

PRESENTAZIONE

Nicoletta Ferrucci

Singolare destino quello della selvicoltura. Da un lato non ha mai sollevato dubbi e interrogativi circa l'essenza della sua agrarietà: è stata inserita nella triologia di attività essenzialmente agricole fin dalla originaria formulazione dell'art. 2135 del codice civile e, a differenza dell'attività zootecnica, il riconoscimento della sua natura agraria non è mai stato subordinato alla circostanza di rivestire un ruolo ancillare, di collegamento funzionale alla coltivazione del fondo. La sua posizione marginale, al contempo, dunque, privilegiata nel dibattito sul fondamento dell'agrarietà, si giustifica alla luce della stretta analogia che, per sua natura, la selvicoltura prospetta con la coltivazione del fondo, sagacemente colta da Enrico Bassanelli ed Ageo Arcangeli che ne hanno coniato la definizione di attività di coltivazione del bosco. Dall'altro lato, tradizionalmente l'attività selvicolturale anche quando svolta in forma imprenditoriale, è stata relegata in una sorta di cono d'ombra nell'ambito del diritto agrario, per ragioni che sono legate sia alla sua peculiare essenza di attività tradizionalmente considerata agricola, ma che non ha mai intrecciato stretti legami con l'alimentazione, cioè non è mai stata dedicata a quel fine che, se pur non unico, come la teoria del ciclo biologico ci insegna, è rimasto per lungo tempo, intuitivamente e storicamente, lo scopo primario che guida l'esercizio dell'agricoltura, fino a giustificare la costruzione di un vero e proprio diritto agro-alimentare; sia alla peculiare natura del bene che della stessa attività forma oggetto, il bosco. La rara ma autorevole dottrina che ha dedicato la sua attenzione alla materia forestale fin dagli anni settanta ne ha colto i segni di un settore in cui, per usare un'espressione di Francesco Milani, si intrecciano la sfera del diritto strettamente individualistico, che ha soprattutto il senso degli interessi, e quella del diritto sociale, che ha piuttosto il senso delle funzioni. In questa direzione, nelle prime riflessioni dottrinali si è andata immediatamente evidenziando una sorta di plurifunzionalità del bosco, come bene non solo produttivo, ma anche naturalmente strumentale alla difesa idrogeologica, oltre che a quella igienico climatica, valorizzato in questa sua intima essenza dagli allora scarni frammenti di normativa forestale, in particolare quella sul vincolo idrogeologico contenuta nel r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 *“Riordinamento e riforma della legislazione*

in materia di boschi e di terreni montani”, cd. “*Legge Serpieri*”, sulla scia del suo precedente, la legge forestale 20 giugno 1877, n. 3917.

Il tempo ha segnato una innegabile espansione dei contorni della plurifunzionalità del bosco la quale va colorandosi di una nuova dimensione che travalica il profilo della difesa idrogeologica e si orienta verso il più ampio orizzonte della tutela dell’ambiente e del paesaggio. L’attività forestale riveste una posizione strategica nella attuale dimensione della tutela ambientale, non più soltanto come elemento di rilievo all’interno delle aree protette e delle zone montane: in questa nuova ottica, infatti, si rivaluta la sua tradizionale veste di strumento di difesa idrogeologica, come argine alle conseguenze perverse che derivano dai cambiamenti climatici; e si esalta la sua tradizionale predisposizione alla produzione di beni non alimentari, nella posizione privilegiata che essa assume oggi come produttore di biomasse, sia attraverso l’utilizzazione dei residui forestali, sia, in particolare, attraverso l’arboricoltura da legno. La produzione di biomasse forestali rappresenta attualmente una pedina importante nel nuovo corso della politica energetica nazionale come risposta italiana agli auspici dell’Unione Europea, di un’azione decisa e immediata degli Stati membri per contrastare le sfide poste dai cambiamenti climatici.

