto di qualità nella potestà legislativa regionale, da concorrente a esclusiva), il nuovo art. 117 determina una situazione del tutto nuova che dà vita ad una sorta di riscrittura del riparto tra Stato e Regioni ad opera di celebri sentenze della Corte costituzionale: là dove, apparentemente, il nuovo tenore letterale dell'art. 117 sembra ampliare assai, rispetto al passato, le funzioni attribuite alle Regioni, la giurisprudenza costituzionale ha finito per operare in direzione esattamente inversa, appoggiandosi ad un criterio teleologico di ricerca e riparto della dimensione degli interessi che, nel complesso, ha giovato assai poco alle Regioni»; l'A. sottolinea inoltre, in senso dirimente, come «la vera novità introdotta dal (nuovo) articolo 117 Cost. sta nel richiamo, al suo primo comma, al rispetto del limite (all'esercizio delle funzioni legislative di Stato e Regioni) costituito dai «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», cui la nuova normativa del Testo unico intende espressamente conformarsi, poiché «la c.d. competenza esclusiva regionale in materia di agricoltura risulta condizionata e per certi aspetti compressa non solo e non tanto per effetto dei già riferiti «paletti» che la nostra Costituzione e, nel tempo, la giurisprudenza costituzionale hanno posto per limitarla, quanto soprattutto per effetto della presenza di direttive e regolamenti comunitari che, per la maggior parte delle politiche agricole, lasciano ben poco spazio agli indirizzi politici regionali e fanno delle Regioni ordinarie (ma non cambia molto per le Regioni a statuto speciale) soprattutto dei terminali delle politiche comunitarie, secondo la logica del c.d. federalismo di esecuzione tipico dell'ordinamento comunitario».

economico produttiva, del bene boschivo è in grado di realizzare paradigmaticamente tale principio-obiettivo comunitario.

Il nucleo della normativa di settore, vigente sino all'adozione del Testo unico in esame, era rappresentato principalmente dalla l. n. 3267 del 1923<sup>11</sup> e dal d.lgs. n. 227 del 2001: quest'ultimo, in particolare, declinava le proprie finalità anzitutto nel senso della «valorizzazione della selvicoltura quale elemento fondamentale per lo sviluppo socio-economico e per la salvaguardia ambientale del territorio della Repubblica italiana, nonché alla conservazione, all'incremento ed alla razionale gestione del patrimonio forestale nazionale» (art. 1) in coerenza con le politiche e gli accordi assunti in sede europea e internazionale. La norma attualmente in vigore, invece, estende tale orizzonte e assegna un ruolo primario, nelle sue finalità (art. 2), anzitutto alla salvaguardia delle foreste «nella loro estensione, distribuzione, ripartizione geografica, diversità ecologica e bio-culturale» (lett. a) e, in una scala di graduazione valoriale, «la gestione attiva e razionale del patrimonio forestale nazionale» (lett. b), la promozione e la tutela delle economie forestale e montana (lett. c), la protezione delle foreste mediante azioni preventive (lett. d), la programmazione e pianificazione forestali (lett. e). In altri termini, mentre il d.lgs. n. 227 del 2001, la cui entrata in vigore è antecedente alla riforma del Titolo V della Costituzione intervenuta con l. cost. n. 3 del 2001<sup>12</sup>, si poneva nella prospettiva di valorizzare la selvicoltura quale attività agricola intrinseca al bene forestale, il Testo unico odierno intende realizzare anzitutto la tutela del patrimonio forestale in quanto bene ambientale e organizzare funzionalmente la sua vocazione economica e produttiva. La novella segna, quindi, un cambio di passo rispetto alla legislazione previgente, assegnando un maggior valore alla funzione ambientale svolta dalle foreste: a tal fine, il legislatore delegato modifica l'orbita della politica forestale con un accentramento in sede statale della definizione – mediante la Strategia forestale nazionale – degli strumenti di programmazione e pianificazione; ove, nel d.lgs. n. 227 del 2001, l'impianto definitorio, organizzativo e gestionale della risorsa forestale era affidato *in toto* alle regioni, oggi il legislatore intende chiarire normativamente i rispettivi ambiti di competenza.

Tale configurazione si rinviene in tutto il Testo unico, il quale occupa gli spazi di autonomia in precedenza affidate al legislatore regionale dal d.lgs. n. 227 del 2001. La legge delega n. 154 del 2016 depone in questo senso, richiedendo la «revisione e armonizzazione della normativa nazionale in materia di foreste e filiere forestali, in coerenza con la strategia nazionale definita dal Programma quadro per il settore forestale, di cui al comma 1082 dell'articolo 1 della legge 27 dicem-

<sup>11</sup> Trattasi, come noto, della c.d. legge Serpieri, attualmente in vigore e richiamata dallo stesso Testo unico in esame (v. *infra*).

<sup>12</sup> La data di entrata in vigore del d.lgs. n. 227 del 2001 è infatti il 18 maggio, mentre la l. cost. n. 3 del 2001 fa data al 18 ottobre.

bre 2006, n. 296<sup>13</sup>, la normativa europea e gli impegni assunti in sede europea e internazionale» (art. 5, lett. h). Obiettivo del legislatore delegante è, quindi, l'implementazione delle politiche forestali europee su scala nazionale e, in particolare, del principio dello sviluppo sostenibile nel settore<sup>14</sup>, realizzata attraverso il c.d. processo della Conferenza interministeriale sulla protezione delle foreste in Europa (MCPFE – *Ministerial Conference for Protection of Forest in Europe*)<sup>15</sup> e la Strategia forestale dell'Unione europea COM (2013) n. 659<sup>16</sup>, volti a garantire la conservazione del patrimonio forestale europeo attraverso una sua gestione attiva e sostenibile, in cui hanno un ruolo preminente le filiere forestali della silvicoltura, della produzione di legname anche quale materia prima da preferire ad altre per la sua capacità di assorbimento di gas serra (depongono in tal senso le disposizioni circa la certificazione di cui agli articoli 10 e 13 del Testo unico) e di concorrere, nell'ottica dell'autonomia energetica con fonti di energia rinnovabile, alla produzione di biomassa forestale<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> L'art. 1, comma 1082, l. n. 296 del 2006 dispone: «Al fine di armonizzare l'attuazione delle disposizioni sovranazionali in materia forestale, in aderenza al Piano d'azione per le foreste dell'Unione europea e nel rispetto delle competenze istituzionali, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sulla base degli strumenti di pianificazione regionale esistenti e delle linee guida definite ai sensi dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, propongono alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, ai fini di un accordo ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, un programma quadro per il settore forestale finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali. Le azioni previste dal programma quadro possono accedere alle risorse di cui all'art. 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nei limiti definiti dal CIPE nella deliberazione di cui allo stesso articolo 61, comma 3, della citata legge n. 289 del 2002».

<sup>14</sup> Espresso, in particolare, nell'art. 5 dell'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015, relativo alle foreste e all'agricoltura, di cui si riporta il testo: «1. Le Parti agiscono per conservare e migliorare, ove opportuno, i bacini di assorbimento e i serbatoi di gas a effetto serra come indicato all'art. 4, paragrafo 1(d) della Convenzione, comprese le foreste. 2. Le Parti sono incoraggiate ad agire per dare attuazione e sostenere, anche attraverso pagamenti basati sui risultati, il quadro esistente stabilito nelle decisioni e orientamenti pertinenti già convenuti in virtù della Convenzione per quanto riguarda: approcci regolatori e incentivi positivi per le attività relative alla riduzione delle emissioni derivanti dalla deforestazione e dal degrado delle foreste, e al ruolo della conservazione, gestione sostenibile delle foreste e aumento delle riserve di carbonio delle foreste nei paesi in via di sviluppo; approcci regolatori alternativi, quali approcci congiunti di mitigazione e adattamento per la gestione integrale e sostenibile delle foreste, pur riaffermando l'importanza di incentivare, ove opportuno, i benefici non in termini di carbonio associati a tali iniziative». Si confronti, in tema, L. Aristei, *L'Accordo di Parigi: obiettivi e disciplina*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, 3, 2017, 8.

<sup>15</sup> In tema, F. Di Sciascio, *Boschi, foreste, vincoli idrogeologico e forestale*, in P. Dell'Anno – E. Picozza, *op. cit.*, 566-568, secondo cui «l'azione di questa conferenza permanente europea ha sensibilizzato i singoli Stati europei e l'Unione medesima portando alla produzione legislativa di atti a favore di beni forestali».

<sup>16</sup> Decisione n. 529/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sulle norme di contabilizzazione relative alle emissioni e agli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti da attività di uso del suolo, cambiamento di uso del suolo e silvicoltura e sulle informazioni relative alle azioni connesse a tali attività.

<sup>17</sup> Nell'ambito della Strategia europea 2020 devono essere raggiunti limiti di emissione e i valori di assorbimento di CO<sub>2</sub> anche mediante il maggior impiego di fonti di energia rinnovabile come la biomassa, la quale – in quanto prodotto forestale – contribuisce ad un rinnovato uso sostenibile del patrimonio boschivo europeo e, al contempo, all'autonomia energetica da fonti rinnovabili del continente europeo. La biomassa è da considerarsi tra le principali fonti di energia rinnovabile e rappresenta circa la metà del fabbisogno europeo di



All'interno del Testo unico si rinvencono, come accennato, disposizioni che hanno l'obiettivo di uniformare e semplificare la normativa forestale: esse si ritrovano, anzitutto, nell'ambito della programmazione e pianificazione forestale (art. 6) che prescrive l'adozione di una Strategia forestale nazionale in capo al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali<sup>18</sup> e, per le regioni, l'adozione di Programmi forestali regionali «in relazione alle specifiche esigenze socio-economiche, ambientali e paesaggistiche», nonché alle necessità di adattamento al cambiamento climatico, oltre alla possibilità di predisporre «piani forestali di indirizzo territoriale»; ebbene, la norma prevede che, allorché le regioni diano attuazione a tali Programmi forestali, esse debbano promuovere altresì «piani di gestione forestale o strumenti equivalenti», per l'approvazione dei quali – ove risultino conformi ai suddetti piani forestali di indirizzo territoriale – «non è richiesto il parere del Soprintendente per la parte inerente la realizzazione o l'adeguamento della viabilità forestale di cui al punto A.20 dell'Allegato A del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31». La norma intende coordinare tali strumenti pianificatori alla normativa paesaggistica, atteso che gli stessi concorrono (ai sensi dell'art. 6, comma 3) alla formazione dei piani di cui agli artt. 143 e 156 del d.lgs. n. 42 del 2004<sup>19</sup>.

Inoltre, all'interno delle disposizioni relative alla promozione e all'esercizio delle attività selvicolturali di gestione (art. 10) è previsto che, nell'ambito delle imprese forestali, possano partecipare proprietari pubblici di aree agro-silvo-pastorali «in deroga al disposto di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175» (comma 3)<sup>20</sup>.

