

Il (difficile) equilibrio tra funzione produttiva e finalità conservative dei beni forestali alla luce del TU n. 34/2018

Roberto Saija

SOMMARIO: 1. *Excursus storico*. – 2. Dalla legge di orientamento del 2001 al TUFF. – 3. Il TUFF: le foreste nel terzo millennio. – 4. La nozione giuridica di bosco tra novità e tradizione. – 5. I prodotti forestali spontanei non legnosi. Cenni. – 6. La trasformazione del bosco e le opere compensative. – 7. Considerazioni conclusive.

1. *Excursus storico*

Che il bosco avesse plurime funzioni e che si rendesse necessario adottare una idonea legislazione che ne assicurasse quanto più possibile l'efficacia era chiaro sin dal diritto romano classico che pone una serie di limiti ai tagli indiscriminati¹.

Anche i sistemi romano-barbarici si preoccuparono di tutelare le molteplici funzioni del bosco, assicurando alla comunità una sorta di proprietà collettiva².

Nonostante queste misure, col passare del tempo esse si rivelarono insufficienti a garantire le risorse forestali e sin dal medioevo si rese necessario introdurre norme per regolare l'esercizio del diritto sui boschi³. Una tappa degna di nota fu raggiunta grazie ad un noto editto del Re Sole su proposta del Colbert in Francia alla fine del XVII secolo che fu anche un modello per altri Paesi e che ebbe l'effetto, in quei territori, di ricostituire il depauperato patrimonio boschivo⁴.

¹ V.E. Romagnoli, *L'usufrutto dei boschi*, Milano, 1950, 12.

² Cfr. F. Schupfer, *Il diritto privato dei popoli germanici con speciale riguardo all'Italia*, vol. II, *Possessi e domini*, Città di Castello, II, 1915, 138 ss.

³ Cfr. G. Cherubini, *Il bosco in Italia tra XIII e XVI secolo*, in *L'uomo e la foresta, Secc. XIII-XVIII*, Atti della ventisettesima settimana di studi, Prato, 8-13 maggio 1995, a cura di S. Cavaciocchi, Firenze, 1996, 357-374. Per una trattazione del bosco di carattere storico, cfr. M. Agnoletti, *Storia del bosco: il paesaggio forestale italiano*, Bari-Roma, 2020, *passim*.

⁴ Vedi A.M. Sandulli, *Boschi e foreste (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, V, Milano, 1959, 618. Vedi anche G.P. Bognetti, *Boschi e foreste (storia)*, *ivi*, 615. In precedenza, può essere utile consultare L. Vigna, V. Aliberti, *Selve*

Gli ideali libertari della Francia rivoluzionaria comportarono, tuttavia, un ritorno al passato, con l'abrogazione dell'Editto del Colbert e con la proclamazione della libertà dei boschi nel 1791 che portò, insieme ad alcune imprudenti misure di carattere economico, ad un pericoloso impoverimento del patrimonio forestale. Solo con la legge napoleonica per i domini italici del 1811 furono previsti dei limiti per i boschi pubblici per i quali solo lo Stato aveva il potere di determinare i tagli e ogni altra operazione⁵. Diverso, invece, era il regime dei boschi privati con riguardo ai quali la legge si limitò a intervenire solo per quelli ubicati sulle vette o sui pendii o quelli che costeggiavano fiumi e torrenti⁶.

Va, tuttavia, specificato che in quel periodo storico era ancora prematuro comprimere la proprietà privata, anche se la scarsità delle risorse forestali fece germogliare, col tempo, l'idea che la proprietà dei boschi richiedesse un trattamento giuridico differenziato. Su questa scia si pose la Legge Majorana-Calatabiano del 1877 che segnò l'inizio del diritto forestale moderno e, lasciando alla discrezionalità dei privati i boschi che rimanevano al di sotto della linea vegetazionale del castagno, vincolò, seppure con la possibilità di consistenti deroghe, le aree che ne rimanevano al di sopra⁷. La storia ci insegna quanto poco efficiente si rivelò questo provvedimento dell'Italia sabauda e quanto dovette lavorare il giovane parlamento italiano per rimediare alle troppe maglie lasciate aperte dalla legge n. 3917/1877⁸, perlomeno fino agli albori dell'Italia fascista che con la Legge Serpieri del 1923⁹ adottò un sistema forestale dal quale emergeva con chiarezza

(boschi e), in *Dizionario di diritto amministrativo*, Torino, 1852, vol. V, 885 ss.

⁵ Per una ricostruzione storica dei beni forestali specie in ordine al rapporto tra interessi del privato proprietario e interesse della collettività, cfr. A. Crosetti, *Note sulla politica legislativa forestale italiana tra '800 e '900: luci e ombre*, in *Riv. storia del diritto italiano*, 2012, pp. 159-204, ed ivi ampia bibliografia. Mi sia consentito, inoltre, rinviare a R. Saija, *La proprietà ed i diritti reali di godimento del bosco tra funzioni protettive e funzioni produttive. Riflessioni sul tema dei "beni comuni"*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, 525-575.

⁶ Cfr. G.P. Bognetti, *op. cit.*, 615 s. V. anche, riguardo alla normativa vigente nel Regno di Sardegna la ricostruzione di G.S. Pene Vidari, *Il bosco dall'ambito territoriale locale alla disciplina sabauda*, in *Pouvoirs et territoires dans les Etats de Savoie, Actes de colloque internationale* (Nizza, 2002), a cura di M. Ortolani, O. Venier, M. Bottin, Nizza, 2010, p. 333 ss.; nonché Id., *Aspetti del regolamento forestale albertino*, in *L'apicoltura nel Piemonte dell'800*, in *Atti del Seminario in memoria di A. Bogge* (Torino, 2 dicembre 1989), a cura di P. Caroli, P. Corti, C. Pischetta, Torino, 1991, 1 ss.

⁷ Si tratta della prima legge forestale generale emanata il 20 giugno 1877 n. 3917.

⁸ Più diffusamente, su questa legge e sull'impatto che ha avuto, cfr. l'analisi condotta da A. Crosetti, *Note sulla politica legislativa forestale italiana tra '800 e '900: luci e ombre*, cit., 168-175 (§ 3). Cfr. G. Osti, *Appunti per uno studio sistematico della legislazione forestale*, Bologna, in *L'Alpe*, 3-5, 1913, *passim*.

⁹ R.D.L. 30 dicembre 1923 n. 3267, Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e terreni montani, meglio nota come "Legge Serpieri dal nome di colui che se ne fece promotore (Arrigo Serpieri, nato a Bologna nel 1877 che fu sia dal punto di vista politico sia da quello accademico, uno dei maggiori esponenti della politica agroforestale italiana della prima metà del XX secolo. Su di lui v. J. Grizziotti Kretschmann, *Arrigo Serpieri*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. XVII, Torino, 1970, 85 ss.) cui seguì il relativo regolamento di esecuzione emanato con R.D. 16 maggio 1926, n. 1126. Tra gli scritti di Serpieri coevi alla Legge del '23, cfr. A. Serpieri, *Lo Stato, gli enti pubblici e i privati nell'attività forestale*, in *Atti del quarto Convegno forestale*, Udine, 1923, *passim*. Sull'impatto di questa legge cfr. A. Crosetti, *op. ult. cit.*, 179-185.

la funzione sociale dei boschi e che sopravvisse a lungo ai travolgenti mutamenti istituzionali postbellici¹⁰. Il primo importante passo nella costruzione del sistema forestale italiano è stato nell'ultimo scorcio del ventesimo secolo, con la nota Legge Galasso del 1985. Più precisamente, mentre la Legge Serpieri considerava il bosco come bene strumentale alla difesa del suolo, con il provvedimento adottato nel 1985 il bosco cessò di essere considerato come bene singolo per scomporsi in una pluralità di beni e ciò in quanto si prese definitivamente consapevolezza delle sue molteplici funzioni.