Innegabile è poi il ruolo che il bosco e la sua coltivazione rivestono nell’ottica della moderna concezione giuridica del paesaggio, che, con la Convenzione europea del paesaggio e con il Codice dei beni culturali e del paesaggio, si è emancipata dalla larvata identificazione con l’ambiente ed ha acquisito una autonomia funzionale e sostanziale, assumendo i connotati di bene culturale. Il bosco e la selvicoltura sono coinvolti nel complesso e articolato strumentario giuridico vincolistico e pianificatorio, predisposto dal Codice, e negli interventi di ortopedia giuridica che nel tempo hanno modificato il suo dettato originario, attento a conciliare la protezione della valenza paesaggistica del bosco soggetto *ex lege* al vincolo paesaggistico con le esigenze della relativa utilizzazione economica.

E nella moderna dimensione del paesaggio come bene culturale si collocano alcuni tra i più recenti interventi del legislatore in materia forestale, alla luce dei quali la componente più significativa del bosco, cioè gli alberi, allorquando rivestono una profonda valenza naturalistica o un forte profilo culturale, perché rari, antichi, legati all’arte o alla storia, sono oggetto di normative mirate alla relativa conservazione e valorizzazione, come espressioni significative del paesaggio.

Lo spazio di eccellenza che il bosco si è ritagliato nel giocare in chiave moderna il suo ruolo antico di bene plurifunzionale si rispecchia nel rinnovato interesse del legislatore, fino a coinvolgere il bosco e l’impresa forestale nel processo di ammodernamento e riordino della normativa inerente l’impresa agricola, ma, ancora una volta, riservando ad essi una disciplina *ad hoc*, finalizzata a cogliere degli stessi le indubbie specificità, condensata nel d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, recentemente rivisitata dal d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34 “*Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*”, che abroga il suo precedente ed offre una revisione

globale della materia finalizzata ad allineare la sua disciplina alla normativa europea, agli impegni assunti dal nostro Paese in sede europea e internazionale, nonché alle nuove regole dei mercati.

Il volume, giunto ormai alla terza edizione, si dipana in una serie di contributi di Autori diversi ai quali va il mio ringraziamento per la preziosa collaborazione, ed offre un quadro degli interventi normativi, di matrice nazionale, internazionale e dell'Unione Europea, a tutela del bosco come bene ad uso controllato, riservando ampio spazio alla disciplina di settori che al bosco sono intrecciati da legami valoriali, l'ambiente ed il paesaggio.

CAPITOLO I

LA MULTIFUNZIONALITÀ DEI BOSCHI E LA GESTIONE
FORESTALE SOSTENIBILE NEL QUADRO
DELLE FONTI EUROPEE ED INTERNAZIONALI

Mario Mauro

SOMMARIO: 1. Il contesto ed il problema. – 2. La multifunzionalità del patrimonio forestale nelle fonti internazionali. – 3. Dal principio di sostenibilità alla gestione forestale sostenibile. – 4. La gestione forestale sostenibile nel quadro delle fonti internazionali ed europee. – 5. La gestione forestale sostenibile nell'Agenda 2030. – 6. Il recepimento degli impegni internazionali.

1. Il contesto ed il problema

Il d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, Testo unico in materia di foreste e filiere forestali (TUFF), si inserisce in un contesto di sostanziale degrado dei boschi italiani.

Riportando alcuni dati, con quasi 12 milioni di ettari, i boschi coprono circa il 39% del territorio nazionale, portando l'Italia ad essere uno dei paesi con la maggiore superficie forestale rispetto al totale. Ciò, però, non è frutto né di politiche mirate di rimboschimento né di comportamenti virtuosi. Al contrario, è in gran parte dovuto all'abbandono delle coltivazioni di collina e montagna, che ha portato gli alberi ad insinuarsi nei terreni e nei prati d'altura.

Al contempo, l'incuria e l'abbandono hanno reso più gravoso l'accesso ai boschi, impedendo alle imprese forestali di svolgere quelle attività di ordinaria e straordinaria amministrazione, così condizionando l'assetto idrogeologico e la stabilità del territorio. Ciò è imputabile anche allo scarso interesse per le produzioni forestali. Le industrie del nostro paese che lavorano nel settore del legno, e che rappresentano una delle eccellenze, importano dall'estero l'80% della materia prima, rispetto ad una media europea che si aggira intorno al 50%. Nelle peggiori delle ipotesi tutto ciò è causa di dissesti, frane ed incendi, le cui conseguenze sono sotto l'occhio di chiunque.