Possono, quindi, considerarsi complessivamente coerenti con l'intento di revisione, armonizzazione e semplificazione, costituente la *ratio legis* del Testo unico in esame, le disposizioni definitorie e quelle relative alla gestione attiva del patrimonio forestale, realizzata ad opera delle regioni anche mediante sostituzione.

---

energia; secondo la Strategia europea e i piani di azione nazionali per l'energia rinnovabile, la biomassa utilizzata a fini di riscaldamento, raffreddamento ed energia elettrica costituisce circa il 42% dell'obiettivo di coprire con energia rinnovabile il 20% del fabbisogno energetico europeo entro il 2020; si confrontino, in particolare, COM(2013)659 FINAL e la risoluzione del Parlamento europeo 2223/2014.

<sup>18</sup> Testualmente, «di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e il Ministro dello sviluppo economico e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano» (art. 6, comma 1).

<sup>19</sup> Fatto salvo quanto previsto dall'art. 145 dello stesso (art. 6, comma 3, del Testo unico). In merito, si confronti N. Ferrucci, *Il nuovo testo unico in materia di foreste e filiere forestali: una prima lettura*, in *Riv. dir. agroalim.*, 2, 2018, 278.

<sup>20</sup> L'art. 4 del d.lgs. n. 175 del 2016 «Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica» elenca tassativamente i casi in cui le amministrazioni pubbliche possono costituire o detenere partecipazioni anche di minoranza in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

### 3. *Cenni storici di legislazione forestale*

Il complesso della legislazione italiana in materia forestale è articolato, frammentario e stratificato nel tempo; il suo studio permette peraltro di osservare come il nostro ordinamento forestale si sia sviluppato intorno ad un indirizzo comune e risalente, che individua nel bosco una risorsa sia da proteggere, sia da sfruttare economicamente.

La storia giuridica della normativa forestale nazionale vede, dapprima, l'intervento del legislatore postunitario, che introdusse il vincolo idrogeologico (r.d.l. n. 3917 del 20 giugno 1877, c.d. legge Maiorana-Calatabiano); il vincolo era posto per un duplice ordine di finalità: uno scopo di buon governo del territorio forestale al fine di prevenirne il dissesto, ma soprattutto uno scopo economico, ossia la promozione dell'agricoltura "di pianura" attraverso la liquidazione degli usi civici e l'apposizione di un vincolo non indennizzabile<sup>21</sup>. Se da un punto di vista strettamente giuridico e amministrativo l'apposizione del vincolo, che si estendeva normativamente «al di sopra della zona del castagno», rappresentò la prima tutela conservativa del patrimonio boschivo nazionale, la stessa si riverberò sulle condizioni e sugli interessi delle popolazioni montane come una precisa scelta politica di incentivazione dell'agricoltura in luogo dell'economia silvana: la norma infatti, come anticipato, non contemplava alcun indennizzo o corrispettivo in capo delle popolazioni interessate dal regime vincolistico. Le zone al di sotto della linea del castagno, inoltre, non essendo sottoposte a vincolo, erano disboscabili. La corretta gestione del patrimonio boschivo risultò pertanto, fin dagli albori della legislazione italiana, strumentale soprattutto all'approvvigionamento del legname e al corretto assetto idrogeologico del territorio, fondamentali per le produzioni dell'agricoltura e dell'industria<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Nel contributo di A.M. Sandulli, v. *Boschi e foreste (Dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, 1959, 628, si motiva la circostanza che la legge forestale del 1923 non preveda indennizzi a favore dei soggetti proprietari di fondi gravati dal vincolo sulla scorta «della essenza stessa dei vincoli in questione, che hanno il loro fondamento negli stessi caratteri naturali del bene (struttura del suolo, posizione del terreno, ecc.) e ineriscono per definizione legislativa – a ciò conseguente – al diritto dominicale. La imposizione di essi non può quindi esser considerata come un sacrificio di questo».

<sup>22</sup> In tema, si confronti il prezioso contributo di A. Mura, *Profilo storico della legislazione sulle foreste e i territori montani*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1178-1234; l'A. sottolinea che la stessa «scelta della linea del castagno come criterio discriminante aveva un motivo preciso: al di sopra della sua vegetazione la coltura agraria è impossibile o insufficientemente redditizia»; argomenta, inoltre, come «la legge forestale del 1877, con il favorire il disboscamento e la liquidazione degli usi civici e con l'imposizione del vincolo senza corrispettivo alle popolazioni povere della montagna, costituì un potente stimolo alla disgregazione delle basi economiche della piccola proprietà contadina». In tema, si confronti anche il saggio fondamentale di E. Sereni, *Il capitalismo nelle campagne: 1860-1900*, Torino, 1947.

L'adesione del legislatore a tale indirizzo di forte incentivazione produttiva proseguì nella successiva legge c.d. Luzzatti (n. 227 del 1910)<sup>23</sup>, con cui si procedette all'istituzione di un'Agenzia speciale per il demanio forestale, funzionalmente preposta all'acquisto di terreni boscati e all'esproprio di terreni nudi.

La prima legge postunitaria di organico intervento in materia forestale fu la c.d. legge Serpieri (r.d. n. 3267 del 1923), che riuscì a coniugare più efficacemente la disciplina vincolistica<sup>24</sup> all'attitudine tipica del bene forestale a costituire una risorsa socioeconomica<sup>25</sup>, ponendosi – a differenza degli interventi legislativi precedenti – come uno strumento di tutela del benessere delle popolazioni montane. Il pregio della legge Serpieri – non a caso mantenuta in vigore dal legislatore, ancorché a quasi un secolo dalla sua entrata in vigore – fu di cogliere la necessità dell'evoluzione di una disciplina strettamente protettiva attraverso la promozione e lo sviluppo dell'economia montana, ovvero – al pari della *voluntas legis* sottesa al Testo unico in esame – esaltare la tipica multifunzionalità della risorsa boschiva.

In tema di protezione del bosco in quanto bene paesaggistico, la normativa rilevante è stata per decenni rappresentata dalla c.d. legge Bottai (r.d. n. 1497 del 1939) che però constava di una nozione e di una disciplina insufficienti per un'adeguata tutela del patrimonio forestale.

Il codice civile del 1942 ha posto le foreste nel novero dei beni demaniali appartenenti alla categoria del patrimonio indisponibile di cui all'art. 826 c.c., intendendone proteggere in particolare la destinazione pubblica: l'art. 828 c.c., infatti, dispone che «i beni che fanno parte del patrimonio indisponibile non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei limiti stabiliti dalle leg-

---

<sup>23</sup> Il periodo storico in questione è peraltro caratterizzato da un fenomeno di ingente emigrazione: «dal 1861 al 1911 emigrarono permanentemente 4.190.288 di italiani, dei quali circa il 75% era costituito da lavoratori agricoli», in E. Sereni, *op. cit.*, 351.

<sup>24</sup> Il complesso di vincoli apponibili alla proprietà forestale previsto dalla l. n. 3267 del 1923 (insieme al regolamento di attuazione n. 26 del 1926) consta, in particolare: del vincolo idrogeologico, del vincolo protettivo o di difesa, del vincolo per ragioni igienico-climatiche, del vincolo per ragioni di difesa militare (art. 17) e del vincolo economico (art. 182); in tema, si confronti M. Tamponi, *Una proprietà speciale. Lo statuto dei beni forestali*, Padova, 1983, 139 ss., ove l'A. chiarisce che «quando si parla di proprietà forestale, si intende comunemente fare riferimento ad una proprietà contrassegnata da una facoltà di godimento del *dominus* parzialmente paralizzata, vuoi perché il suo esercizio è in taluni casi subordinato al rilascio di autorizzazioni o dispense da parte dell'organo amministrativo competente, vuoi perché l'esercizio medesimo è vincolato al rispetto di un piano prestabilito».

<sup>25</sup> In tema, si confronti A. Mura, *op. cit.*, 1210, ove cita un passaggio dello stesso Serpieri: «l'indirizzo nuovo portò, da una parte, a un più attivo e positivo intervento dello Stato per la difesa, la tutela, l'ampliamento e il miglioramento dei boschi; d'altra parte a considerare la politica forestale come un elemento di una più larga politica economica ed idraulica. Economica, nel senso che si mirò a realizzare un generale progresso nell'economia della montagna, in tutti i suoi rami (selvicoltura, pastorizia, agricoltura, ecc.), ritenendosi questa una condizione necessaria per un maggior rispetto dei boschi e per il loro ampliamento; idraulica, nel senso che si considerò il bosco e il rimboschimento come uno dei mezzi necessari – ma non il solo, e spesso da solo insufficiente – per realizzare il fine della migliore sistemazione dei bacini idrici, così nei riguardi della difesa delle acque, come della loro più proficua utilizzazione».

gi che li riguardano». Il codice civile reca, inoltre, specifiche disposizioni circa la proprietà fondiaria, in particolare agli artt. 866 e 867, con il primo dei quali stabilisce la possibilità di sottoporre «i terreni di qualsiasi natura» a vincolo idrogeologico, nonché una specifica limitazione all'utilizzazione di boschi «che per la loro speciale ubicazione difendono terreni o fabbricati dalla caduta di valanghe, dal rotolamento di sassi, dal sorrenamento e dalla furia dei venti e quelli ritenuti utili per le condizioni igieniche locali» (art. 866, primo e secondo comma): il richiamo a tale norma è utile all'analisi del Testo unico, laddove all'art. 8 reca una disposizione analoga, con uno specifico riferimento a «beni e infrastrutture strategiche»<sup>26</sup>; con l'art. 867 c.c., invece, il legislatore chiarisce che su tali terreni vincolati l'amministrazione può esercitare l'espropriazione, l'occupazione temporanea e la sospensione dell'esercizio del pascolo.

Ulteriore norma codicistica a rivestire stretto contatto con la materia forestale è l'art. 2135 c.c., recante la nozione di imprenditore agricolo, ai sensi del quale la selvicoltura è ricompresa tra le attività tipiche dell'impresa agricola: tale rilevanza è confermata dalla novella, intervenuta ad opera del più recente d.lgs. n. 228 del 2001<sup>27</sup>, sul comma 2 del medesimo articolo, il quale considera «comunque connesse le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dell'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge». Coerentemente, all'art. 10 del Testo unico, ove sono disciplinati la promozione e l'esercizio delle attività selvicolturali di gestione, è disposta espressamente l'equiparazione delle cooperative forestali e dei relativi soggetti consortili ad imprenditori agricoli<sup>28</sup>, salvo rinvio ad un successivo decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali «da emanarsi entro sessanta giorni» dall'entrata in vigore del presente Testo unico per la definizione delle condizioni di equiparazione<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Il Testo unico pone all'art. 8, recante la disciplina di trasformazione del bosco, uno specifico divieto di trasformazione dei «boschi aventi funzione di protezione diretta di abitati, di beni e infrastrutture strategiche, individuati e riconosciuti dalle regioni» e di mutamento della destinazione d'uso del suolo, «fatti salvi i casi legati a motivi di rilevante interesse pubblico nonché le disposizioni della direttiva 2004/35/CE e della relativa normativa interna di recepimento».