2. *Dalla legge di orientamento del 2001 al TUFF*

Il legislatore italiano tornò ad occuparsi delle foreste con la legge di orientamento forestale, e cioè con il d.lgs. 227/2001, il cui art. 2 fornì – per la prima volta in Italia – una nozione giuridica generale di bosco. A questo provvedimento seguirono tre lustri (o poco più) di significativi cambiamenti su ogni fronte¹¹, in quanto è noto che a partire da quella data, a livello europeo, il quadro giuridico è notevolmente mutato, a causa di una serie di provvedimenti adottati dall'Unione in materia non solo economica ma anche di ambiente, clima, biodiversità e paesaggio, con inevitabili ricadute sul settore forestale, non direttamente coinvolto, come sappiamo, dalle competenze unionali¹². Ne è scaturita, per un verso,

¹⁰ Durante il periodo fascista, la politica autarchica inverte la tendenza rispetto al passato. Più tardi, con la II guerra mondiale il patrimonio boschivo italiano subì un forte depauperamento ed il bosco fu impiegato per far fronte alla carenza energetica anche per la impossibilità di importare legna dall'estero e l'Italia del dopoguerra fu impegnata nel ricostituire le risorse forestali. In questo periodo, a parte la legge Fanfani a favore dei territori montani del 1952 (L. 25 luglio 1952, n. 991) bisogna aspettare gli anni settanta per avere dei provvedimenti che incentivassero il rimboschimento e lo sviluppo delle zone montane. In dottrina, cfr. *ex multis* A.M. Sandulli, *Boschi e foreste (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, cit., 617 ss.; A. Abrami, *Foreste e boschi*, in *Noviss. Dig. It.*, Appendice, vol. III, Torino, 1982, 851 ss.; A. Crosetti, *Boschi e foreste*, *Enc. giur.* Roma, 1988, vol. V.

¹¹ Cfr. R. Romano, *La genesi del Decreto Legislativo 3 aprile 2018, n. 34, "Testo Unico Foreste e Filie Forestali"*, in *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, a cura di N. Ferrucci, Milano, 2019, 10.

¹² Si pensi al Reg. (UE) n. 995/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010, pubblicato sulla GUUE del 12/11/2010, che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati, cd. Regolamento EUTR che prevede la tracciabilità del materiale legnoso commercializzato nel territorio europeo. Ancora si veda la Risoluzione del Parlamento Europeo del 28 aprile 2015, *Una nuova strategia forestale dell'Unione Europea: per le foreste e il settore forestale* – sulla GUUE del 21/09/2016 che ha esortato gli Stati alla valorizzazione del "capitale naturale". Va segnalata la Risoluzione del 2019 (COM(2019)0352) allo scopo di intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta votata e approvata il 9 ottobre 2020. In questo documento è evidenziata l'importanza delle misure di contenimento degli incendi, la lotta contro i parassiti e il ruolo della PAC nel sostenere la silvicoltura e l'agrosilvicoltura ed i numerosi benefici che apporta, tra cui la produzione di biomassa e assorbimento di CO₂, nonché il coinvolgimento degli stakeholder nella strategia generale. Il testo finale costituisce, pertanto, un punto di equilibrio che riconosce l'importanza del settore come fonte di materie prime, ma una preziosa occasione per incrementare l'occupazione e notevoli vantaggi sotto il profilo ambientale e di protezione della biodiversità.

la necessità di un ruolo attivo della gestione forestale sostenibile, per altro, sono profondamente mutate le esigenze socio-economiche del territorio ed il settore forestale ha richiesto negli ultimi anni nuovi servizi ambientali. Non va trascurata la circostanza che il d.lgs. n. 177/2016 ha soppresso il CFS che è stato accorpato all'Arma dei Carabinieri¹³.

Si è trattato, in altri termini, di una vera e propria rivoluzione copernicana in materia forestale che ha condotto al TUFF, ovvero il d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34¹⁴, attuativo della legge delega n. 154/2016¹⁵. Il TUFF costituisce oggi la legge-quadro nel settore forestale, in quanto sostituisce il d.lgs. 227/2001, di cui tuttavia ripercorre il solco, adeguando le norme in esso contenute al mutato quadro normativo sovranazionale¹⁶. In particolare, per ciò che riguarda il tema che ci occupa, il TUFF intende la tutela del bene forestale come il complesso di regole che garantiscono, nel miglior modo possibile, sia gli interessi della collettività sia quelli dei privati, cercando il più possibile di bilanciarli.

Per una disamina delle molteplici funzioni che svolge il bosco, l'interesse pubblico, da intendersi come valore costituzionale primario, è ovviamente sovraordinato rispetto al valore del bosco come bene produttivo di ricchezza e su questa scia si innesta la nota sentenza della Consulta n. 105/2008¹⁷.

Cfr. <https://paolodecastro.it/altre-attivita-parlamentari/1258-risoluzione-del-parlamento-europeo-sulla-strategia-forestale-europea-il-cammino-da-seguire-testo-votato-in-plenaria.html>. Cfr. Il cammino da seguire. Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 ottobre 2020 sulla strategia forestale europea – Il cammino da seguire (2019/2157(INI)).

¹³ Si tratta di un provvedimento che ha sollevato qualche dubbio di legittimità costituzionale, superato dalla nota pronuncia della Corte Cost. 10 luglio 2019 n. 170 che ha ritenuto infondata la questione in riferimento agli art. 2, 3, 4, 5, 9, 32, 76, 77, comma 1, 81, 97, 117, comma 4, 118 e 120 Cost. in *Foro it.* 2019, 12, I, 3824.

¹⁴ Pubblicato sulla GURI – Serie generale 20 aprile 2018, n. 92.

¹⁵ Il Parlamento italiano ha conferito la delega al Governo con la l. 154/2016 richiamata nel testo che prevedeva il "Riordino e la semplificazione normativa in materia di agricoltura, selvicoltura e filiere forestali". Più precisamente, l'art. 5 lett. h) prevedeva la "revisione e armonizzazione della normativa nazionale in materia di foreste e filiere forestali, in coerenza con la Strategia definita dal Programma quadro per il settore forestale (PQSF 2008), la normativa europea e gli impegni assunti in sede europea e internazionale, tramite l'aggiornamento o l'eventuale abrogazione del d.lgs. 227/2001". La l. 154/16 è stata pubblicata sulla GURI – Serie generale 10 agosto 2016, n. 186.

¹⁶ Per una ricostruzione dell'*iter* che ha condotto alla redazione ed alla conseguente approvazione del TUFF si veda R. Romano, *op. ult. cit.*, 19 ss. Tra i primi commenti al TUFF cfr. A. Crosetti, voce *Beni forestali*, in *Digesto Disc. pubbl.*, Aggiornamento, 2018; Id., *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo TUF*, in *Riv. giur. edilizia*, 2019, fasc. 2, 113 ss.; N. Ferrucci, *Il nuovo Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali: una prima lettura*, in *Diritto agroalimentare*, 2018, fasc. 2, 275 ss.; R. Romano, *Il Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, in *Agriregionieuropa*, 2018, n. 54; Aa.Vv., *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, a cura di N. Ferrucci, cit., *passim*.

¹⁷ Si tratta della sentenza della Corte Cost., 18/04/2008, (ud. 14/04/2008, dep. 18/04/2008), n.105, su cui cfr., di recente, S. Carmignani, *La nuova gestione del bosco tra funzionalizzazione, sostenibilità e interesse pubblico*, in *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, cit., 30 ss. Sulla sentenza 105/2008, cfr. *ex multis*, F. Benelli, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte Costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali*, nota alle sentenze 104 e 105 del 2008 della Corte Costituzionale, in

Anche il quadro degli interessi pubblici appare variegato, se si pensa che il bosco svolge un ruolo cruciale sia dal punto di vista idrogeologico, sia nella tutela paesaggistica, ma anche dal punto di vista ambientale e sociale. Lo stesso dica-si per gli interessi privati che non si limitano più alla produzione del legno, che rimane sullo sfondo di una cornice che mette decisamente in risalto la funzione sociale del bosco in un'ottica spiccatamente pubblicistica che si preoccupa più degli interessi della collettività che di quelli del singolo.