Il TUFF, rispetto alla disciplina forestale precedente, aspira a segnare un'in-

versione di rotta. Esso cerca di superare l'immobilismo che aveva contrassegnato le esperienze passate, prendendo consapevolezza che la cura e la custodia dei boschi non possono prescindere da un intervento dell'uomo. Se non sono resi più accessibili, se l'albero malato non viene curato, se quello morto non viene sostituito, se le superfici non vengono costantemente monitorate, e l'elenco potrebbe essere ancora lungo, le conseguenze prodotte dallo stato di degrado non saranno mai contenute.

Il modello che suggerisce è quello di una gestione che viene qualificata con l'epiteto di "sostenibile" o "attiva". In via di prima approssimazione, la scelta dell'aggettivo "attiva" evoca un utilizzo del patrimonio che non si caratterizza per un dovere di generica astensione ma ove l'uomo svolge un ruolo essenziale, portandolo a riappropriarsi di un bene che aveva abbandonato.

La definizione si rinviene all'art. 3, comma 2, lett. b), ai sensi del quale la gestione forestale sostenibile è "*insieme delle azioni selvicolturali volte a valorizzare la molteplicità delle funzioni del bosco, a garantire la produzione sostenibile di beni e servizi ecosistemici, nonché una gestione e uso delle foreste e dei terreni forestali nelle forme e ad un tasso di utilizzo che consenta di mantenere la loro biodiversità, produttività, rinnovazione, vitalità e potenzialità di adempiere, ora e in futuro, a rilevanti funzioni ecologiche, economiche e sociali a livello locale, nazionale e globale, senza comportare danni ad altri ecosistemi*".

Dalla sua lettura, si ricava che le foreste assolvono ad una molteplicità di destinazioni riconducibili non solo al settore ambientale ma anche socio-culturale ed economico e la gestione forestale sostenibile diventa lo strumento per garantirle e valorizzarle unitariamente.

Multifunzionalità e gestione forestale sostenibile, pertanto, sono concetti strettamente connessi tra loro, che debbono essere meglio compresi. La rilevanza del tema, come si potrà intuire, non è circoscritta al solo ambito italiano. Nel corso degli ultimi decenni, infatti, si è innescato un processo orientato alla costituzione di un vero e proprio diritto forestale internazionale. Muovendo dal dato concreto che la deforestazione ed il degrado sono problemi che affliggono tutti i boschi del pianeta, l'interesse che ispira questo ramo del diritto è contenere il fenomeno affinché le utilità che offrono, sia in termini collettivi che individuali, possano essere valorizzate e preservate, a vantaggio delle generazioni presenti e future. Se nei paesi in via di sviluppo l'esigenza è vietare le pratiche di taglio incontrollato, in quelli sviluppati l'attenzione è centrata sulla necessità che l'uomo ritorni ad appropriarsi di un patrimonio che ha abbandonato.

Per quanto, ad oggi, in nessuna sede internazionale ed europea si sia ancora arrivati all'approvazione di un testo vincolante, a conferma della delicatezza del problema e degli interessi che vengono toccati, è importante dare conto dei principali orientamenti che si sono sviluppati e che i singoli Stati sono chiamati ad attuare, innescando così un processo che dovrà sempre più diffondersi a livello globale.

Lungo questa direzione si colloca il TUFF che, dichiaratamente, in numerose sue disposizioni, afferma di allinearsi a questi orientamenti, rendendoli in tal modo vincolanti a livello interno.

Muovendosi nel contesto delle fonti internazionali, l'indagine sarà condotta mettendo in luce il legame tra multifunzionalità dei boschi e gestione forestale sostenibile. Quest'ultimo concetto sarà poi analizzato guardando alle sue origini, al suo contenuto ed alle sue interferenze con altri settori.

2. *La multifunzionalità del patrimonio forestale nelle fonti internazionali*

Fin dall'epoca antica, il bosco era visto come una riserva di legname, utilizzato per scopi edilizi, realizzazione di utensili o mezzi meccanici, energetici. Nel corso dei secoli, però, con una consapevolezza che è maturata soprattutto nei tempi più recenti, ci si è resi conto che questo contribuisce anche al corretto svolgimento dei cicli del carbonio, alla regimazione idrica ed al controllo dell'erosione del suolo e dell'assetto idrogeologico, alla salvaguardia della biodiversità, alla mitigazione del clima ed al miglioramento della qualità dell'aria, alla conformazione del paesaggio per il valore culturale che questo esprime, al turismo ed alle altre attività ricreative e culturali.