<sup>27</sup> Denominato «Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57».

<sup>28</sup> In tema, A. Quaranta, *La multifunzionalità delle imprese agricole*, in *Ambiente e sviluppo*, 2010, 8-9, 732.

<sup>29</sup> La norma infatti individua, al fine dell'equiparazione, quei soggetti «che forniscono in via prevalente, anche nell'interesse di terzi, servizi in ambito forestale e lavori nel settore della selvicoltura, ivi comprese le

È necessario però attendere i più recenti approdi normativi perché il legislatore produca interventi rilevanti in materia forestale: il D.P.R. n. 616 del 1977 ha trasferito alle regioni<sup>30</sup> le funzioni amministrative in materia di foreste e agricoltura e la legge n. 431 del 1985 ha provveduto ad estendere il vincolo paesaggistico della legge Bottai ai «territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento» (art. 1, lett. g). Finalmente fu riconosciuta tutela ambientale alle foreste in quanto beni di rilevanza paesaggistica<sup>31</sup>, ma le difficoltà interpretative generate dalla mancata nozione unitaria di bosco all'interno dell'ordinamento contribuirono, in ogni caso, ad una tutela parziale del patrimonio forestale nazionale. A tale vaghezza definitoria e alla mancata uniformità della disciplina sul territorio nazionale si è aggiunto il dispiegamento degli effetti nefasti connessi all'inerzia del legislatore anche in merito ai profili di tutela amministrativa e penale strettamente connessi all'incolumità pubblica: a conferma di tale rilievo è sufficiente il riferimento alla data di ingresso nel codice penale italiano del reato di incendio boschivo di cui all'art. 423-*bis* c.p., inserito a norma dell'art. 1 del d.l. n. 220 del 2000, convertito con modificazioni nella l. n. 275 del 2000.

A colmare tale lacuna normativa intervenne il d.lgs. n. 227 del 2001 – oggi espressamente abrogato dal Testo unico n. 34 del 2018 – con cui si è stabilita

---

sistemazioni idraulico-forestali». In generale, nell'ambito dei beni forestali, è nota la compresenza necessaria di proprietà e impresa (afferenti alle dimensioni statica e dinamica del fondo), poiché in tali casi «il bene non è suscettibile di utilizzazione economica al di fuori dell'impresa» e tale utilizzabilità «presuppone necessariamente un'organizzazione produttiva imprenditoriale, sia essa pubblica o privata; in tali situazioni, la realizzazione dell'impresa rispecchia l'interesse della collettività, ed il potere di disposizione del bene, in quanto giuridicamente finalizzato alla costituzione dell'impresa, assume i caratteri del potere *funzionalizzato*»: così M. Tamponi, *op. cit.*, 287.

<sup>30</sup> In particolare, con il comma 2 dell'art. 69, rubricato «Territori montani, foreste, conservazione del suolo», di cui si riporta il testo: «sono trasferite alle regioni tutte le funzioni esercitate dallo Stato o da altri enti pubblici, comprese le camere di commercio, ed esclusi i comuni e le comunità montane, concernenti i territori montani, le foreste, la proprietà forestale privata, i rimboschimenti e le proprietà silvo-pastorali degli enti locali, compresi i poteri di determinazione di vincoli e gli interventi sui terreni sottoposti a vincoli. Lo Stato con legge può individuare patrimoni boschivi ai quali si applichino comunque i vincoli previsti dalla legislazione sulle foreste. La gestione dei beni forestali può essere affidata dalle regioni ad aziende interregionali costituite a norma delle disposizioni di cui all'art. 8 del presente decreto. Le regioni formano programmi per la gestione dei patrimoni silvo-pastorali dei comuni ed altri enti».

<sup>31</sup> In tema, A. Abrami, *Manuale di diritto forestale e dell'ambiente territoriale*, Milano, 2005, 32: secondo l'A., «l'idea che trova corpo nella legislazione ora richiamata è quella della conservazione del bosco in quanto bene strutturale del nostro paesaggio-ambiente. Si tratta di condizione che travalica ... tanto l'aspetto funzionale alla difesa del suolo, quanto l'aspetto relativo al godimento estetico-visivo, poiché non è la dimensione estetica che è rilevante nella tutela approntata dalla legge, bensì il bosco nella sua tipicità morfologica, ossia il bosco in quanto tale». Sempre in merito alla l. n. 431 del 1985, si confronti S. Maglia, *La nozione di bosco nella legislazione vincolistica*, in *Ambiente e sviluppo*, 2010, 11, 897, il quale chiarisce come «la legge Galasso operò una rivoluzione culturale, estendendo di fatto la tutela ambientale ad ambiti molto rilevanti dell'intero territorio nazionale» e mette in rilievo come da subito si assistette a «non poche difficoltà interpretative per l'individuazione della categoria dei territori coperti da boschi e foreste» prevista dalla norma – ateso che l'ordinamento non constava di una nozione giuridica di bosco – alle quali fu di supplenza l'opera ermeneutica della giurisprudenza.

la nozione di bosco, ma con una modalità regressiva. Infatti, ancorché la norma chiarisse l'identità di significato giuridico-normativo dei termini "bosco, foresta e selva" e approntasse una nozione unitaria di bosco fondata su un criterio di superficie, tale definizione era destinata a valere nelle more dell'individuazione della nozione di bosco da parte delle regioni<sup>32</sup>. Una definizione, quindi, residuale e inidonea a formare una dimensione normativa uniforme sul territorio nazionale, ancorché in linea con l'attribuzione della materia alla competenza delle regioni.

La normativa forestale del 2001 è stata, di recente, aggiornata dalla l. n. 35 del 2012, di conversione del d.l. n. 5 del 2012, recante «Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo», con cui il legislatore ha specificato ulteriormente gli ambiti delle nozioni<sup>33</sup>.

Si aggiunge, in termini di specifica e fondamentale rilevanza rispetto all'odierno Testo unico, il d.lgs. n. 42 del 2004, il cui art. 142, in particolare, sottopone alla tutela paesaggistica, come aree tutelate per legge, «i territori coperti da foreste e boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'art. 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227».

Il corpo legislativo italiano in materia forestale è, inoltre, condizionato dalla crescente normazione europea: questa, in particolare, se in una prima fase si articolava essenzialmente in una disciplina forestale orientata alla salvaguardia ambientale e degli *habitat* ancora strettamente connessa alla politica agricola comune<sup>34</sup>, oggi intende realizzare un'economia forestale sostenibile il cui motore sia proprio costituito dalla tipica multifunzionalità della risorsa boschiva.

Nell'ambito del diritto comunitario, il sistema di protezione delle foreste è stato profondamente innovato a partire dal 2003, con il regolamento CE n.

<sup>32</sup> L'art. 2 del d.lgs. n. 227 del 2001, rubricato «Definizione di bosco e di arboricoltura da legno», dispone l'equiparazione normativa dei termini bosco, foresta e selva (comma 1) e stabilisce una nozione unitaria di bosco (comma 6) orientata a un criterio superficario: «nelle more dell'emanazione delle norme regionali di cui al comma 2 e ove non diversamente già definito dalle regioni stesse 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», specificando all'ultimo periodo che «le suddette formazioni vegetali e i terreni su cui essi sorgono devono avere estensione non inferiore a 2000 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».

<sup>33</sup> In particolare, comprendendo nell'elenco delle aree escluse dalla nozione di bosco, «le formazioni forestali di origine artificiale realizzate su terreni agricoli a seguito dell'adesione a misure agro ambientali promosse nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale dell'Unione europea una volta scaduti i relativi vincoli, i terrazzamenti, i paesaggi agrari e pastorali di interesse storico coinvolti da processi di forestazione, naturale o artificiale, oggetto di recupero a fini produttivi», nonché specificando, nell'elenco delle aree assimilate a bosco, che «le radure e tutte le altre superfici d'estensione inferiore a 2000 metri quadri che interrompono la continuità del bosco» siano annoverabili nel detto elenco solo ove «non identificabili come pascoli, prati o pascoli arborati o come tartufaie coltivate».

<sup>34</sup> Nel medesimo senso depono A. Gratani, *L'azione comunitaria ambientale a salvaguardia delle foreste*, in *Riv. giur. ambiente*, 3-4, 1999, 493 ss..

2152/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, che ha previsto un monitoraggio delle foreste all'interno della Comunità<sup>35</sup>; più recentemente, nel 2008, la Commissione europea ha adottato un pacchetto di iniziative volte alla protezione delle foreste del pianeta e, quindi, orientate al contrasto alla deforestazione tropicale e alla commercializzazione di legname di provenienza illecita: tale politica comunitaria intende complessivamente rafforzare il compendio delle azioni forestali mirate alla riduzione della deforestazione<sup>36</sup>.

Alla luce di tale ricostruzione storica della legislazione nazionale e comunitaria in materia di foreste, è possibile individuare i principali elementi di innovazione riscontrati all'interno del d.lgs. n. 34 del 2018: in particolare, il richiamo al d.lgs. n. 152 del 2006<sup>37</sup> e il ruolo riconosciuto al Ministero dell'ambiente dalla legislazione di riforma<sup>38</sup> intendono inquadrare il patrimonio forestale nel contesto una rinnovata tutela ambientale ed ecosistemica, come confermato dalle definizioni normative offerte circa i beni, i soggetti e le attività dell'ordinamento forestale. Ciò va tenuto presente insieme al rilievo che sulla più remota disciplina forestale, tipicamente di protezione<sup>39</sup>, già il codice civile (art. 2135) e la Costituzione (art. 44) hanno innestato l'impresa forestale, quale forma tipica del dinamismo fondiario da opporre alla dimensione statica della proprietà<sup>40</sup>; il patrimonio

---

<sup>35</sup> In tema, A. Di Sciascio, in *op. cit.*, 567: «dal 2003 il sistema della protezione del patrimonio forestale dall'inquinamento atmosferico e dagli incendi boschivi è stato però modificato in modo consistente: il monitoraggio delle foreste è stato, infatti, ampliato e attuato con il nuovo Reg. CE n. 2152/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003, concernente il monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali nella Comunità (*Forest Focus*)»; quest'ultimo, soprattutto, delinea l'azione comunitaria avente «l'obiettivo di monitorare in maniera armonizzata, estesa, globale e a lungo termine gli ecosistemi forestali europei ed è mirata, in particolare, alla protezione contro l'inquinamento atmosferico e alla prevenzione degli incendi».