Ne deriva che la situazione giuridica del proprietario del bosco non è più, o forse, da quanto detto, non è mai stata piena, ma rimane affievolita dall'esigenza, per un verso, di tutelare la fruizione dei cd. "beni comuni" e, più in generale, per altro, di salvaguardare gli interessi generali della collettività in una dimensione sostenibile¹⁸. Ne deriva il ruolo strategico svolto dal bosco, ormai consolidato nella cultura non solo italiana ma anche europea. In questa logica, diventa importante capire quali sono le novità apportate dal TUFF nella tutela dei boschi che diventa oggi una tutela attiva in quanto le foreste, alla luce di questo provvedimento, sono funzionali alla conservazione degli ecosistemi, oltre che della diversità biologica, alla prevenzione del degrado derivante sia dall'opera dell'uomo sia dalla natura, alla salvaguardia delle risorse idriche e ambientali, ivi compreso il legno che rimane comunque indispensabile per lo sviluppo dell'economia.

Dopo aver tracciato un quadro generale, appare opportuno orientare l'indagine verso le due principali direttrici lungo le quali si muove il bosco, ovviamente alla luce del TUFF. Va precisato che per quanto all'interno del provvedimento *de quo* vi siano norme che innegabilmente coinvolgono il tema dell'impresa, tra cui per esempio, quelle in materia di prodotti forestali spontanei non legnosi (su cui mi soffermerò più avanti), le norme del TU mantengono, come detto, una vocazione pubblicistica, ragion per cui, anche le norme che attengono a profili, per così dire, imprenditoriali, e quindi *lato sensu* produttivi, vanno ricondotte nell'alveo della funzione protettiva che coinvolge anche la valorizzazione del patrimonio forestale.

Le regioni, 2008; P. Maddalena, *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di tutela ambientale (relazione al Convegno "Energie rinnovabili e compatibilità ambientale", Gubbio, 10-11 ottobre 2008)*, in *Riv. giur. edilizia*, 2008, fasc. 4-5, 113; cfr., più di recente, Id., *La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di tutela e fruizione dell'ambiente e le novità sul concetto di "materia", sul concorso di più competenze sullo stesso oggetto e sul concorso di materie*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, fasc. 5, 685.

¹⁸ Dal punto di vista tecnico rimane chiaro che i "beni forestali" non possono essere ricondotti alla categoria dei cd. beni comuni, che non sono stati oggetto finora di alcuna regolamentazione giuridica, e ciò nonostante essi presentino aspetti di "rivalità" quali beni ambientali. Cfr. in argomento A. Crosetti, *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo TUF*, cit., 120 ove l'A. considera "difficile" la riconduzione della categoria dei beni forestali a quella dei beni comuni. In questo senso si veda il dibattito sulla categoria dei "beni comuni" che ha visto coinvolti autorevoli studiosi che hanno sottolineato come questa categoria tenda oggi a rappresentare "un altro modo di possedere" rispetto a quella tradizionale dei "beni pubblici" che spiccano per una "visione prettamente patrimoniale e proprietaria" (cfr. anche P. Grossi, "Un altro modo di possedere". *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977, rist. int. 2017, *passim*).

In ogni caso, anche quando si guarda alle funzioni prettamente produttive, esse non possono pressoché mai essere nettamente scisse da quelle protettive, ed è per questo motivo che la linea di demarcazione tra le une e le altre è quanto mai poco definita. Ne deriva la necessità di contemperare o forse meglio di bilanciare i molteplici interessi che diversamente si agiterebbero come le correnti marine in una notte di tempesta.

Posto che obiettivo di questa indagine è quello di individuare le novità che il TUFF ha apportato nel complesso assetto di interessi, sembra opportuno passare in rassegna le singole disposizioni di questo complesso provvedimento, per verificare se e in che modo esse hanno inciso sul sistema forestale italiano rispetto alla disciplina previgente e per stabilire in che misura ogni disposizione ha influito sul precario equilibrio tra funzioni produttive e funzioni protettive.

3. *Il TUFF: le foreste nel terzo millennio*

Prima di procedere oltre, sembra opportuno premettere che, a differenza di altri Testi Unici che si limitano, in genere, al riordino della disciplina previgente, quello forestale del 2018 ha apportato consistenti innovazioni rispetto al passato¹⁹. In questa direzione, basti citare l'art. 1 che costituisce il *trait d'union* con la vecchia disciplina e rappresenta al contempo una proiezione verso il futuro, nella parte in cui considera il patrimonio forestale come parte del capitale naturale nazionale. Questa disposizione si distingue in quanto non utilizza il termine "bosco" ma parla di "patrimonio forestale", rimarcando il fatto che non si tratta di un bene singolo ma di un complesso di beni²⁰. Non va trascurato, inoltre, che il tenore letterale della norma in esame propende per mettere in risalto l'interesse pubblico che prevale su quello privato senza tuttavia soppiantarlo. La ragione di ciò sta in un altro dei motivi dominanti della nuova disciplina che si muove verso una tutela del bosco, o meglio del patrimonio forestale, che guarda lontano, più precisamente verso la salvaguardia di questa risorsa anche a vantaggio

¹⁹ Segnatamente, rispetto al d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, il cd. decreto di orientamento nel settore forestale "Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57, pubblicato in G.U., Serie Generale n. 137 del 15 giugno 2001 – Suppl. ordinario n. 149, in vigore dal 30 giugno 2001 fino all'entrata in vigore del TUFF. Va in proposito precisato che il "decreto foreste" del 2001 fa parte di un pacchetto di 3 decreti, e precisamente quello di orientamento nel settore agricoltura (d.lgs. 228/2001) e nel settore della pesca (il d.lgs. 226/2001), tutti attuativi della medesima legge delega. In dottrina cfr. A. Abrami, *Commento al decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, fasc. 4, 571 ss.; nonché sui tre decreti cfr. A. Germanò, *I tre "decreti orientamento" della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo (d.lg. 18 maggio 2001, n. 226, d.lg. 18 maggio 2001, n. 227 e d.lg. 18 maggio 2001, n. 228)*. Aa.Vv., *Commento al d.lg. 18 maggio 2001 n. 227, di Orientamento e modernizzazione del settore forestale a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57*, in *Le nuove Leggi civ. comm.*, 2001, 3-4, 714-723.

²⁰ Cfr. S. Carmignani, *op. cit.*, 28 ss.

delle generazioni future. Ne deriva che l'art. 1 del TUFF contiene due dei pilastri su cui si regge l'intero impianto della nuova disciplina, e cioè l'interesse pubblico che sta alla base del patrimonio forestale e la necessità di una gestione sostenibile delle foreste.

Strettamente correlata all'art. 1 è la disposizione che segue, l'art. 2 che, nell'indicare le finalità della legge, fa intendere come la molteplicità di interessi è correlata ai plurimi rischi da cui le foreste stesse vanno salvaguardate. Tali rischi possono derivare non solo dalla natura ma anche dall'opera dell'uomo. Per proteggere il patrimonio forestale da questo attacco su più fronti, il legislatore delegato promuove la presenza umana nelle foreste ma secondo modalità di utilizzo programmate e spesso predefinite. In questa logica si inquadra la promozione sui boschi e sui beni forestali in genere delle attività economiche, lo sviluppo delle attività agro-silvo-pastorali ed il recupero dei terreni abbandonati e la ricomposizione fondiaria. In sintesi, l'obiettivo che il legislatore vuole perseguire è quello di gestire il patrimonio forestale in modo quanto più possibile razionale e confacente al raggiungimento delle finalità collettive contemperandole con quelle individuali che rimangono tuttavia sullo sfondo. In buona sostanza, da un esame dell'art. 2, letto in combinato disposto con l'art. 1, norma quest'ultima chiaramente ispirata ai principi costituzionali contenuti nell'art. 9 della Carta, che affida alla Repubblica la salvaguardia del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, rimarcando l'interesse pubblico alla tutela del patrimonio forestale come parte integrante del capitale naturale italiano, emerge con chiarezza che il TU non si accontenta più, come accadeva in passato, di salvaguardare il mantenimento del patrimonio boschivo esistente, scongiurando i tagli indiscriminati, ma si preoccupa di assicurare lo sviluppo dei boschi, e ciò appare evidente se si riflette sulla lettera b) del comma 1 dell'art. 2 laddove individua tra le finalità della legge quella di promuovere una «*gestione attiva e razionale del patrimonio forestale nazionale al fine di garantire le funzioni ambientali, economiche e socio-culturali*». Si assiste così, col TU del 2018, al passaggio dalla mera *conservazione* alla *gestione attiva* che appare, oggi, assolutamente indispensabile per assicurare il bosco a chi verrà dopo di noi. Anche l'art. 2 si muove, quindi, nella stessa direzione dell'art. 1 e cioè verso lo sviluppo, purché esso sia sostenibile²¹.