Si associa così al patrimonio forestale il concetto di multifunzionalità, su cui per ogni approfondimento si rinvia al successivo cap. III. Onde evitare fraintendimenti, questa non viene intesa come una caratteristica dell'attività agricola che, oltre ad assolvere la propria funzione primaria, risponde anche ad ulteriori scopi di rilevanza collettiva e strumentali allo sviluppo rurale, secondo quella prospettiva già fatta propria dal legislatore europeo nel pacchetto di riforme della pac del 1999 e ripresa negli interventi successivi.

In questo ambito, prima ancora di essere un concetto giuridico, la multifunzionalità è un dato fattuale, una caratteristica intrinseca ed immanente ad ogni foresta del pianeta, da conservare e valorizzare, nella misura in cui genera ricadute favorevoli che vanno a beneficio di tutta la collettività, dovendosi accettare che la loro rilevanza non è circoscritta alle sole tematiche ambientali o paesaggistiche ma anche economiche, in un equilibrio che deve essere cercato, costruito e conservato.

L'affermazione ricorre in tutte le fonti internazionali che si interessano al settore. Tra le più recenti, merita ricordare lo *United Nations strategic plan for forests 2017-2030*, documento nel quale viene delineata la politica delle Nazioni Unite in materia forestale fino al 2030. Esso individua sei obiettivi, cui sono associati 26 target. In una lettura unitaria, essi dovrebbero fornire “*a global framework for action at all levels to sustainably manage all types of forests and trees outside forests, and to halt deforestation and forest degradation*” (§ 1).

In tale documento si legge “*forests provide essential ecosystem services, such*

as timber, food, fuel, fodder, non-wood products and shelter, as well as contribute to soil and water conservation and clean air. Forests prevent land degradation and desertification and reduce the risk of floods, landslides, avalanches, droughts, dust storm, sandstorms and other natural disasters. Forests are home to an estimated 80 per cent of all terrestrial species. Forests contribute substantially to climate change mitigation and adaptation and to the conservation of biodiversity”.

Lungo la stessa direzione si collocano anche le Conferenze Ministeriali per la protezione delle foreste in Europa del Forest Europe (anche “conferenze paneuropee”). Trattasi di una iniziativa avviata nel 1990, fondata sull’impegno volontario degli attuali 47 firmatari (46 Stati di area europea e la stessa UE). Oltre ai rappresentanti dei singoli Stati aderenti, vi hanno partecipato anche diverse organizzazioni del settore privato, membri della Comunità internazionale ed ONG ambientali. Dal 1990 ad oggi si sono tenute sette conferenze. Nel 2011, durante il mandato ministeriale di Oslo, è stata concepita l’idea di negoziare un accordo legalmente vincolante. Sul finire del 2013 è stato depositato un primo *draft*, poi presentato e discusso a Madrid nel 2015.

Esso esordisce, come prima affermazione, riconoscendo i “*multiple economic, social, cultural and environmental benefits and opportunities*” che i boschi garantiscono, rammentando il loro contributo alla “*green economy, climate mitigation and adaptation, providing renewable raw material, energy supply, biodiversity, water and soil protection and other ecosystem services, the protection of society against natural hazards, as well as contributing to job creation, innovation entrepreneurship, social equity and gender quality*”. L’intera proposta di articolato, poi, è strutturata con l’obiettivo di valorizzare le singole funzioni che boschi e foreste possono assolvere (artt. 5-10).

Parimenti, guardando al diritto europeo, nella strategia del 2013 adottata dalla Commissione (“*Una nuova strategia forestale dell’Unione europea: per le foreste e il settore forestale*”), che rappresenta oggi la base delle successive decisioni assunte dalle istituzioni UE, si afferma che “le foreste hanno una dimensione multifunzionale che si presta a fini economici, sociale ed ambientali”.

Ci si potrebbe, pertanto, aspettare che, in assonanza alle riportate dichiarazioni di principio, un richiamo alla multifunzionalità sia contenuto anche nelle definizioni di bosco (su cui v. il successivo cap. II). Nelle fonti internazionali, ed analogamente anche nel TUFF, però, ci si rende conto come queste siano estremamente tecniche e manchi ogni riferimento.