<sup>36</sup> Il tema del contrasto alla deforestazione su scala globale si è imposto all'attenzione degli organismi europei e internazionali nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992 e considerata sede di nascita del diritto forestale internazionale. Ad essa ha fatto seguito il programma di azione per uno sviluppo globalmente sostenibile (c.d. Agenda 21), il quale ha previsto una Dichiarazione per la gestione sostenibile delle foreste sulla quale formare un consenso globale: a tal fine, fu istituito nel 2000 il Forum delle Nazioni Unite sulle foreste, per elaborare politiche convergenti per la tutela delle foreste dagli effetti del riscaldamento globale. In tema, A. Di Sciascio, in *op. cit.*, 565-566.

<sup>37</sup> Espresso nel preambolo del Testo unico: «visto il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale».

<sup>38</sup> In particolare, negli articoli 15 «Monitoraggio, statistiche, ricerca, formazione e informazione» e 16 «Disposizioni di coordinamento».

<sup>39</sup> Si confronti, in tema, di A.M. Sandulli, *op. cit.*, 621: «il primo obiettivo della politica forestale è nel nostro ordinamento la conservazione e il rispetto dei beni silvo-pastorali esistenti, e degli altri terreni di importanza idrogeologica. Tale obiettivo viene realizzato mediante: a) l'assoggettamento di tutti i beni del demanio forestale statale e regionale al regime dei beni pubblici, e all'inalienabilità; b) l'istituzionale assoggettamento dei boschi e dei pascoli montani dei comuni e degli altri enti a un particolare regime di limitazioni e di tutela pubblica; c) la assoggettabilità dei rimanenti beni di interesse idrogeologico a un intenso sistema di limitazioni e di vigilanza di diritto pubblico».

<sup>40</sup> In tema, F. Adornato, *L'impresa forestale*, Milano, 1996, 22 ss.; l'A. rileva, in particolare, come sotto il vigore del codice civile del 1865 l'agricoltura fosse disciplinata essenzialmente con istituti di realtà, laddove nel codice del 1942 sarà inquadrata nel libro dedicato al lavoro e all'attività d'impresa (impostazione conservata dal

forestale si caratterizza, in altri termini, per la compresenza di un diritto di proprietà e di un diritto d'impresa intensamente funzionalizzati<sup>41</sup>.

#### 4. *Nucleo della norma: definizioni, programmazione e gestione del patrimonio forestale nazionale, forme di sostituzione su terreni abbandonati e silenti*

##### 4.1. *Apparato defnitorio*

Il legislatore delegato ha individuato un corpo defnitorio uniforme dei beni, delle attività e dei soggetti rilevanti per la materia forestale: ciò si è reso necessario per adeguare la normativa al riparto di competenze tra Stato e regioni, nonché alla disciplina risultante dall'entrata in vigore del Codice dei beni culturali e paesaggistici (d.lgs. n. 42 del 2004) e del Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006). A tale armonizzazione interna si aggiunge la necessità di un pieno coordinamento con la Strategia forestale europea, che rischia di essere scarsamente efficace in caso di legislazioni nazionali che rechino al proprio interno lacune, difformità e antinomie.

---

legislatore costituzionale del 1948): «il codice civile italiano del 1865, sulla scia del *code Napoléon*, disciplina l'agricoltura inquadrandola sotto i due profili della proprietà (e dei diritti reali di godimento) del fondo e del contratto diretto a disciplinare il godimento di questo, mentre ignora il fenomeno dell'impresa. Nel sistema del codice del 1865 la preminenza della proprietà agricola si manifesta con l'attribuzione della medesima disciplina (proprietaria) al fondo e ai c.d. immobili per destinazione, che per l'art. 413 sono le cose che il proprietario pone a servizio del fondo». Il diritto reale per eccellenza, quello di proprietà, assume invece caratteristiche del tutto peculiari in riferimento ai beni forestali: tale rilievo è analizzato efficacemente in M. Tamponi, *op. cit.*, 245, ove è spiegato dall'A. con la riconduzione «alle norme che segnano l'assunzione, da parte dello Stato, del ruolo di soggetto abilitato a intervenire ed interferire sui piani privati e sulle concrete modalità del godimento; alle norme cioè volte a condizionare progressivamente la proprietà fondiaria attraverso una regolamentazione di prevalente carattere amministrativo. Tale regolamentazione, che è destinata a incidere notevolmente sulla tradizionale distinzione tra diritto civile e diritto pubblico, conduce ad una progressiva funzionalizzazione della proprietà terriera».

<sup>41</sup> Si confronti, in tema, S. Carmignani, *Agricoltura, beni comuni e terzo settore*, in *Riv. dir. agroalim.*, 1, 2018, 9, secondo cui il legame di «complementarità funzionale tra attività primaria e conservazione delle risorse naturali, emerso dall'art. 44 Cost. e dall'art. 117 Cost., disegna una figura di imprenditore agricolo garante di beni ai quali tutta la collettività è interessata. I percorsi interpretativi aperti dalle due norme mostrano il volto di soggetto economico professionista nella conservazione dell'ambiente delle risorse, presentandolo come soggetto privato fornitore alla collettività di un servizio pubblico essenziale. È utile ribadire che una simile relazione di complementarità funzionale tra attività economica e tutela ambientale non esaurisce la sua portata all'interno del recinto dell'attività imprenditoriale ma si estende al di fuori del circuito aziendale per investire l'intera collettività e, con essa, il senso stesso delle relazioni tra soggetto e bene».



#### 4.2. *Nozione di bosco*

L'orientamento generale della dottrina<sup>42</sup> colloca nel d.lgs. n. 227 del 2001 (art. 2, comma 6) la prima nozione giuridica di bosco, ancorché tale definizione potesse essere efficacemente disattesa dalle legislazioni regionali: la norma citata, infatti, entrò in vigore prima della riforma del Titolo V della Costituzione, che, come noto, individuò in capo allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, nell'ambito della quale è certamente ricompreso il bene boschivo, attese le molteplici funzioni ecologiche che assolve. Tale definizione è invece oggi offerta positivamente dal Testo unico, in armonia con l'obiettivo di una tutela e di una gestione omogenei sul territorio.

Il Testo unico, confermando e rafforzando l'impostazione del d.lgs. n. 227 del 2001, reca infatti una definizione di bosco valida «per le materie di esclusiva competenza dello Stato» (art. 3, comma 3), ossia la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, e stabilisce che le regioni possano adottare definizioni unicamente integrative (art. 3, comma 4). La definizione normativa comprende le «superfici coperte da vegetazione forestale arborea, associata o meno a quella arbustiva, di origine naturale o artificiale in qualsiasi stadio di sviluppo ed evoluzione, con estensione non inferiore ai 2000 metri quadri, larghezza media non inferiore a 20 metri e con copertura arborea forestale maggiore del 20 per cento».

Una siffatta nozione, ancorché confermi il tenore letterale e il criterio c.d. superficiario<sup>43</sup> adottato dal previgente art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 227 del 2001, rende chiara la *voluntas legis* di attrarre il patrimonio forestale all'interno dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione.

È da rilevarsi, in ogni caso, che l'ambito definitorio del d.lgs. n. 227 del 2001 era più ampio in riferimento alla nozione di bosco, considerato che la previgente definizione comprendeva – oltre al criterio superficiario accennato – anche i castagneti, le sugherete e la macchia mediterranea.

La dotazione normativa di una chiara nozione di bosco, valida soprattutto al fine di una corretta e uniforme tutela della risorsa ambientale, è una novità nel nostro ordinamento: in tempi non lontani, nel vuoto normativo, dottrina e giurisprudenza si interrogavano intorno alla possibilità di attribuire significati diversi a termini complementari e le definizioni erano offerte da enciclopedie e vocabolari della lingua italiana<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Si confronti, in particolare, A. Di Sciascio, *I boschi e le foreste: brevi note*, in G. Scoca, A. Di Sciascio (a cura di), *Le proprietà pubbliche. Tutela, valorizzazione, gestione*, Napoli, 2016, 176.

<sup>43</sup> Individuato sulla scorta della estensione della superficie con copertura arborea forestale.

<sup>44</sup> Si confronti A.M. Sandulli, *op. cit.*, 617, il quale cita la nozione offerta dall'enciclopedia italiana Treccani, chiarendo allo stesso tempo – già all'epoca – che «nella nostra legislazione forestale la discriminazione tra i vari tipi di bosco non ha comunque rilevanza, essendo tutti i boschi assoggettati al medesimo regime giuridico,

L'ordinamento forestale fa oggi proprio, con le numerose definizioni offerte dall'art. 3 del Testo unico, il concetto di capitale naturale: è definito, infatti, il patrimonio forestale nazionale (comma 2, lett. a) come l'insieme dei boschi e delle aree assimilate a bosco di proprietà pubblica e privata.

Il legislatore coniuga, in definitiva, la multifunzionalità<sup>45</sup> della risorsa forestale ad una disciplina coerente, ponendosi in linea con la normativa previgente ma costituendone al contempo il superamento.

#### 4.3. *Aree assimilate a bosco*

Il compendio di nozioni relative alle aree assimilate a bosco si allarga e subisce numerose specificazioni dal legislatore delegato, laddove la normativa precedente constava di un maggior margine di indeterminatezza. Il d.lgs. n. 227 del 2001, infatti, al comma 3 dell'art. 2, considerava aree assimilate 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 di estensione inferiore a 2000 metri quadri che interrompono la continuità del bosco non identificabili come prati o pascoli arborati o come tartufole coltivate».

L'art. 4 del Testo unico, invece, non solo appronta definizioni maggiormente puntuali in riferimento a tali casi, ma ne aggiunge altre: in particolare, considera aree assimilate a bosco le formazioni vegetali in qualsiasi stadio di sviluppo «riconosciute dalla normativa nazionale vigente o individuate dal piano paesaggistico regionale ovvero nell'ambito degli specifici accordi di collaborazione stipulati ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241» (lett. a); riprodu-

---

ed usandosi le espressioni bosco e foresta indiscriminatamente». In M. Tamponi, *op. cit.*, 80-81, si afferma che «la distinzione tra foreste e boschi, certamente essenziale per gli studiosi delle scienze forestali, assume importanza assai modesta per il giurista, come si desume dalla circostanza che il legislatore ha indifferentemente fatto ricorso all'uno o all'altro vocabolo (cfr. artt. 826, comma 2, e 866, commi 2 e 3, c.c.)».