Da questo sommario esame delle due norme emergono tuttavia dei dubbi. Posto il rilievo prevalentemente pubblicitario dei boschi, ci domandiamo se rimane e, in caso di risposta affermativa, quale sia il ruolo dell'imprenditore selvicol-

²¹ Cfr. N. Lucifero, *Le attività di gestione forestale, i relativi divieti e la disciplina della viabilità forestale, forme di promozione dell'associazionismo fondiario e della gestione associata*, in *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, cit., 136 ss. ove l'A. si sofferma sulla nozione di "gestione attiva" e sul modo in cui essa incide sulla disciplina forestale vigente alla luce del TUFF.

turale²². Questo interrogativo non è casuale ma deriva dalla lettura dell'art. 2 lett. c), nella parte in cui tra le finalità della legge individua la promozione dell'economia forestale, dell'economia montana e delle filiere produttive. In buona sostanza, la formula contenuta nell'art. 2 lett. c) sembra lasciare ancora spazio all'imprenditore selvicolturale al quale è affidata un'importante funzione di raccordo tra la produzione ed il perseguimento dell'interesse pubblico, anche se l'ago della bilancia, come vedremo meglio nelle considerazioni conclusive, propende decisamente verso quest'ultima direzione. Vediamo tuttavia di essere più precisi. Se esiste un imprenditore, significa che questi deve poter usare il patrimonio forestale a fini produttivi. D'altra parte, come è stato sottolineato dalla dottrina che si è occupata *funditus* di questo tema, lo scopo della selvicoltura è quello di produrre ricchezza e questa ricchezza è certamente il legno, ma è pur vero che anche la cura del bosco ha inevitabili sbocchi sul mercato, ragion per cui anche questa attività è riconducibile all'imprenditore. Si tratta, quindi, di capire quali siano le modalità di utilizzo del bosco ammesse dalla legge, quelle imposte e quelle semplicemente promosse attraverso misure di sostegno. Con questo genere di prescrizioni, contenute nel corpo della legge, e più in generale nel sistema forestale, il legislatore delegato ha voluto sottolineare che l'imprenditore selvicolturale ha un compito connaturato al tipo di bene sul quale si svolge la sua attività, la terra, e, addirittura, una tipologia ancora più specifica, il bosco. Per questo motivo egli non può limitarsi a seguire la logica del profitto ma deve contribuire al benessere della collettività, assicurandole una serie di servizi, tra cui spicca quello di garantire alle generazioni future un adeguato livello di qualità della vita. Il concetto di collettività appare, in questa logica, ben diverso rispetto a quello cui siamo stati abituati da quando sia il legislatore interno sia quello sovranazionale hanno optato per la multifunzionalità dell'impresa agricola della quale l'impresa selvicolturale fa inevitabilmente parte. Qui i servizi che devono essere resi alla collettività sono ben più impegnativi per l'imprenditore, in quanto il servizio in questione è la conservazione dell'ambiente e a fruirne non è solo la comunità locale ma una collettività che abbraccia anche chi ancora non esiste, e cioè le generazioni future²³. Appare chiaro, sin da ora, che il TUFF, pur essendo una normativa di settore, ha un respiro molto ampio, in quanto si inquadra in una corrente di pensiero ormai consolidata che si muove verso la tutela della persona intesa a largo raggio,

²² Sul punto cfr. A. Germanò, E. Rook Basile, *Le imprese forestali*, in *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, cit., 228 ss.

²³ Si pensi, in questa logica, ai cd. "interventi eco-ambientali" di cui all'art. 7 del TUFF. A tal proposito cfr. A. Germanò, E. Rook Basile, *op. ult. cit.*, 232 ss. in cui viene messo in evidenza che tali interventi «svolti sul bosco e nel bosco, sono considerati, assieme alle pratiche selvicolturali, oggetto dell'attività della "impresa forestale". [...] Tali "interventi" possono ricondursi alla nozione di "servizi" che il soggetto compie in funzione della tutela e conservazione del bosco».

e ciò in quanto il concetto di collettività abbraccia anche soggetti che si trovano al di fuori di qualsiasi confine sconvolgendo principi già consolidati, tra cui quello che prevede che la legge italiana non può produrre effetti al di fuori dei confini nazionali. Qui la legge non ha confini, si preoccupa di conservare un ambiente salubre e di alto livello qualitativo non solo per i cittadini italiani ma per chiunque e a qualunque etnia o nazionalità appartenga. A testimonianza di ciò sta il comma 3 dell'art. 2, nella parte in cui prevede che per raggiungere le diverse finalità previste dalla norma, lo Stato e le Regioni promuovono accordi, intese istituzionali e progetti di valenza interregionale e internazionale.

4. *La nozione giuridica di bosco tra novità e tradizione*

Profili di novità rispetto alla disciplina previgente si possono cogliere anche negli artt. 3, 4 e 5 che vanno trattati unitariamente nonostante sembrino voler scomporre in tre distinte disposizioni la nozione giuridica di bosco, precedentemente contenuta in un'unica norma, l'art. 2 del d.lgs. 227/2001²⁴. Va subito precisato che a differenza della vecchia disciplina, quella contenuta negli artt. 3-5 del TUFF contiene una definizione di bosco valida per tutto il territorio nazionale e che si limita ad attribuire alle Regioni un potere esclusivamente integrativo, senza poter in alcun modo decrescere il livello di tutela garantito dalla norma statale che costituisce lo standard minimo a presidio della qualità della vita. Senza volere qui soffermarsi sulle differenze di disciplina, sembra quanto meno opportuno mettere in luce quei profili di novità che incidono sulla molteplicità delle funzioni del bosco. A questo proposito va messo l'accento sulle cd. "definizioni aggettivate di bosco"²⁵, assenti nella vecchia disciplina, e tra esse quella di "bosco di protezione diretta" (art. 3, comma 2, lett. r), cioè quella superficie boscata che, a causa della propria speciale ubicazione, assolve a una funzione di protezione diretta di persone, beni e infrastrutture da pericoli naturali quali valanghe, caduta massi, scivolamenti superficiali, lave torrentizie ed altro, impedendo l'evento o mitigandone l'effetto. In questa disposizione che sottopone ad uno speciale regime aree boscate destinate specificamente alla tutela di beni e, soprattutto di persone, emerge

²⁴ Prima del d.lgs. 227/2001 mancava nel nostro ordinamento una nozione giuridica di bosco e ciò aveva influito negativamente sul nostro ordinamento giuridico. Sul punto cfr. A. Crosetti, *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo t.u.f.*, cit., 128. Sul punto cfr. altresì F. Di Dio, *Chiosando sulla nozione di boschi e foreste: il percorso evolutivo della definizione scientifica e normativa*, in *Dir. giur. agr.*, 2005, 534 ss.; G. Bobbio, *La nozione di bosco e foresta nell'ordinamento italiano e spunti di diritto comparato*, in *Riv. giur. urb.*, 2011, fasc. 3, 263 ss.