Nella proposta di accordo non vincolante predisposta in sede paneuropea, infatti, si suggerisce la seguente nozione “*an area of land spanning more than 0.5 hectares with trees higher than 5 meters and a canopy cover of more than 10 percent, or trees able to reach these thresholds in situ. It does not include land that is predominantly under agricultural or urban land use*” (art. 1, lett. a). Analogamente, per la FAO il bosco è un territorio con copertura arborea superiore al 10%, su un’estensione maggiore di mezzo ettaro e con alberi alti, a maturità, almeno 5 metri.

Se ci si interroga sulle ragioni di tale omissione, menzionare espressamente la multifunzionalità avrebbe significato escludere dalla definizione di bosco tutte quelle superfici che, a causa del loro stato di abbandono o delle deforestazioni incontrollate, non sono in grado oggi di essere valorizzate per le potenzialità che possono esprimere, in contrasto con quelli che sono gli obiettivi di fondo di tutta la legislazione forestale.

Poiché la multifunzionalità, anziché essere un modo di essere attuale dei boschi, rappresenta un traguardo da raggiungere, essa non trova menzione nelle citate definizioni. L'indagine, pertanto, si sposta sugli strumenti per perseguirla. Lungo questa direzione, tutte le fonti internazionali invocano il concetto di gestione forestale sostenibile, su cui è ora opportuno concentrarsi.

3. Dal principio di sostenibilità alla gestione forestale sostenibile

La gestione forestale sostenibile, intesa come l'insieme delle azioni selvicolturali volte a valorizzare la multifunzionalità del patrimonio forestale nella sua dimensione ambientale, socio-culturale ed economica, si inquadra nel più ampio contesto del principio di sostenibilità. Se quest'ultimo concetto è evocato in quasi tutti i settori del sapere umano e trova oggi menzione in diverse disposizioni normative (tra le più significative il TUFF ed il Codice dell'Ambiente), è opportuno soffermarsi brevemente sulla sua nascita, che si può rinvenire nel diritto internazionale.

Dovendo isolare una data, le sue origini possono idealmente essere ricondotte al 1987. Per quanto alcuni studi precedenti abbiano contribuito a porne le basi ed a mettere in evidenza la necessità di conservare le risorse naturali tenendo conto dei bisogni delle generazioni future, è in questo anno che, per la prima volta, viene coniata l'espressione. Essa si rinviene in un documento intitolato *World Commission on Environment and Development*, meglio noto come Rapporto *Brundtland*, dal nome della sua presidente. Esso contiene la definizione internazionalmente condivisa di sviluppo sostenibile, poi costantemente ripresa: “*lo sviluppo sostenibile è quello sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri*” (cap. VII). In estrema sintesi, due furono i messaggi della Commissione. Il primo, si prende atto che il mondo non è sulla strada di uno sviluppo sostenibile. Il secondo, lo sviluppo sostenibile si fonda su quattro pilastri: economico, sociale, ambientale ed istituzionale. Un concetto intergenerazionale di sviluppo sostenibile è stato poi adottato anche all'*Earth Summit* di Rio del 1992. Una delle affermazioni chiave della dichiarazione, infatti, fu che “*lo sviluppo attuale non deve minacciare i bisogni della presente generazione e di quelle future*” (principio numero 3).

Da questo momento il principio inizia progressivamente ad affermarsi e diffondersi, assumendo un'impostazione sempre più pratica. Il *World Summit on*

Sustainable Development, svoltosi a Johannesburg nel 2002, infatti, si focalizza meno sui bisogni intergenerazionali e maggiormente, invece, sul collegamento tra sviluppo economico, inclusione sociale e sostenibilità ambientale. Questa visione è stata poi confermata nel 2012, quando si è tenuta la Conferenza Rio+20, conclusasi con la dichiarazione *The Future We Want*, ove il cap. IV.A è dedicato proprio al rafforzamento delle dimensioni appena menzionate.