<sup>45</sup> Per la nozione di multifunzionalità del bene forestale si confronti, in particolare, la citata sentenza della Corte costituzionale, n. 105 del 2008, ove si chiarisce che «caratteristica propria dei boschi e delle foreste è quella di esprimere una multifunzionalità ambientale, oltre ad una funzione economico produttiva»; il giudice costituzionale motiva inoltre che «sullo stesso bene della vita, boschi e foreste, insistono due beni giuridici: un bene giuridico ambientale, in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico produttiva del bosco stesso», confermando come la costante giurisprudenza della Corte abbia riconosciuto che «sotto l'aspetto ambientale, i boschi e le foreste costituiscono un bene giuridico di valore primario (sentenza n. 151 del 1986) e assoluto (sentenza n. 641 del 1987), nel senso che la tutela ad essi apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza (sentenza n. 378 del 2007)».

ce, inoltre, testualmente la disposizione previgente di cui all'art. 2, comma 6, del d.lgs. n. 227 del 2001, con riferimento ai «fondi gravati dall'obbligo di rimboschimento per le finalità di difesa idrogeologica del territorio, di miglioramento della qualità dell'aria, di salvaguardia del patrimonio idrico, di conservazione della biodiversità, di protezione del paesaggio e dell'ambiente in generale» (lett. b); si estende, ancora, ai «nuovi boschi creati, direttamente o tramite monetizzazione, in ottemperanza degli obblighi di intervento compensativo» (lett. c) e alle «aree forestali temporaneamente prive di copertura arborea e arbustiva a causa di interventi antropici, di danni da avversità biotiche o abiotiche, di eventi accidentali, di incendi o a causa di trasformazioni attuate in assenza o in difformità dalle autorizzazioni previste dalla normativa vigente» (lett. d).

Da ultimo, è da notarsi che la nozione di aree assimilate a bosco comprende le «infrastrutture lineari di pubblica utilità e le rispettive aree di pertinenza, anche se di larghezza superiore a 20 metri, che interrompono la continuità del bosco, compresa la viabilità forestale, gli elettrodotti, i gasdotti e gli acquedotti, posti sopra e sotto terra, soggetti a periodici interventi di contenimento della vegetazione e di manutenzione ordinaria e straordinaria finalizzati a garantire l'efficienza delle opere stesse e che non necessitano di ulteriori atti autorizzativi» (lett. f). Tale ultima disposizione getta luce sull'ulteriore *ratio* sottesa alla riforma della legislazione forestale: la tutela del patrimonio boschivo è infatti strumentale – stante la sua funzionalità al corretto assetto idrogeologico – al perseguimento di interessi economici nazionali strategici connessi al settore energetico.

#### 4.4. Aree escluse dalla definizione di bosco

Il legislatore di riforma aumenta anche la tipologia di aree escluse dalla definizione di bosco: laddove la precedente definizione ricomprendeva al suo interno «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, ivi comprese le formazioni forestali di origine artificiale realizzate su terreni agricoli a seguito di misure agro ambientali promosse nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale dell'Unione europea una volta scaduti i relativi vincoli, i terrazzamenti, i paesaggi agrari e pastorali di interesse storico coinvolti da processi di forestazione, naturale o artificiale, oggetto di recupero a fini produttivi» (art. 2, comma 6, d.lgs. n. 227 del 2001), quella attualmente in vigore contempla, per le materie di esclusiva competenza dello Stato: le formazioni di origine artificiale realizzate su terreni agricoli; l'arboricoltura da legno, le tartufaie coltivate di origine artificiale, i nocioleti e i castagneti da frutto in attualità di coltura e oggetto di ripristino coltu-

rale; il bosco ceduo a rotazione rapida<sup>46</sup>; gli spazi verdi urbani e le aree soggette a misure e piani di eradicazione in attuazione del regolamento (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio (art. 5, comma 1). All'elenco si aggiungono (comma 2), con clausola di salvaguardia che fa salvo «quanto previsto dai piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42», le formazioni arboree e arbustive ricadenti in fondi e su manufatti abbandonati riconosciuti meritevoli di tutela e ripristino nell'ambito della pianificazione paesaggistica regionale.

Tale aumento delle aree escluse dalla definizione rilevante di bosco va inquadrato nell'obiettivo della norma, ossia di orientare il consistente aumento di superficie forestale nazionale<sup>47</sup> verso una nuova multifunzionalità economica, energetica<sup>48</sup>, sociale e ambientale il cui contributo al fabbisogno nazionale ed europeo rappresenta una voce rilevante, anche per prevenire e limitare il commercio illegale di legname.

È da sottolineare, peraltro, come l'orientamento normativo si riverberi anche sullo sviluppo e sul consolidamento della c.d. bioeconomia, per la quale si intende «quell'insieme di attività economiche connesse all'invenzione, sviluppo, produzione e uso di prodotti e processi a base biologica all'interno di alcuni macro-settori: quello agroalimentare, le foreste, la bioindustria e la bioeconomia

<sup>46</sup> Di cui all'art. 4, paragrafo 1, lettera k), del regolamento UE n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013.

<sup>47</sup> In base a quanto riportato dalla Relazione illustrativa allo schema d.lgs. n. 34 del 2018, il patrimonio forestale nazionale «copre circa il 39% della superficie territoriale nazionale (11.778.249 ha, dati Registro IUTI 2017 – Centro A.r.I.A. Università degli Studi del Molise)» e chiarisce che «negli ultimi sessanta anni si stima che la superficie forestale nazionale si sia triplicata, occupando principalmente i terreni agricoli e pascolivi abbandonati nelle aree montane e rurali del paese (la Superficie Agricola Utilizzabile – SAU – tra il 1971 e il 2010, a fronte di una crescita della popolazione del 10%, è diminuita di circa il 28% – pari a circa 5 milioni di ettari – e nel 2012 era pari a 12,9 milioni di ettari). Nonostante il progressivo aumento negli anni della superficie forestale, non si è assistito ad un parallelo incremento degli investimenti di gestione e utilizzazione boschive sul territorio, anche se il sistema Paese può vantare una fiorente industria legata alla lavorazione del legno con circa 100 mila aziende e oltre 450.000 addetti, ma che importa oltre l'85% delle materie prime dall'estero».

<sup>48</sup> In merito va, peraltro, segnalato che l'estrema fiducia per l'efficacia, da parte delle biomasse, di contribuire alla riduzione delle emissioni di gas serra è stata messa in dubbio; si veda, in tema, P. Brambilla, *La pianificazione della produzione sostenibile di energia da biomasse tra modelli cogenti e modelli volontari*, in *Riv. giur. amb.*, 3-4, 2013, 347: «secondo il comitato scientifico dell'EEA, l'assunto dogmatico fatto proprio anche dalla direttiva 2009/28/CE che la produzione di energia da biomasse sia destinata a ridurre le emissioni di gas serra in quanto la produzione e combustione di biomasse sia "carbon neutral" è gravemente viziato da un errore metodologico di impostazione: infatti, la combustione della biomassa aumenta la quantità di carbonio nell'aria (essattamente come la combustione di carbone, petrolio e gas) se la raccolta della biomassa riduce la quantità di carbonio immagazzinato nelle piante e nei terreni o se riduce il sequestro del carbonio in corso»; l'A. argomenta, inoltre, che «se la produzione di bioenergia sostituisce i boschi, riduce gli *stock* forestali o riduce la crescita delle foreste, che altrimenti sequestrerebbero più carbonio, si genera un incremento della concentrazione di carbonio atmosferico». È necessario, in tal senso, attuare politiche di approvvigionamento energetico che mirino all'indipendenza da fonti fossili bilanciando tale interesse con la protezione e l'incremento della superficie forestale.

marina»<sup>49</sup> e che realizza obiettivi di economia circolare, stante la versatilità dei prodotti forestali anche al termine del proprio ciclo di vita.

È da sottolineare, infine, che l'inclusione operata dalla norma degli «spazi verdi urbani quali i giardini pubblici e privati» tra le aree escluse dalla nozione di bosco è riconducibile all'afferenza di tali beni alla disciplina urbanistica.

#### 4.5. Programmazione e gestione attiva del patrimonio forestale

Laddove il d.lgs. n. 227 del 2001 demandava alle regioni il compito di definire la programmazione forestale, sulla scorta delle «linee guida emanate dal Ministero delle politiche agricole e forestali e dal Ministro dell'ambiente, ciascuno per quanto di propria competenza» (art. 3, comma 1), la norma di cui all'art. 5 del Testo unico assegna – nella prospettiva di una maggiore uniformità della disciplina sul territorio – un ruolo primario alla Strategia forestale nazionale, la quale ha valenza ventennale (salvi aggiornamenti quinquennali) e si propone di attuare la Strategia forestale dell'Unione europea COM(2013) n. 659 prescrivendo, in capo alle regioni, un adeguamento coerente.

La Strategia è approvata con specifico *iter*, ossia «con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, adottato di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e il Ministro dello sviluppo economico e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano» (art. 6, comma 1). Tale Strategia rappresenta il primo piano nazionale in materia forestale e supera il processo di armonizzazione legislativa regionale attuato mediante linee guida – stabilito dal previgente art. 3 del d.lgs. n. 227 del 2001 – con l'obiettivo di uniformare la tutela ambientale del patrimonio forestale<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Si veda F. De Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno stato circolare?* in *Dir. Amm.*, 1, 2017, 163.

<sup>50</sup> Si confronti, in tema, il testo del *Programma quadro per il settore forestale*, versione 12 novembre 2008, redatto a cura del Gruppo di lavoro composto da Mipaaf, Mattm, CFS, Inea, Ismea, rappresentanza Conferenza Stato-regioni, ove si afferma che «con il decreto legislativo n. 143/97 e la legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, nonché con la modifica del Titolo quinto della Costituzione, lo scenario istituzionale nazionale cambia e la gestione forestale deve ritenersi di competenza residua-esclusiva regionale. È comunque incontrovertibile che le tematiche forestali vanno ad intersecare quelle della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s)»; il documento prosegue chiarendo che «la mancanza di un documento programmatico nazionale di pianificazione forestale e la competenza esclusiva delle regioni in tale ambito ha contribuito a rendere i Piani e programmi forestali regionali (PFR) gli unici veri e propri strumenti di programmazione territoriale del settore, anche se spesso redatti solo a supporto dei Programmi di supporto rurale (PSR). I PFR rappresentano infatti la condizione necessaria per la predisposizione e l'attuazione delle misure a favore del settore forestale nell'ambito della programmazione di sviluppo rurale, se redatti sulla base degli impe-

La normativa previgente, peraltro, assegnava minor valore alle forme di gestione e di sostituzione nella gestione del bosco e le riuniva in un'unica disposizione, peraltro poco dettagliata (art. 5); per contro, nel Testo unico queste sono definite e trovano rinnovata centralità: viene soprattutto operata una distinzione tra disposizioni inerenti alla programmazione (art. 6), alla gestione (artt. 7-11) e alle forme di sostituzione (art. 12).