²⁵ Su cui cfr. N. Ferrucci, *La nozione giuridica di bosco alla luce del Testo Unico Foreste e Filie Forestali, sulle orme dei precedenti, nel segno dell'innovazione*, in *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filie forestali*, cit., 43 ss., ma v. spec. 58.

con chiarezza certamente la funzione protettiva. Va, tuttavia, sottolineato che la funzione produttiva non viene relegata ad un ruolo marginale dalla nuova legge e ciò si coglie con chiarezza se si guarda ad un'altra delle diverse definizioni aggettivate di bosco, cioè quella di «bosco da pascolo»²⁶ che comprende le superfici a bosco destinate tradizionalmente *anche* a pascolo, con superficie erbacea non predominante; e ancor di più la definizione di «prato o pascolo arborato», contrapposta a quella di «prato o pascolo permanente». Mentre il «prato o pascolo arborato» comprende superfici in attualità di coltura con copertura arborea o forestale inferiore al 20%, impiegate principalmente per il pascolo del bestiame, la definizione di «prato o pascolo permanente»²⁷ mette in risalto la funzione produttiva del bosco e lo stesso dicasi per la definizione di “impresa forestale” di cui alla lettera q) della stessa disposizione. Va sottolineato che né la definizione di «prato o pascolo arborato», né tantomeno quella di «prato o pascolo permanente» sono contenute o richiamate dall'art. 5 che elenca le aree escluse dalla definizione di bosco, ragion per cui può ritenersi che si tratti di forme speciali di bosco cui non è estranea la funzione produttiva.

5. *I prodotti forestali spontanei non legnosi. Cenni*

Nell'economia di un discorso sulle molteplici funzioni del bosco e alla ricerca di un (difficile) equilibrio tra funzioni produttive e protettive, l'art. 3 alla lett. d) contiene la definizione di «prodotti forestali spontanei non legnosi»²⁸, la cui disciplina abbraccia anche le cd. «pratiche selvicolturali», di cui alla lettera c) dello stesso articolo, nonché l'art. 11 che delega alle Regioni alcune competenze che riguardano questi prodotti.

La normativa contenuta nel TUFF in materia di prodotti forestali non legnosi ha una vocazione essenzialmente pubblicistica, in quanto sembra attribuire a tali prodotti una funzione essenzialmente protettiva ma anche di valorizzazione del patrimonio forestale. Pur essendo questo un dato di fatto, non si può, tuttavia, dimenticare che i prodotti forestali non legnosi, un tempo conosciuti

²⁶ Cfr. art. 3, comma 2, lett. M, TUFF.

²⁷ Tale definizione riguarda «le superfici non comprese nell'avvicendamento delle colture dell'azienda da almeno 5 anni, in attualità di coltura per la coltivazione di erba e altre piante erbacee da foraggio, spontanee o coltivate, destinate ad essere sfalciate, affienate o insilate una o più volte nell'anno, o sulle quali è svolta attività agricola di mantenimento, o usate per il pascolo del bestiame, che possono comprendere altre specie, segnatamente arbustive o arboree, utilizzabili per il pascolo o che producano mangime animale, purché l'erba e le altre piante erbacee da foraggio restino predominanti».

²⁸ Cfr. M. Mauro, *La raccolta dei prodotti forestali spontanei non legnosi*, in *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, cit., 267 ss.

semplicemente anche come «prodotti spontanei» o «frutti spontanei»²⁹, rappresentano, insieme al legname, una porzione non indifferente del valore economico del bosco e per questo motivo sono stati oggetto di interesse da parte del legislatore italiano³⁰. Non va trascurato che oltre alla disciplina statale, tali prodotti sono oggetto di competenza concorrente Stato/Regioni ed è per questo che lo Stato si limita a dettare una normativa di principio, in quanto costituiscono una risorsa ambientale regionale ed è anche questa la ragione che ha spinto il legislatore a includere la loro produzione, il cui ruolo è cruciale al fine della conservazione dell'ecosistema, nell'ambito delle cd. "pratiche selvicolturali". In questa logica si rende necessario individuare un punto di equilibrio tra le finalità pubblicistiche e quelle privatistiche, o meglio tra quelle protettive e quelle produttive dal momento che i prodotti spontanei rientrano tra quelli che possono essere utilizzati in una logica di tipo imprenditoriale; il che implica la necessità di un coordinamento con le norme in materia di impresa e di proprietà. La questione che si pone all'attenzione del giurista è, per quanto riguarda l'impresa, quella della raccolta e soprattutto come vada qualificato il soggetto raccoglitore; dal punto di vista della proprietà, invece, il problema è quello di stabilire chi sia legittimato ad entrare nel fondo altrui per la raccolta e con quali modalità, se il proprietario abbia il potere di chiudere il fondo ed infine come si acquista la proprietà dei prodotti spontanei. Come è stato detto in dottrina, il TUFF non ha risolto tali questioni e quindi i confini della competenza regionale rimangono labili e non definiti dalla legislazione statale. Senza volere qui entrare nel merito delle singole questioni, già affrontate dalla dottrina, nel tentativo di trovare un punto di equilibrio tra le diverse funzioni del bosco, può dirsi che il tema della raccolta dei prodotti spontanei non presenta solo gli evidenziati profili privatistici ma rimane cruciale in una disamina che pone al centro del problema lo sviluppo e l'affermazione della persona umana, garantendone al contempo la libertà. Accanto a questa principale funzione, non si può non vedere nella facoltà di raccolta dei prodotti forestali spontanei non legnosi un modo per tutelare l'ambiente, dal momento che la raccolta è direttamente funzionale alla conservazione dell'ecosistema, e quindi -di conseguenza- anche la protezione della salute umana. Il corollario che ne deriva è che la posizione del proprietario, pur rimanendo centrale, non è tutelata in via esclusiva o principale proprio in vista della necessità di garantire le molteplici funzioni del bosco e quindi una soluzione potrebbe rinvenirsi nel potere del proprietario di limitare la raccolta solo in presenza di esigenze giustificate dalla necessità di tutelare valori superiori come la salute umana e l'ecosistema. Diversamente,

²⁹ Cfr. E. Casadei, *Frutti spontanei*, in *Dig. disc. priv. - Sez. civ.*, VIII, Torino, 1992, 564.

³⁰ Cfr. N. Ferrucci, *Il nuovo testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, in *Dir. Agroalimentare*, 2018, 294, ove l'A. mette in evidenza il carattere innovativo del TU in materia rispetto al d.lgs. 227/2001.

cioè in mancanza di una giustificazione congrua, il proprietario deve tollerare la raccolta dei prodotti forestali spontanei non legnosi. Inoltre, a supporto dell'argomentazione che accantona la logica strettamente proprietaria, può richiamarsi l'art. 11 del TUFF che si muove chiaramente verso una dimensione collettiva. Si tratta di una lettura che appare del tutto in linea con la prospettiva costituzionale, basata sul principio per cui il suolo va sfruttato in modo razionale e, soprattutto quando si parla di proprietà collettive e di usi civici, tutti i titolari devono poter far valere la propria posizione in modo eguale³¹. La ragione di ciò sta nel fatto che il bosco costituisce una risorsa a vantaggio non del singolo ma dell'intera collettività³². Ne deriva che in presenza di un conflitto tra il singolo, proprietario o imprenditore, per un verso e la collettività, per altro, è sempre l'interesse di quest'ultima a prevalere. Inoltre, che la posizione dell'imprenditore selvicolturale non sia adeguatamente tutelata è dimostrato dal fatto che il TUFF prevede due tipologie di raccoglitori, quello per autoconsumo e quello commerciale, nessuno dei quali può essere considerato un imprenditore agricolo per ovvie ragioni. Questa scelta del legislatore del 2018 non è senza conseguenze, in quanto è indice del fatto che il legislatore non ha voluto, probabilmente, dare sufficiente spazio alle attività agricole sui boschi, anche se l'interrogativo rimane aperto.

6. *La trasformazione del bosco e le opere compensative*

Altra norma del TUFF è l'art. 8 che si occupa della trasformazione del bosco e delle opere compensative. Se, per un verso, essa sembra impostata sulla falsariga

³¹ Può essere opportuno precisare, a tal proposito, che l'uso collettivo del bosco è ben possibile qualora esso sia gravato da uso civico. In caso contrario, il bosco rimane un bene di proprietà privata cui si applica il relativo regime giuridico, ivi comprese le norme contenute nel TUFF. Ovvio è che pur essendo il bosco un bene appartenente al privato, il relativo diritto si atteggia in modo del tutto peculiare. Si veda sul punto M. Tampioni, *Una proprietà speciale (lo statuto dei beni forestali)*, Padova, 1983, *passim*. Di recente, cfr. G. Spoto, *Usi civici e domini collettivi: "un altro modo" di gestire il territorio*, in *Riv. giur. edilizia*, 2020, 1, 3 ss.