Infine, l'ultimo passaggio si registra nel 2015 quando l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha approvato la cd. agenda 2030, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Nel rinviare per ulteriori approfondimenti al successivo cap. VII, per il momento basti rilevare che si tratta di un documento sottoscritto all'unanimità dei capi di Stato e di Governo dei 193 paesi che ne fanno parte. Essa prevede 17 obiettivi che riguardano tutte le dimensioni della vita umana e del pianeta e rappresenta la più avanzata teorizzazione e ricostruzione del principio di sostenibilità. Tre sono le sue caratteristiche: l'universalità; la necessità della partecipazione di tutti al cambiamento; la visione integrata dei problemi e delle azioni da realizzare.

4. *La gestione forestale sostenibile nel quadro delle fonti internazionali ed europee*

Sintetizzando, il principio di sostenibilità si articola in quattro pilastri, ambientale, socio-culturale, economico ed istituzionale. Essi cooperano tra loro verso la realizzazione di un nuovo modello di sviluppo, sul presupposto che si sostengono a vicenda e che il venir meno di uno compromette anche gli altri.

La gestione forestale sostenibile, essendo sua emanazione e derivazione, ne mutua la descritta struttura. Dopo la conferenza di Rio del 1992 ove, tra le varie risoluzioni, si prende sostanzialmente atto della necessità di promuovere e garantire una gestione forestale sostenibile del patrimonio forestale, gli sforzi delle Nazioni Unite si sono orientati verso l'elaborazione di una serie di proposte d'azione, culminate, nel 2015, lungo la scia tracciata dall'Agenda 2030, con l'adozione degli *United Nation Forest Instruments* e, nel 2017, dello *United Nations Strategic Plan for Forest (2017-2030)*. Con riguardo a quest'ultimo documento, l'obiettivo è arrivare al 2030 ove le foreste saranno "*sustainably managed, contribute to sustainable development and provide economic, social, environmental and cultural benefits for present and future generations*" (§ 3). Una gestione sostenibile, infatti, appare l'unico strumento per foreste "*healthy, productive, resilient and renewable ecosystems, providing essential goods and services to people worldwide*" (§ 7).

La nozione di gestione forestale sostenibile, però, si rinviene negli *United Nations forest instruments* che contengono misure di portata più concreta, per

quanto sempre astratta, stante la loro rilevanza globale e dovendo essere poi meglio specificate dai singoli Stati, siano essi sviluppati o in via di sviluppo, sulla base delle problematiche che caratterizzano il loro patrimonio forestale. In tale provvedimento si legge: “*sustainable forest management, as a dynamic and evolving concept, is intended to maintain and enhance economic, social and environmental value of all types of forests, for the benefit of present and future generations*”.

Contestualmente alle risoluzioni adottate dalle Nazioni Unite, meritano poi attenzione le risoluzioni *Forest Europe*. La proposta di accordo non vincolante recepisce una definizione elaborata nel 1993 all’incontro di Helsinki, poi ulteriormente implementata nel 1998 all’esito della conferenza di Lisbona e, da ultimo, nel 2003 a Vienna. Essa recita “*sustainable forest management means the stewardship and use of forests and forest lands in a way, and at a rate, that maintains their biodiversity, productivity, regeneration capacity, vitality and their potential to fulfill, now and in the future, relevant ecological, economic and social functions, at local, national and global levels, and that does not cause damage to other ecosystems*” (art. 1, lett. b).

Circoscrivendo ulteriormente il campo di indagine, la riportata definizione è esattamente ripresa dalla Commissione UE nella propria Strategia Forestale pubblicata nel 2013.

Questi richiami, per quanto limitati ed essenziali, mettono chiaramente in luce un tratto essenziale della gestione forestale sostenibile: impone scelte e condotte che contemplan le differenti dimensioni ambientali, socio-culturali ed economiche del bosco.