Per quanto riguarda la programmazione di cui all'art. 6, importante strumento è rappresentato dai piani forestali di indirizzo territoriale, sconosciuti dal d.lgs. n. 227 del 2001<sup>51</sup>: questi «concorrono alla redazione dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, fatto salvo quanto previsto dall'art. 145»; per l'approvazione degli stessi si applicano le misure di semplificazione di cui al punto A.20 dell'allegato A del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31. L'emersione normativa di tale nuovo strumento di pianificazione, il quale assolve anche una funzione di semplificazione, richiede un necessario coordinamento regionale con la disciplina delle aree protette di cui alla l. n. 394 del 1991, che infatti viene disposto al comma 5, lett. c); in tema di «affollamento» degli strumenti pianificatori di settore e in particolare delle aree protette, si ritiene che l'interpretazione più coerente offerta dalla dottrina sia quella secondo cui si «limita la preminenza del piano paesaggistico alle sole previsioni di carattere strettamente paesaggistico, mentre per ulteriori specifici profili di tutela presenti vi sarebbe una sorta di «riserva di competenza» in favore della diversa normativa di settore, che impedisce di ritenere che tra i due tipi di piano sussista un rapporto propriamente gerarchico»<sup>52</sup>. È in ogni caso apprezzabile, per una migliore e più coordinata tutela ambientale, la scelta del legislatore di collegare la programmazione e la pianificazione foresta-

---

gni assunti dall'Italia a livello internazionale sulla protezione delle foreste. La mancata o non completa predisposizione di questi documenti di pianificazione forestale pone a rischio di cofinanziamento comunitario la spesa realizzata dalle regioni nell'ambito dello sviluppo rurale. Con l'approvazione del d.lgs. n. 227 del 2001 e le successive linee guida nazionali per il settore forestale l'Italia si è impegnata a formulare e/o implementare programmi forestali o strumenti equivalenti (nazionali e regionali), in modo da poter applicare e sviluppare i principi definiti dal Processo Pan-europeo».

<sup>51</sup> Il d.lgs. n. 227 del 2001, infatti, stabiliva più genericamente in capo alle regioni la definizione di «linee di tutela, conservazione, valorizzazione e sviluppo del settore forestale nel territorio di loro competenza attraverso la redazione e la revisione dei propri piani forestali» e gli obiettivi necessari per la formazione delle linee di indirizzo regionali, ossia: «a) verificare lo stato e le caratteristiche del bosco in relazione all'economia nazionale e alla situazione ambientale generale, con particolare riferimento alla conservazione della biodiversità; b) stabilire gli obiettivi strategici della politica nazionale nel settore forestale, anche in attuazione delle Conferenze interministeriali di Helsinki e Lisbona, e indicare gli indirizzi di intervento nazionale ed i criteri generali di realizzazione, nonché le previsioni di spesa» (art. 3, comma 1, lett. a-b).

<sup>52</sup> Si veda R. Ferrara, M.A. Sandulli, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, III, 2014, 601; in tema, G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017, 229-230; M. Sinisi, *L'autorizzazione paesaggistica tra liberalizzazione e semplificazione (D.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31): la «questione aperta» del rapporto tra semplificazione amministrativa e tutela del paesaggio*, in *Riv. giur. dell'edilizia*, 4, 2017, 235 ss..

li alla disciplina paesaggistica di cui al d.lgs. n. 42 del 2004: al comma 3 dell'art. 6 il legislatore afferma infatti espressamente che «i piani forestali di indirizzo territoriale concorrono alla redazione dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, fatto salvo quanto previsto dall'art. 145 del medesimo decreto legislativo».

Se, in tal caso, è stata approntata una specifica disposizione di coordinamento, lo stesso non avviene nel successivo art. 9, recante importanti disposizioni circa la «disciplina della viabilità forestale e delle opere connesse alla gestione del bosco»: la norma, infatti, stabilendo che la viabilità forestale da essa disciplinata sia «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 interventi 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», non esprime però chiaramente un coordinamento con la l. n. 394 del 1991. La viabilità forestale fu, non a caso, inclusa espressamente dal legislatore del 1991 tra le competenze di pianificazione degli Enti parco, rappresentando un'attività di forte impatto ambientale; deve rilevarsi perciò un potenziale conflitto con la disciplina della legge quadro, che non pare pienamente risolvibile dalla «definizione di criteri minimi nazionali inerenti gli scopi, le tipologie e le caratteristiche tecnico-costruttive della viabilità forestale e silvo-pastorale» prevista dal secondo comma del medesimo art. 9.

Sempre in tema di gestione forestale, la disciplina delle attività di trasformazione e delle opere compensative, contenuta nell'art. 8 del Testo unico, afferma espressamente che «ogni intervento che comporti l'eliminazione della vegetazione arborea e arbustiva esistente, finalizzato ad attività diverse dalla gestione forestale come definita all'art. 7, comma 1, costituisce trasformazione del bosco», facendo espresso divieto degli interventi trasformativi che determinino «un danno o un danno ambientale ai sensi della direttiva 2004/35/CE e della relativa normativa interna di recepimento e che non sia stato preventivamente autorizzato, ove previsto, ai sensi dell'art. 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, delle disposizioni dei piani paesaggistici regionali ovvero ai fini del ripristino delle attività agricole tradizionali e della realizzazione di opere di rilevante interesse pubblico e di viabilità forestale connessa alle attività selvicolturali e alla protezione dei boschi dagli incendi» e stabilendo un'ulteriore clausola di salvaguardia («sempre che la trasformazione del bosco risulti compatibile con le esigenze di difesa idrogeologica, di stabilità dei terreni, di regime delle acque, di difesa dalle valanghe e dalla caduta di massi, di conservazione della biodiversità e di tutela della pubblica incolumità»: comma 2).

Ove le opere di trasformazione siano poste in essere in conformità a quanto prescritto, devono essere compensate a cura e spese del soggetto autorizzato all'attività (comma 3)<sup>53</sup>; il regime sanzionatorio connesso alla mancata compensazione è attuato dalle regioni, in capo alle quali sussiste l'alternativa tra l'esecuzione diretta degli interventi compensativi (comma 5) e il versamento, da parte del soggetto autorizzato, «in uno specifico fondo forestale regionale di una quota almeno corrispondente all'importo stimato dell'opera o al servizio compensativo previsto» il quale sarà poi destinato dalle regioni alla realizzazione degli interventi previsti.

La disposizione, inoltre, vieta espressamente la trasformazione e il mutamento della destinazione d'uso di «boschi aventi funzione di protezione diretta di abitati, di beni e infrastrutture strategiche, individuati e riconosciuti dalle regioni», facendo salvi in ogni caso «i motivi imperativi di rilevante interesse pubblico e le disposizioni della direttiva 2004/35/CE e la normativa interna di recepimento», confermando quanto affermato circa l'importanza strategica nazionale del patrimonio forestale.

Le disposizioni disciplinanti l'attività di trasformazione del bosco di cui all'art. 4 del previgente d.lgs. n. 227 del 2001 erano più limitate e, soprattutto, non garantivano alcun riferimento al danno ambientale, ora accordato dal citato art. 8 del Testo unico: le opere di trasformazione erano, in precedenza, sottoposte ad un divieto generale e ad un regime autorizzatorio<sup>54</sup>, oltre che alla compatibilità «con la conservazione della biodiversità, con il regime delle acque, con la difesa dalle valanghe e dalla caduta dei massi, con la tutela del paesaggio, con l'azione frangivento e di igiene ambientale locale» (art. 4, comma 2, d.lgs. n. 227 del 2001); era previsto un obbligo di rimboschimento compensativo in capo al soggetto autorizzato alla trasformazione del bosco<sup>55</sup>, con ulteriori disposizioni di

<sup>53</sup> Le opere realizzabili per ottemperare alla compensazione sono previsti dal comma 4, che li compendia in: «a) miglioramento e restauro dei boschi esistenti nonché del paesaggio forestale in ambito rurale, urbano e periurbano; b) rimboschimenti e creazione di nuovi boschi su terreni non boscati e in aree con basso coefficiente di boscosità, tramite l'utilizzo di specie autoctone, preferibilmente di provenienza locale e certificata, anche al fine di ricongiungere cenosi forestali frammentate e comunque in conformità alle disposizioni attuative della direttiva 1999/105/CE del Consiglio del 22 dicembre 1999. I nuovi boschi realizzati a seguito degli interventi di compensazione sono equiparati a bosco; c) sistemazioni idraulico-forestali o idraulico-agrarie o realizzazione e sistemazione di infrastrutture forestali al servizio del bosco e funzionali alla difesa idrogeologica del territorio, che rispettino i criteri e i requisiti tecnici adottati ai sensi dell'articolo 9, comma 2; d) prevenzione di incendi boschivi e di rischi naturali e antropici; e) altre opere, azioni o servizi compensativi di utilità forestale volti a garantire la tutela e valorizzazione socio-economica, ambientale e paesaggistica dei boschi esistenti o il riequilibrio idrogeologico nelle aree geografiche più sensibili».

<sup>54</sup> Regime autorizzatorio ancorato all'art. 151, rubricato «Alterazione dello stato dei luoghi», del d.lgs. n. 490 del 1999 «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352».

<sup>55</sup> Era prevista una modalità alternativa di compensazione rispetto a quella, tipica, del rimboschimento: «in luogo del rimboschimento compensativo, le regioni possono prevedere il versamento di una quota in



indirizzo in capo alle regioni circa le modalità – anche alternative – di compensazione<sup>56</sup>. Oggi, per contro, la disciplina delle attività di trasformazione del bosco è sottoposta non solo ad un generale divieto<sup>57</sup> e al regime autorizzatorio di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 e di cui alle «disposizioni dei piani paesaggistici regionali ovvero ai fini del ripristino delle attività agricole tradizionali e della realizzazione di opere di rilevante interesse pubblico e di viabilità forestale connessa alle attività selvicolturali e alla protezione dei boschi dagli incendi», ma, per le opere trasformatrici autorizzate, è previsto un dettagliato dispositivo di compensazione, laddove le disposizioni previgenti erano lacunose<sup>58</sup>. Le opere realizzabili in compensazione dal soggetto autorizzato alla trasformazione del bosco attengono, in particolare, al miglioramento, al rimboschimento e alla creazione di nuovi boschi su terreni non boscati e in aree caratterizzate da un basso coefficiente di boscosità, alle sistemazioni idraulico-forestali o idraulico-agrarie, alla prevenzione di incendi e rischi, nonché altre opere di utilità forestale (art. 8, comma 4, lett. a-e, d.lgs. n. 34 del 2018).

Tirando le somme dell'analisi, la norma offre – al netto dei rilievi critici – prospettive di profonda innovazione dell'ordinamento forestale, in particolare attraverso la previsione di un accesso preferenziale ai finanziamenti pubblici per le proprietà, pubbliche e private, e per i beni di uso collettivo e civico che si dotino di piani o strumenti equivalenti di gestione forestale (art. 6, comma 9), nonché l'implementazione a livello regionale dei sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici ed ambientali (PSE) «generati dalle attività di gestione forestale» (art. 7, comma 8), le quali sono peraltro finalmente definite in positivo dal legislatore (art. 3, lett. c), mentre la normativa previgente si limitava a stabilire i tagli e le conversioni vietati (art. 6, d.lgs. n. 227 del 2001). In particolare, il sistema di pagamento dei servizi ecosistemici delineato dall'art. 7 si collega espressamente,

---

numero corrispondente all'importo presunto dell'intervento compensativo e destinano tale somma alla realizzazione di interventi di riequilibrio idrogeologico nelle aree geografiche più sensibili, ricadenti anche in altri bacini idrografici. Possono altresì prevedere la realizzazione di opere di miglioramento dei boschi esistenti» (art. 4, comma 6, d.lgs. n. 227 del 2001).