³² In proposito, va tuttavia precisato che alla luce dell'orientamento prevalente in dottrina, i beni forestali sono ascrivibili alla categoria dei cd. "beni privati di interesse pubblico". Su questa categoria, in dottrina, cfr. A.M. Sandulli, *Spunti per lo studio dei beni privati di interesse pubblico*, in *Dir. econ.*, 1956, 163 ss. Per la dottrina privatistica, cfr. S. Pugliatti, *Strumenti teorico-giuridici per la tutela dell'interesse pubblico nella proprietà privata*, in *Id.*, *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954, 116 ss. Cfr. A. Crosetti, *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo TUF*, cit., 119 ss., ove l'A. precisa che «l'interesse pubblico, oltre ad investirli come beni destinati alla produzione... ne è venuto progressivamente esaltando ulteriori profili di utilità diversi dalla mera produzione». L'A. al par. 2, 121 s., dopo aver evidenziato la problematicità della riconduzione dei beni forestali ai cd. "beni comuni" intesi come categoria ibrida che include elementi propri sia dei beni pubblici sia di quelli privati, esclude che essi possano rientrare tra i cd. "beni pubblici" in senso tradizionale, ovvero intesi come beni di proprietà di soggetti pubblici o in quanto soddisfano un interesse pubblico (si ricordano, a tal proposito i due criteri, quello soggettivo e quello oggettivo, e in dottrina, *ex multis*, M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, 1963; A.M. Sandulli, *Beni pubblici*, in *Enc. dir.*, V, Milano, 1959, 277 ss.; più di recente Aa.Vv., *I beni pubblici. Tutela, valorizzazione e gestione*, a cura di A. Police, Milano, 2008, *passim*).

dell'art. 4 del D.Lgs. 227/2001³³ di cui riproduce in qualche modo la struttura, il legislatore della riforma ha introdotto alcune novità significative³⁴.

Prima di individuare gli aspetti evolutivi della nuova norma, appare opportuno specificare che in base al comma 1 dell'art. 8 la trasformazione del bosco include ogni intervento che implichi l'eliminazione della preesistente vegetazione per lo svolgimento di attività diverse dalla gestione forestale di cui all'art. 7³⁵. A differenza di quanto prevedeva l'art. 4 del decreto di orientamento del 2001, il divieto di trasformazione del bosco rimane subordinato a due condizioni. Innanzitutto, l'intervento deve provocare un danno ambientale, e in questo caso la trasformazione deve essere oggetto di ripristino in base alla direttiva europea 2004/35/CE ed in base alla normativa interna che l'ha recepita. Inoltre, l'opera deve essere svolta in mancanza di autorizzazione³⁶.

La trasformazione che elimina la vegetazione esistente non consiste più nel mutare la destinazione d'uso del suolo a favore di un utilizzo non forestale³⁷, come poteva essere la trasformazione del bosco in un terreno agricolo o addirittura in area urbana, bensì nel mutamento delle finalità che saranno diverse dalla gestione forestale *ex art. 7* dello stesso TUFF. Si tratterebbe quindi, stavolta, alla luce della nuova disposizione, di attività che pur rimanendo compatibili con l'uso boschivo del terreno oggetto di trasformazione, comprendono anche la prima commercializzazione dei prodotti legnosi, mentre la gestione forestale comprende le attività volte alla tutela e al mantenimento, e anche alla valorizzazione delle

³³ Cfr. la Relazione (p. 21) nella parte in cui prevede che gli aggiornamenti e le modifiche rispetto alla disciplina contenuta nell'art. 4 del d.lgs. 227/2001 sono dovuti alla necessità di adeguare la normativa italiana agli impegni assunti a livello internazionale, nonché alla strategia forestale europea, alle norme che regolano il danno ambientale e a quelle in materia di uso del suolo.

³⁴ In effetti, anche le parti dell'art. 8 che sembrano ribadire previsioni già contenute nella norma corrispondente del decreto di orientamento di inizio secolo risultano adesso contestualizzate nell'ambito dei principi cui si ispira il TUFF che riconosce il patrimonio forestale nazionale come parte del capitale naturale nazionale oltre che bene di rilevante interesse pubblico meritevole di tutela finalizzata alla stabilità ed al benessere delle generazioni presenti e future. Cfr. M. D'Addezio, *La trasformazione del bosco e le opere compensative*, in *Commentario al Testo Unico in materia di Foreste e Filiere Forestali*, cit., 147.

³⁵ Potrebbe rientrare nella previsione, pertanto, ogni intervento effettuato dal proprietario del bosco che non rispettando il limite previsto dalla normativa vigente, violi il vincolo di destinazione attraverso una riduzione o addirittura l'eliminazione della vegetazione e destini il legname ricavato al consumo personale, o per svolgere attività ricreative di carattere sportivo o ludico. Cfr. M. D'Addezio, *op. ult. cit.*, 178.

³⁶ Cfr. N. Ferrucci, *Il nuovo Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali: una prima lettura*, in *Dir. agroalim.*, 2018, 287 ove l'A. specifica che l'autorizzazione è quella prevista dall'art. 146 del Codice Urbani o quella prevista dai Piani Paesaggistici Regionali, o finalizzata al «ripristino delle attività agricole tradizionali e della realizzazione di opere di rilevante interesse pubblico e di viabilità forestale connesse alle attività selvicolturali e alla protezione dei boschi dagli incendi, sempre che la trasformazione del bosco risulti compatibile con le esigenze ambientali di difesa idrogeologica, di stabilità dei terreni, di regime delle acque, di difesa dalle valanghe e dalla caduta dei massi, di conservazione della biodiversità e di tutela della pubblica incolumità».

³⁷ Cfr. art. 4, comma 1, del d.lgs. 227/2001. In argomento cfr. M. Tamponi, *Commento all'art. 4 d.lgs. 227/2001*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, 590 ss.

produzioni non legnose, in base ad una lettura congiunta dell'art. 7 comma 1 e del comma 2, lett. c e d dell'art. 3 del TUFF³⁸.

Tra le novità di rilievo contenute nell'art. 7 vi è il divieto di effettuare le trasformazioni che provochino un “danno o un danno ambientale”. Il problema principale che si pone consiste nel dare un contenuto preciso a questa previsione, specie a proposito dell'espressione “danno o danno ambientale”. Si tratta, pertanto, di stabilire se “o” stia per “oppure”, o per “cioè”. Infatti, se si interpreta come “ovvero”, il legislatore del TUFF potrebbe aver voluto aggiungere una voce di danno rispetto a quello ambientale come disciplinato a livello unionale, e disciplinato, a livello interno dagli artt. 298 *bis* ss. Codice dell'ambiente³⁹. Ora, se si attribuisce alla “o” un valore esplicativo, e quindi se si interpreta questa parola come “cioè”, la conseguenza che se ne potrebbe trarre appare abbastanza sconcertante in quanto emergerebbe una “svista” da parte del legislatore del 2018 che dimostrerebbe di non conoscere adeguatamente il complesso concetto di danno ambientale come si è evoluto dal 1986 ad oggi. Se, invece, si vuole dare alla formula contenuta nel TUFF un significato utile, si può ritenere che il legislatore italiano abbia voluto ampliare le ipotesi di responsabilità per danno causato dalla trasformazione del bosco. A indurre l'interprete su questa strada potrebbe essere una lettura comparatistica dell'istituto. Infatti, come ha messo in luce la dottrina che si è occupata *funditus* di questo tema, il legislatore italiano avrebbe fatto propri i risultati già sperimentati dalla riforma francese del 2016 che ha introdotto nel *Code civil* d'oltralpe il cd. pregiudizio ecologico⁴⁰.

Il comma 7 dell'art. 8 ha introdotto, per i boschi con funzione di protezione diretta di abitati, beni e infrastrutture strategiche, individuati e riconosciuti dalle regioni, alcuni divieti che non comparivano nella disciplina previgente. Si tratta del divieto di trasformazione e di mutamento della destinazione d'uso del suo-

³⁸ Cfr. M. D'Addezio, *op. ult. cit.*, 156.