Provando ad esemplificare, il legno viene utilizzato nel settore energetico, dell’edilizia, dell’arredamento e della carta. Impedire tali destinazioni, valorizzando esclusivamente il pilastro ambientale e socio-culturale, porta all’estinzione delle imprese selvicolturali. Tuttavia, un bosco in stato di abbandono, perché non sfruttato economicamente, non restituisce ambiente e porta all’esodo dalle zone rurali. Se non si presta attenzione alla sua costante rinnovazione, non solo si rende estremamente difficoltoso lo svolgimento di qualsiasi attività imprenditoriale, con evidenti ricadute in tema di coesione sociale ma, allo stesso tempo, non si perseguono le istanze ambientali connesse, in particolar modo, alla stabilità del suolo ma anche alla tutela della biodiversità, di cui il bosco è uno dei più grandi contenitori di risorse, oltre ad essere risorsa lui stesso. Se intorno al bosco non si creano attività orientate alla coesione sociale che sviluppino il territorio che lo circonda, ciò rappresenta un ostacolo allo sviluppo di iniziative private, con conseguente abbandono e degrado delle zone rurali nonché inevitabili ricadute ambientali.

Gestione forestale sostenibile, quindi, significa superare la tradizionale contrapposizione tra gli interessi pubblici e le iniziative economiche private che incidono sul patrimonio forestale, attuando scelte e comportamenti che contemperino tra loro le esigenze e gli interessi posti dal pilastro ambientale, socio-

culturale ed economico e così realizzando un'adeguata conservazione e valorizzazione della multifunzionalità. A tal fine, un ruolo importante giocherà il quarto pilastro della sostenibilità, quello istituzionale, deputato a garantire una *governance* adeguata del territorio, che metta in dialogo tra loro i differenti operatori istituzionali, siano essi soggetti pubblici o privati, ai quali è richiesto di cooperare per il raggiungimento degli obiettivi con responsabilità, trasparenza, capacità di rispondere ai bisogni degli stakeholder e con il coinvolgimento attivo della pubblica opinione su temi critici.

5. La gestione forestale sostenibile nell'Agenda 2030

Sarebbe, tuttavia, limitante sostenere che la gestione forestale sostenibile esaurisca la sua portata al solo settore forestale. Ove correttamente realizzata, produce effetti anche in altri settori.

Per cogliere il senso dell'affermazione è opportuno muovere dall'Agenda 2030. Come già si è detto, essa consta di 17 obiettivi e rappresenta la più avanzata elaborazione del principio di sostenibilità.

Ai fini che qui rilevano, l'obiettivo 15 è *“proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno, e fermare la perdita di diversità biologica”*.

Nel richiamare la gestione forestale sostenibile, l'Agenda 2030 mette in luce come il concetto si leghi, indissolubilmente, anche al perseguimento degli altri sedici obiettivi, pur con differente intensità ma in un disegno ben più articolato e complesso.

Una comunicazione della Commissione UE del 2019, intitolata *“Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta”* mette in luce questo ulteriore passaggio. Essa afferma che le foreste, ove ben tenute e conservate, svolgono una molteplicità di funzioni che contribuiscono al conseguimento della maggior parte degli obiettivi enunciati dall'Agenda 2030, tra cui, solo per citarne alcuni, la lotta alla povertà, attraverso le entrate generate dalle produzioni forestali (obiettivo 1); il contrasto alla fame, fornendo le foreste nutrimento tratto da frutti selvatici e selvaggina (obiettivo 2); la tutela della salute, offrendo piante medicinali (obiettivo 3); acqua pulita e servizi igienici sanitari, garantendo alle popolazioni acqua potabile o destinata all'irrigazione (obiettivo 6); un lavoro dignitoso ed una riduzione delle disuguaglianze, stimolando lo sviluppo di nuove professionalità e sollecitando nuovi rapporti tra imprese (obiettivi 8 e 10); la promozione di un consumo ed una produzione responsabile (obiettivo 12); la lotta ai cambiamenti climatici, attraverso lo stoccaggio del carbonio (obiettivo 13).

Muovendosi in questa prospettiva, se l'obiettivo della gestione forestale sostenibile è conservare e valorizzare la multifunzionalità del patrimonio forestale,

ove correttamente realizzata potrebbe suggerire un modello alternativo di sviluppo, dove le istanze economiche si integrano con quelle ambientali e socio-culturali, contribuendo ad innescare un processo che può favorevolmente incidere anche in altri settori. Al contempo, ove non correttamente realizzata, la multifunzionalità del patrimonio boschivo non potrebbe essere garantita, con incalcolabili conseguenze negative a livello globale.