<sup>56</sup> In particolare, la norma di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 227 del 2001 stabiliva: «la trasformazione del bosco deve essere compensata da rimboschimenti con specie autoctone, preferibilmente di provenienza locale, su terreni non boscati. Le regioni stabiliscono l'estensione minima dell'area boscata soggetta a trasformazione del bosco oltre la quale vale l'obbligo della compensazione» (comma 3) e disponeva, inoltre: «le regioni prescrivono le modalità e i tempi di realizzazione del rimboschimento compensativo e le aree dove deve essere effettuato. Tali aree devono ricadere all'interno del medesimo bacino idrografico nel quale è stata autorizzata la trasformazione di coltura» (comma 5).

<sup>57</sup> Specifico, invece, per «i boschi aventi funzione di protezione diretta di abitati, di beni e infrastrutture strategiche, individuati e riconosciuti dalle regioni» (art. 8, comma 7, del Testo unico).

<sup>58</sup> Si limitavano, infatti, a prevedere che la compensazione dovesse essere realizzata a spese del destinatario dell'autorizzazione alla trasformazione, con l'utilizzo di specie autoctone e all'interno del medesimo bacino idrografico nel quale era stata autorizzata la trasformazione in coltura, stabilendo inoltre misure alternative alla compensazione.

per l'individuazione dei criteri di definizione degli stessi, all'art. 70 della l. n. 221 del 2015 («Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali»), con l'apporto però di principi (comma 9): la volontarietà dell'accordo (lett. a), l'addizionalità degli interventi oggetto di remunerazione per servizi ecosistemici rispetto alle condizioni di ordinaria offerta del servizio (lett. b) e la permanenza della multifunzionalità ambientale esistente prima dell'accordo (lett. c).

In merito a tali aspetti innovativi, è da ritenere che il Testo unico abbia accolto – unitamente alla rinnovata promozione dell'associazionismo fondiario, già nota alla legislazione forestale postunitaria e da ultimo anche al d.lgs. n. 227 del 2001 – l'assunto di dottrina che riscontra nei beni di uso civico, nei domini collettivi e in generale nelle proprietà pubbliche e private, la possibilità di una funzionalizzazione in senso ambientale in quanto riconducibili alla categoria dei beni comuni<sup>59</sup>: l'aspetto di pregio della normativa è che colloca tali istituti all'interno della disciplina di pianificazione forestale, proiettandoli nel loro giusto ambito di raccordo tra la garanzia della salvaguardia ambientale e la tutela del profilo socio-economico del territorio. Tale impostazione è confermata laddove il Testo unico detta disposizioni in tema di promozione delle attività selvicolturali di gestione, in cui la norma valorizza la «gestione associata delle piccole proprietà, i demani, le proprietà collettive e gli usi civici delle popolazioni» per la tutela e la gestione attiva delle risorse agro-silvo-pastorali (art. 10, comma 5). Tale aspetto riveste le potenzialità di una profonda innovazione e conferma i recenti approdi interpretativi secondo cui la questione giuridica dei beni comuni ambientali può essere risolta all'interno dell'ordinamento e non in una prospettiva *de iure condendo*<sup>60</sup>.

La promozione, d'altro canto, dei sistemi di pagamento di servizi ecosistemici generati dalla gestione forestale (art. 7, comma 8) intende attuare, nell'ambito della multifunzionalità della risorsa forestale, la promozione dell'occupazione e del recupero di attività economiche in aree rurali e montane, soprattutto interne, del Paese: il legislatore rinnova<sup>61</sup> anche in questo senso lo storico favore per l'associazionismo fondiario e l'organizzazione consortile del patrimonio forestale.

<sup>59</sup> Si confronti in tema, da ultimo, G. Fidone, *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, 2017, 201 ss.; V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983.

<sup>60</sup> Si confronti G. Fidone, *op. cit.*, 41 ss..

<sup>61</sup> Il favore della legge per i consorzi di proprietari a fini di rimboscimento è evidente già nella formulazione letterale dell'art. 863 c.c., rubricato «Consorzi di miglioramento fondiario», il quale dispone: «Nelle forme stabilite per i consorzi di bonifica possono essere costituiti anche consorzi per l'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere di miglioramento fondiario comuni a più fondi e indipendenti da un piano generale di bonifica. Essi sono persone giuridiche private. Possono tuttavia assumere il carattere di persone giuridiche pubbliche quando, per la loro vasta estensione territoriale o per la particolare importanza delle loro funzioni ai fini dell'incremento della produzione, sono riconosciuti d'interesse nazionale con provvedimento dell'autorità amministrativa».

La prospettiva evoca, peraltro, l'applicazione alla materia forestale della felice definizione che Emilio Sereni offrì del paesaggio agrario e identitario, ossia «quella forma che l'uomo, nel corso ed ai fini delle sue attività produttive agricole, coscientemente e sistematicamente imprime al paesaggio naturale»<sup>62</sup>.

#### 4.6. *Forme di sostituzione su terreni abbandonati e silenti: la gestione in forma associata di beni ambientali*

Problema annoso per il legislatore è quello della fruttuosa ricomposizione delle proprietà fondiari divise, abbandonate e silenti sul territorio nazionale. Il fenomeno ha origini lontane, risalenti alla frammentata composizione politica italiana che ha caratterizzato la sua storia preunitaria; nel corso del XX secolo è connesso essenzialmente agli eventi migratori seguiti all'Unità e alla partecipazione italiana alle due guerre mondiali: «le conseguenze più pesanti derivanti dallo spopolamento e dalla riduzione dell'antropizzazione hanno comportato un diffuso frazionamento e una massiccia dispersione della proprietà rurale e forestale» con la conseguenza evidente che tale frammentazione immobiliare si è risolta in «gravi difficoltà nella coltivazione e conduzione dei fondi, conseguenti maggiori spese di lavorazione, diseconomie di gestione, necessità di organizzazione del lavoro, liti tra proprietari confinanti e conseguente abbandono della gestione delle terre»<sup>63</sup>.

È la Costituzione a delinearne un chiaro *favor* circa la funzionalizzazione della proprietà fondiaria: l'art. 44 dispone, come noto, che, «al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà», e soprattutto adotta «provvedimenti a favore delle zone montane».

La legge Serpieri ha stabilito una prima disciplina in materia di sostituzione, affermando la possibilità di costituire «consorzi di prevenzione» tra proprietari in territori montani sprovvisti di enti consortili di bonifica montana (art. 10) e che detti soggetti consortili possano sostituirsi ai privati proprietari nella realizzazione delle opere necessarie (art. 12)<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> E. Sereni, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Bari, 2017, 29.

<sup>63</sup> A. Crosetti, *Il difficile governo dei terreni montani in Italia: percorsi e sviluppi normativi*, in *Riv. giur. edil.*, 4, 2017, 177.

<sup>64</sup> Per l'efficacia e la validità di tali atti di sostituzione la legge forestale richiedeva un'autorizzazione ministeriale, non più prevista dalla legislazione forestale seguente alla c.d. regionalizzazione della materia; in tema, A.M. Sandulli, *op. cit.*, 635, il quale spiega che – ai sensi degli articoli 10 e 12 della legge Serpieri n.

La normativa abrogata di cui al d.lgs. n. 227 del 2001 contemplava disposizioni lacunose circa forme di sostituzione, gestione e cessione del bosco (art. 5): il Testo unico, all'art. 12, descrive invece puntualmente le attività che l'amministrazione e i proprietari possono realizzare, specificandone i presupposti e i limiti. In particolare, le regioni si sostituiscono ai proprietari di fondi frammentati e su terreni abbandonati o silenti<sup>65</sup> nel caso in cui siano presenti «rischi per l'incolumità pubblica e di instabilità ecologica dei boschi», ripristinando le condizioni di sicurezza dei luoghi: l'interesse pubblico e il presupposto stesso della sostituzione attengono alla prevenzione dei rischi antropici e non, oltre che del degrado ambientale e della tutela del corretto assetto idrogeologico.

In ogni caso, i proprietari – in un'ottica di funzionalizzazione dominicale – sono tenuti «coordinatamente» a porre in essere «gli interventi di gestione necessari per il ripristino o la valorizzazione agro-silvo-pastorale dei propri terreni»; la mancata attuazione di tali operazioni comporta l'intervento dell'ente regionale «con forme di sostituzione diretta o affidamento della gestione dei terreni interessati e delle strutture ivi presenti a imprese, consorzi, cooperative di cui all'art. 10, comma 5, ad altri soggetti pubblici o privati ovvero mediante affidamento ad enti delegati dalle stesse per la gestione forestale». La norma favorisce così la funzionalizzazione ambientale della proprietà forestale, poiché «la gestione associata di piccole proprietà terriere, secondo le buone pratiche agro-forestali, consente, infatti, ai proprietari di valorizzare il loro patrimonio, non solo in termini economici ma anche in funzione di tutela ambientale e paesaggistica»<sup>66</sup>.

---

3267 del 1923 – «detti consorzi sono enti pubblici, e sono forniti di potestà normativa. Sentito il genio civile e la camera di commercio, possono prescrivere ai privati opere e interventi necessari alla buona regolazione delle acque e alla conservazione del suolo»; inoltre, «i consorzi in esame possono surrogarsi ai privati nella esecuzione delle opere da essi prescritte che interessino più fondi di proprietari diversi, nonché nella esecuzione e manutenzione delle opere stesse trascurate dai proprietari. A tal fine occorre una autorizzazione ministeriale». La disciplina contenuta nella legge forestale del 1923 prevedeva inoltre: «nel caso di inosservanza o di inadempienza da parte dei proprietari dell'obbligo di eseguire le opere, ai proprietari subentra, per disposizione ministeriale, il consorzio (con spese a carico del proprietario). Qualora però il proprietario frapponga difficoltà al subentrare nel consorzio, o non sia in condizioni finanziarie adeguate, il ministero può disporre l'espropriazione a favore del consorzio, o di altro ente che dia garanzia di eseguire le opere (art. 23-24 l. for.)».

<sup>65</sup> Come definiti dall'art. 3, comma 2, del Testo unico. Rispettivamente, i terreni abbandonati: «fatto salvo quanto previsto dalle normative regionali vigenti, i terreni forestali nei quali i boschi cedui hanno superato, senza interventi selvicolturali, almeno della metà il turno minimo fissato dalle norme forestali regionali, ed i boschi d'alto fusto in cui non siano stati attuati interventi di sfollo o diradamento negli ultimi venti anni, nonché i terreni agricoli sui quali non sia stata esercitata attività agricola da almeno tre anni, in base ai principi e alle definizioni di cui al regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 e relative disposizioni nazionali di attuazione, ad esclusione dei terreni sottoposti a vincoli di destinazione d'uso» (lett. g) e i terreni silenti: «terreni agricoli e forestali di cui alla lettera g) per i quali i proprietari non siano individuabili o reperibili a seguito di apposita istruttoria» (lett. h).