³⁹ Per un'analisi accurata delle questioni interpretative che scaturiscono da questa previsione, cfr. M. D'Addezio, *op. ult. cit.*, 162 ss. ed ivi ampia bibliografia. L'A., in particolare, si sofferma sul concetto di “danno ambientale” e sul complesso percorso compiuto dal legislatore, a partire dall'art. 18 della legge 349/1986 fino alla direttiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 -che ha stravolto il quadro normativo creando ulteriori difficoltà in sede di recepimento che, lungi dal trovare un riparo nelle norme del Codice dell'ambiente del 2006, questo Codice ha subito una serie di interventi, tra cui si può ricordare quello contenuto nella Legge Europea del 2013 (art. 25) che ha inserito l'art. 298 *bis* (Principi generali), oltre a modificare l'art. 311- che ha reso oltremodo difficile il lavoro ermeneutico in quanto sembra aver circoscritto, rispetto alla legge italiana del 1986, la nozione di danno ambientale.

⁴⁰ Cfr. sul punto, M. D'Addezio, *op. ult. cit.*, 175 s., ove l'A. propone una suggestiva e lucida interpretazione della normativa che si riporta per comodità espositiva qui in nota: «Ogni intervento non autorizzato di trasformazione del bosco, che comporti l'eliminazione della vegetazione arborea e arbustiva esistente, finalizzato ad attività diverse dalla gestione forestale ex art. 7, comma 1, del T.U. forestale, dal quale derivi un danno ambientale non riconducibile alla direttiva 2004/35/CE e alle norme nazionali di attuazione, obbliga colui che ha effettuato l'intervento a risarcire il danno. Per danno ambientale si intende qualsiasi deterioramento significativo e misurabile diretto o indiretto di una risorsa naturale o dell'utilità da essa assicurata».

lo. Come ha sottolineato la dottrina, le ragioni che hanno ispirato questi divieti hanno un carattere prevalentemente pubblicistico in quanto, più che proteggere i beni indicati dalla norma, essa si preoccupa di prevenire e di riparare il danno ambientale⁴¹. Che si tratti di una disposizione volta a salvaguardia dell'intera collettività⁴² è dimostrato dal fatto che a fronte di questo divieto non è previsto alcun obbligo di indennizzo, a differenza del poco utilizzato vincolo di difesa o protettivo, ex art. 866 c.c.⁴³, in combinato disposto con l'art. 17 della legge Serpieri, che si pone invece a vantaggio di soggetti predeterminati⁴⁴.

Come già previsto dai commi 3 e 4 dell'art. 4, anche l'art. 8 obbliga chi ha ottenuto l'autorizzazione alla trasformazione ad effettuare, a propria cura e spese, le opere compensative sulla base dei criteri individuati dalle Regioni che, attraverso norme di natura regolamentare, stabiliscono quali interventi dovranno essere effettuati nel caso in cui l'obbligo compensativo sia violato⁴⁵, oltre a stabilire i casi in cui tali interventi non debbano essere effettuati⁴⁶. Il comma 4 dell'art. 8 individua le tipologie di interventi compensativi⁴⁷, mentre il comma 5 obbliga

⁴¹ Cfr. M. D'Addezio, *op. ult. cit.*, 179, 180 ove l'A. precisa che l'art. 8, comma 7, del TUFF, che introduce i nuovi divieti di trasformazione e di mutamento della destinazione d'uso del suolo per i boschi aventi funzione di protezione diretta. Il fatto che non sia contenuta la formula "danno o danno ambientale" fa sensatamente ritenere che il legislatore abbia voluto far prevalere le esigenze di prevenzione, riparazione e risarcimento del danno ambientale su quelle di protezione dei beni. In buona sostanza, ad avviso dell'A., con i divieti contenuti nella norma citata, viene tutelato un interesse marcatamente pubblicistico.

⁴² Cfr. R. Volante, *Le novità della l. n. 168/2017 sugli enti esponenziali della proprietà collettiva*, in *Domini collettivi e usi civici*, Atti del XIV Convegno Annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista "G. Cervati" L'Aquila, 31 maggio 2018, a cura di F. Marinelli e F. Politi, Pisa, 2019, 91 ss. (cfr. spec. 106, 107), il quale si pone l'interrogativo se per i boschi in proprietà collettiva sia possibile applicare l'art. 8, co. 3, TUFF. Cfr. altresì G. Spoto, *op. cit.*, par. 2, nt. 19.

⁴³ V. A. Jannarelli, *Commento all'art. 866 c.c.*, in *Aa.Vv., Della proprietà*, a cura di A. Jannarelli e F. Macario, in *Commentario del Codice civile*, diretto da E. Gabrielli, Torino, 2012, 667.

⁴⁴ In effetti si tratta di norme, quelle da ultimo richiamate, che non sembrano collidere con il comma 7 dell'art. 8. Infatti, mentre la norma sul vincolo protettivo si applicherebbe qualora le Regioni non si preoccupassero di attivare i divieti previsti dall'art. 8, comma 7, TUFF o, pur avendolo fatto, sia comunque necessario limitare l'utilizzo dei boschi per la difesa di terreni (o anche di fabbricati) dai rischi idrogeologici ex art. 866 c.c. Dal punto di vista pratico il vincolo protettivo non ha avuto successo proprio a causa dell'obbligo di indennizzo. Cfr. M. D'Addezio, *op. ult. cit.*, 180.

⁴⁵ Che si tratti di norme di natura regolamentare cfr. M. D'Addezio, *op. ult. cit.*, 181, nt. 91.

⁴⁶ Per quanto concerne gli oneri spetterà allo Stato stabilire le linee direttrici con decreto ministeriale (MIPAAF) d'intesa con la Conferenza permanente Stato/Regioni. Il comma 8 testualmente prevede che: «Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sono adottate linee guida per la definizione di criteri minimi nazionali per l'esonero dagli interventi compensativi di cui al comma 3. Le regioni si adeguano alle disposizioni di cui al precedente periodo entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto».

⁴⁷ Si riporta, per comodità espositiva il comma 4 dell'art. 8: «Le compensazioni previste dal comma 3 per la trasformazione del bosco che non determini un danno o un danno ambientale ai sensi della direttiva 2004/35/CE, possono essere realizzate con opere e servizi di:

a) miglioramento e restauro dei boschi esistenti nonché del paesaggio forestale in ambito rurale, urbano e periurbano;

chi richiede l'autorizzazione alla trasformazione ad allegare all'istanza un progetto delle opere compensative e saranno poi le Regioni a specificare dove dovrà essere effettuato l'intervento, in caso di rilascio dell'autorizzazione⁴⁸.

Infine, laddove la trasformazione non sia causa di danno o di danno ambientale, le Regioni possono prevedere una prestazione di carattere pecuniario da effettuare da parte di chi richiede l'autorizzazione in un apposito fondo regionale quantificata in base a quello che potrebbe essere l'importo dell'opera o del servizio e saranno poi le Regioni stesse a convogliare le somme confluite nel fondo destinandole a realizzare gli interventi di cui all'art. 8 comma 4, anche se essi si debbano eseguire in bacini idrografici diversi.

7. *Considerazioni conclusive*

Dopo questo rapido esame di alcune tra le norme più significative del TUFF, sembra opportuno riflettere ancora sulle residue possibilità di sfruttamento economico del bosco, anche alla luce delle finalità protettive che sulla base del TU sembrano, ancor più che in passato, mettere in ombra quelle produttive. La considerazione che si può fare in proposito è che l'attività selvicolturale non ha tanto lo scopo di realizzare l'interesse dell'imprenditore silvicolo, che rimane sullo sfondo, nonostante i continui richiami all'impresa forestale contenuti nel TUFF. L'interesse prevalente è, infatti, ormai quello pubblico alla conservazione del bosco e del patrimonio forestale come parte del capitale naturale nazionale e come bene di rilevante interesse pubblico da tutelare e valorizzare per la stabilità e il benessere delle generazioni presenti e future. Ne consegue che il rilievo del bosco come bene economico, pur mantenendo un ruolo nell'attuale quadro giuridico di riferimento, rimane marginale in un discorso sulla multivalorialità di questo bene. In questo senso, va detto che anche alla luce della vecchia discipli-

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 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».