<sup>66</sup> Si confronti A. Crosetti, *op. cit.*; l'A. pone in rilievo come «la legislazione francese ha offerto, fin dal 1972, soluzioni oltremodo interessanti per l'accorpamento gestionale delle superfici abbandonate e incolte. La problematica è stata affrontata promuovendo l'*Association Foncière pastorale* e i *Groupements pastoraux*, volti a costituire le basi territoriali adeguate all'utilizzazione agro-forestale e pastorale organizzata tramite il diret-

Gli accordi tra i proprietari – in forma singola od associata – e le regioni, tesi alla realizzazione della gestione forestale, uniti all'organizzazione di un sistema di pagamento di servizi ecosistemici (PSE)<sup>67</sup> costituiranno un osservatorio privilegiato per la implementazione nel nostro ordinamento di strumenti di partecipazione nella gestione di beni comuni ambientali, tra i quali rientrano primariamente le foreste<sup>68</sup>.

##### 5. *Considerazioni conclusive: il Testo unico quale necessario adeguamento dell'ordinamento forestale alla competenza statale in materia di tutela dell'ambiente*

Il legislatore interviene con una normativa di riforma e di sistemazione organica della materia forestale dopo quasi un ventennio, nel corso del quale sono sensibilmente mutati gli orientamenti della politica forestale nazionale, europea e globale. Il Testo unico può essere definito, in tal senso, come un dovuto adeguamento alla potestà legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente; non può che apprezzarsi l'intento innovativo e di armonizzazione del d.lgs. n. 34 del 2018, non solo avuto riguardo al riparto di competenze tra Stato e regioni, ma anche per il suo più chiaro ed efficace inserimento nel quadro delle politiche forestali europee e globali.

L'innovatività della norma è costituita dal chiaro intento di uniformare la disciplina forestale intorno ad una Strategia nazionale (art. 6, comma 1), che conferma la natura appunto strategica del patrimonio boschivo: sono coerenti con tale obiettivo tutte le disposizioni che forniscono definizioni certe dei beni e delle attività rilevanti in materia; rimodulano la competenza in capo allo Stato nel det-

---

to apporto di associazioni di proprietari e produttori. La legislazione francese, al riguardo, è risultata funzionale e l'iniziativa è incentrata sul ruolo promotore dello Stato e delle Comunità locali. Queste esperienze, nel loro complesso positive, hanno indicato una possibile via da percorrere per affrontare il problema dello spopolamento montano e alto collinare per conservare in quei territori il settore produttivo primario».

<sup>67</sup> È peraltro presente già all'interno del d.lgs. n. 152 del 2006 il riconoscimento di «meccanismi premiali a favore dei proprietari delle zone agricole e boschive che attuano interventi idonei a prevenire fenomeni di dissesto idrogeologico» tra le finalità del Piano di bacino di cui all'art. 65 (rubricato «Valore, finalità e contenuti del piano di bacino distrettuale»).

<sup>68</sup> Si confronti, in tema, S. Carmignani, *op. cit.*, 5-18, in cui l'A. argomenta come «l'ambiente, intersecando l'agricoltura, ne ricostruisce i contenuti, rendendola attività diretta alla sicurezza alimentare, alla sicurezza ambientale nell'ottica dello sviluppo sostenibile, dove l'uso razionale delle risorse consente di conservare l'ambiente, alla sicurezza e sostenibilità della produzione, alla produzione ecocompatibile, alla tutela della biodiversità, da intendersi come variabilità genetica, ma al tempo stesso come variabilità delle espressioni umane, dunque delle diverse civiltà e tradizioni»; in tal senso, «l'agricoltura si presenta cioè come modello di avanguardia di gestione dei beni comuni, come prototipo di azione privata e di intervento pubblico capace di indirizzare la intera società verso modelli operativi di gestione dei beni comuni in vista del perseguimento di obiettivi di interesse generale».

tare i principi e nel predisporre gli strumenti di pianificazione e programmazione sul territorio, in coordinamento con le regioni; conferiscono rinnovato valore alla multifunzionalità del bosco e dell'impresa forestale, in coerenza con la Strategia europea e con lo stesso dato costituzionale (in particolare, gli artt. 44 e 117 Cost.); dettano disposizioni per una specifica disciplina che incentivi e promuova la remunerazione di servizi ecosistemici, per la gestione attiva del patrimonio forestale anche su terreni silenti e abbandonati, confermando gli approdi dottrinali che riconoscono nella proprietà forestale una proprietà "speciale"<sup>69</sup>.

Ad ulteriore conferma della sua funzione innovativa, il Testo unico reca disposizioni di coordinamento (artt. 14 e 16) che invece erano mancanti nel d.lgs. n. 227 del 2001<sup>70</sup>. Questo è accentrato in capo al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, che è tenuto ad elaborare specifiche linee di politica forestale nazionale in tema di programmazione e indirizzo; un'importante disposizione di coordinamento normativo si rinviene, inoltre, già all'art. 1, comma 5, del Testo unico, ove è stabilito che «qualunque intervento normativo incidente sul presente testo unico o sulle materie dallo stesso disciplinate va attuato mediante esplicita modifica, integrazione, deroga o sospensione delle specifiche disposizioni in esso contenute ai sensi dell'art. 13-*bis* della legge 23 agosto 1988, n. 400»<sup>71</sup>. Il mancato coordinamento, come si è argomentato nel corso dell'analisi, è invece presente nel contesto degli strumenti di pianificazione, e in tal senso depone anche il parere del Consiglio di Stato reso sullo schema del decreto legislativo in commento<sup>72</sup>.

<sup>69</sup> La stessa Relazione illustrativa del decreto rinvia a tale orientamento della dottrina, richiamando in particolare l'opera di M. Tamponi, *La proprietà forestale*, Padova, 1980.

<sup>70</sup> Si segnala, in merito, il D.M. n. 8746 del 14 settembre 2018, adottato ai sensi dell'art. 14, comma 3, del Testo unico ed istitutivo del tavolo di filiera del legno. L'art. 16 ha invece introdotto modifiche alla disciplina degli alberi monumentali di cui all'art. 7 della l. 14 gennaio 2013, n. 10 «Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani», introducendovi la nozione di boschi vetusti e definendo una nuova disciplina procedimentale per l'individuazione e la catalogazione degli alberi monumentali.

<sup>71</sup> Il testo dell'art. 13-*bis*, rubricato «Chiarezza dei testi normativi» (in vigore dal 19 giugno 2009 per l'effetto integrativo apportato dalla l. n. 69 del 2009), della l. n. 400 del 1988 «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri» dispone, ai primi due commi, quanto segue: «Il Governo, nell'ambito delle proprie competenze, provvede a che: a) ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate; b) ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo ovvero la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare. Le disposizioni della presente legge in materia di chiarezza dei testi normativi costituiscono principi generali per la produzione normativa e non possono essere derogate, modificate o abrogate se non in modo esplicito».

<sup>72</sup> Testualmente: «i vari ed articolati livelli di pianificazione potrebbero, per il loro numero e la loro articolazione sia verticale che orizzontale, generare criticità, specie in attesa della effettiva attuazione delle innovazioni pianificatorie previste».

Al netto di tali considerazioni, rappresentative di una valutazione nel complesso positiva della novella, è necessario attendere l'implementazione della norma ad opera della decretazione successiva<sup>73</sup> dalla stessa prevista in numerose disposizioni: queste riguardano, in particolare, l'art. 6 (Programmazione e pianificazione forestale) e il citato *iter* di approvazione della Strategia forestale nazionale, adottata con decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali «di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e il Ministro dello sviluppo economico e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano» e alla quale devono fare seguito i Programmi forestali regionali, predisposti in ragione delle «specifiche esigenze socio-economiche, ambientali e paesaggistiche, nonché alle necessità di prevenzione del rischio idrogeologico, di mitigazione e di adattamento al cambiamento climatico». Il Testo unico individua inoltre in successivi decreti, adottati con il medesimo *iter* sopra delineato, l'individuazione di criteri minimi nazionali<sup>74</sup>.

Le criticità principali del d.lgs. n. 34 del 2018 si addensano anche sul citato affollamento degli strumenti di pianificazione forestale e sulle disposizioni relative alla trasformazione e alla viabilità forestale; quest'ultima è infatti, come argomentato, di precipua competenza degli Enti parco per quanto riguarda le aree protette, ai sensi della l. n. 394 del 1991.

In tal senso, e in conclusione, per una completa valutazione della nuova legislazione forestale sarà necessario monitorare la sua attuazione in concreto da parte delle regioni.

---

<sup>73</sup> Al momento in cui si scrive (marzo 2019), tale decretazione successiva ad opera del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali si è risolta nella istituzione (ai sensi dell'art. 14, comma 3, del Testo unico) del Tavolo di filiera del legno, con D.M. n. 8746 del 14 settembre 2018.

<sup>74</sup> Ciò è previsto relativamente, in particolare, alla possibilità per le regioni di adottare i piani forestali di indirizzo territoriale, in aggiunta ai Programmi, «finalizzati all'individuazione, al mantenimento e alla valorizzazione delle risorse silvo-pastorali e al coordinamento delle attività necessarie alla loro tutela e gestione attiva, nonché al coordinamento degli strumenti di pianificazione forestale», la quale è condizionata all'emanazione di un successivo «decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, adottato di concerto con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano» che contenga le definizioni dei criteri minimi nazionali per l'elaborazione degli stessi. Alla decretazione successiva si aggiungono, in ordine, la individuazione di «criteri minimi nazionali per il riconoscimento dello stato di abbandono delle attività agropastorali preesistenti» e l'adozione di linee guida per la definizione dei criteri minimi nazionali per «l'esonero dagli interventi compensativi», degli «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» per la definizione dell'iscrizione agli apposti albi ed elenchi delle imprese forestali nonché della formazione professionale degli operatori forestali (art. 6, commi 3 e 7).

*Arianna Gravina - Abstract*

*La multifunzionalità ambientale, produttiva e sociale delle foreste: il Testo unico in materia di foreste e filiere forestali tra innovazione e tradizione*

Il presente saggio analizza il d.lgs. n. 34 del 2018, rilevandone i profili di continuità rispetto alla legislazione previgente insieme a quelli di maggiore novità.

*Environmental, productive and social multi-functionality of forests: the Consolidated Law on forests and forestry chains between innovation and tradition*

This article analyses the legislative decree No. 34 of 2018, noting the elements of continuity compared to the previous legislation, together with the main novelties.