⁴⁸ Le opere compensative dovranno essere eseguite nell'ambito dello stesso bacino idrografico in cui la trasformazione è stata autorizzata, salvo diversa previsione contenuta nella legislazione regionale.

na, la dimensione collettiva occupava una posizione di indubbio rilievo ma è solo grazie al TUFF che si è deciso di fare assumere ai cittadini e in genere agli utenti del bosco una posizione attiva stimolandoli ad assumere una posizione di garanzia di questa risorsa e ciò può avvenire solo attraverso una adeguata educazione degli utenti, facendo in modo che essi possano comprendere quanto questo bene sia importante non solo per assicurare la prosecuzione del genere umano ma anche per garantire alle generazioni future un alto livello qualitativo della vita stessa. Che la dimensione pubblicistica del bosco e le finalità di tutela della collettività siano prevalenti è dimostrato anche con estrema chiarezza dal rilievo che viene dato alla cd. arboricoltura da legno -che l'art. 5 del TUFF esclude dalla nozione di bosco- e che è invece destinata alla produzione di legname. Il bosco e le aree ad esso assimilate sono, pertanto, beni a fruizione collettiva che rileva non tanto per il bene che ivi si produce e cioè il legno, ma anche e soprattutto per la funzione di protezione del paesaggio e dell'ambiente, e ciò è dimostrato dal TU che parla di gestione sostenibile e considera il patrimonio forestale come una risorsa che va salvaguardata per garantire la qualità della vita alle generazioni future. Si tratta di una "risorsa scarsa" che, come tale, va salvaguardata e quindi, se un tempo chi scrive aveva sostenuto che il bosco si muove tra istanze produttive e conservative che devono essere entrambe garantite, poiché anche la produzione del legno è, entro certi limiti, consentita tenendo presente la sostenibilità, intesa quale obiettivo per salvaguardare il bosco come risorsa, oggi è ancora possibile ribadire questa conclusione alla luce del TUFF che sin dalla norma di apertura, l'art. 1, si esprime proprio in questi termini indirizzando pressoché tutta la disciplina in esso contenuta verso la tutela e la valorizzazione della stabilità e del benessere delle generazioni presenti e future. Alla luce del vigente quadro giuridico si può concludere affermando che se nel 2011 si riteneva che l'esigenza di sganciare il bosco da una logica che guarda esclusivamente o prevalentemente all'interesse del proprietario fosse ormai indifferibile⁴⁹, oggi non si può che constatare che questa istanza si è realizzata, anche se con modalità diverse da quelle allora ipotizzate, in quanto, se è vero che l'auspicata riforma della disciplina generale dei beni pubblici non c'è stata, a supplire alla mancanza di una disciplina generale è intervenuto il TUFF che pur ponendosi come normativa di settore ha inciso sul labile rapporto tra proprietà privata e funzione sociale di un bene cruciale come il bosco, privilegiando posizioni irrinunciabili e qualificabili come diritti fondamentali ed è proprio in questa logica che può affermarsi che un provvedimento come quello del 2018, più che muoversi nel delicato equilibrio tra interesse pubblico e interesse privato, non ha potuto far altro, in sede di bilanciamento, che dare il giusto

⁴⁹ Cfr. R. Saija, *La proprietà ed i diritti reali di godimento del bosco tra funzioni protettive e funzioni produttive. Riflessioni sul tema dei "beni comuni"*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 4, 525 ss.

rilievo a posizioni sovraordinate rispetto a qualunque diritto di carattere economico, ed è così che ad essere tutelati sono valori irrinunciabili della persona umana, come la salute e la qualità della vita che può essere raggiunta solo attraverso la cura della natura, di cui il bosco è parte integrante, ed è solo così che è possibile evitare che il progresso diventi una forma di regresso⁵⁰ e facendo in modo che l'attenzione verso la natura diventi un vero e proprio stile di vita, il solo in grado di garantire la sopravvivenza della dimensione sociale dell'uomo.

In estrema sintesi può dirsi che il TUFF, oltre a cercare di mediare i diversi interessi di carattere pubblico e privato attraverso una serie di regole di gestione e predisponendo un apparato sanzionatorio nei confronti del proprietario, su cui grava una posizione di garanzia volta ad assicurare gli interessi della collettività⁵¹, riconosce alle foreste italiane un ruolo senz'altro crescente rispetto al passato e se è vero che gli aspetti pubblicistici e protettivi risultano prevalenti rispetto alle funzioni produttive, non va trascurato che il legislatore italiano, nel costante sforzo di allinearsi alla strategia forestale europea, ha tenuto ben presente, nel formulare le norme in esso contenute, l'obiettivo della crescita imprenditoriale e, perché no, anche occupazionale del nostro Paese⁵². Ne deriva che lo sforzo che è stato fatto consiste nel tenere in equilibrio la dimensione imprenditoriale con quella della tutela ambientale e paesaggistica, in uno con la salvaguardia del territorio. Ne risulta un rinnovato quadro normativo, volto a individuare le migliori pratiche selvicolturali che presuppongono il mantenimento nel tempo delle risorse in una logica che presuppone una parola chiave: la sostenibilità che si coniuga per un verso allo sviluppo, che rimane imprescindibile, per altro alla tutela. Il risultato è ovvio: non c'è produzione senza protezione.

⁵⁰ Interessante notare come anche la dottrina metagiuridica si preoccupi di mettere in guardia contro gli effetti deteriori del progresso che impediscono il miglioramento della qualità della vita. In questo senso, si veda Francesco, *Laudato si'. Lettera enciclica sulla cura della casa comune*, 2ª ed., Città del Vaticano, 2019, 34.

⁵¹ A. Crosetti, *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo T.U.F.*, cit., 123.

⁵² Cfr. A. Crosetti, *op. ult. cit.*, 145.

Il (difficile) equilibrio tra funzione produttiva e finalità conservative dei beni forestali alla luce del TU n. 34/2018

Il saggio costituisce una rielaborazione con aggiornamento, arricchimento dei contenuti e del corredo di note della relazione svolta dall'Autore nel corso del Convegno tenutosi a Firenze il 21/22 novembre 2019, in onore della Prof.ssa Eva Rook Basile, dal titolo *Le regole del mercato alimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali, su agricoltura, alimentazione, ambiente*. Il lavoro mira ad analizzare la questione della molteplicità delle funzioni del bosco, specie a seguito dell'entrata in vigore del TUFF n. 34/2018, mettendo in risalto le innovazioni apportate rispetto al previgente quadro giuridico, quello risultante dal d.lgs. 227/2001. Dopo un breve excursus storico, l'A. analizza gli interessi sottesi ad alcune delle norme più significative del citato provvedimento normativo, ponendo attenzione al delicato rapporto tra interessi pubblici e interessi del privato proprietario o titolare di altro diritto di godimento. Dall'analisi del quadro normativo emerge che non è possibile scindere nettamente le funzioni produttive da quelle protettive, ragion per cui si rende necessario contemperare gli interessi contrapposti. La riflessione finale cui giunge l'A. riguarda le residue possibilità di uno sfruttamento economico del bosco alla luce delle finalità protettive che, sulla base del TUFF, sembrano, ancor più che in passato, mettere in ombra quelle produttive.

The (difficult) balance between productive function and conservation purposes of forest assets in the light of consolidated act n. 34/2018

The work – which is the report to the Conference entitled *The rules of the food market between security and competition* – aims to analyse the issue of the multiplicity of functions of a forest following the entry into force of consolidated act n. 34/2018, highlighting the innovations made in respect to the previous legal framework. After a brief historical excursus, the Author analyses the interests underlying some of the most significant rules of the act, paying attention to the delicate relationship between public interests and the interests of the private holder of a right of enjoyment. From the analysis carried out it emerges that it is not possible to separate the productive functions from the protective ones, so it is necessary to balance the opposing interests.