6. *Il recepimento degli impegni internazionali*

Oltre alle numerose disposizioni ove il TUFF rinvia agli orientamenti internazionali, su cui vedi più diffusamente il successivo cap. II, questo si preoccupa espressamente di valorizzare e conservare la multifunzionalità del bosco, pur senza menzionarla nella definizione, e propone una nozione di gestione forestale sostenibile che, in estrema sintesi, ricalca quella elaborata durante le conferenze *Forest Europe* e successivamente recepita dalla Commissione UE nella propria strategia forestale del 2013.

Sebbene a livello internazionale siano stati elaborati solo orientamenti non vincolanti, attraverso queste scelte il legislatore nazionale manifesta la sua piena adesione e si impegna a darvi concreta attuazione, inaugurando così un percorso che dovrà essere tenuto sotto costante monitoraggio ed osservazione.

L'obiettivo è arrivare ad avere un patrimonio forestale in buono stato di conservazione che, oltre a meglio rispondere alle istanze ambientali, riesca a garantire una produzione costante nel tempo, attraendo diverse realtà imprenditoriali e, con esse, stimolando nuove forme di coesione sociale e di ripopolamento dei territori, così contrastando l'esodo rurale.

Questa, probabilmente, rappresenta una delle possibili chiavi di lettura per leggere, interpretare e comprendere le disposizioni del TUFF. A ciò si aggiunga, inoltre, che l'efficacia degli orientamenti internazionali non si esaurisce nel TUFF. Ci si rende, infatti, conto che dovranno integrarsi in tutta legislazione interna forestale, ai diversi livelli in cui questa esprime. Essi dovranno essere tenuti in considerazione quando sarà predisposta la strategia forestale nazionale, quando saranno emanati i decreti attuativi ed, infine, dalle Regioni le quali conservano una competenza nel settore forestale.

Ciò è esemplificativo per lasciare intendere che il richiamo al diritto internazionale non è espressione di una mera adesione ideologica a generici orientamenti, senza significative implicazioni concrete; al contrario, impone di adottare scelte normative ai diversi livelli di governo del territorio, secondo i criteri di competenza disegnati dal testo costituzionale, ispirate alla gestione forestale sostenibile e che dovranno valorizzare e tutelare la dimensione ambientale, socio-culturale ed economica dei boschi, in una parola la multifunzionalità. L'ambito internazionale ed europeo diventa così uno dei parametri di riferimento che qual-

siasi soggetto, sia esso pubblico o privato, che opera nel settore forestale, dovrà tenere in considerazione.

FONTI NORMATIVE

Normativa internazionale

Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*; Resolution adopted by the Economic and Social Council on 20 April 2017, *United Nations strategic plan for forests 2017–2030 and quadrennial programme of work of the United Nations Forum on Forests for the period 2017–2020*; Resolution adopted by the General Assembly on 22 December 2015, *United Nations forest instrument*.

Normative europee

Reg. (UE) n. 1305/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il reg. (CE) n. 1698/2005 del Consiglio; Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale*, COM (2013) 659 final; Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta*, COM (2019) 352 final; Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo*, COM (2019) 640 final.

Normative nazionali

D.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, *Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*.

BIBLIOGRAFIA

COSTATO L.-MANSERVISI S., *Profili di diritto ambientale dell'Unione Europea*, Padova, 2011; ADORNATO F., *L'impresa forestale*, Milano, 1996; TAMPONI M., *Una proprietà speciale. Lo statuto dei beni forestali*, Padova, 1983; CARMIGNANI S., *Agricoltura e ambiente*, Torino, 2012; MANSERVISI S., *Profili della connessione fra agricoltura e territorio nelle fonti agroambientali internazionali e dell'Unione europea del diritto agrario*, in AA.VV., *I diritti della terra e del mercato agroalimentare. Liber Amicorum Alberto Germanò*, Torino, 2017, p. 623; BOLOGNINI S., *La "programmazione forestale": la strategia forestale nazionale ed i programmi forestali regionali*, in N. Ferrucci (a cura di), *Commentario al Testo unico in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34)*, Milano, Wolters Kluwer, 2019; STRAMBI G., *La tutela delle foreste nel diritto internazionale*, in A. Crosetti-N. Ferrucci (a cura di), *Manuale di diritto forestale e ambientale*, Milano, 2008;

ROMANO R., *La genesi del decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34, "Testo Unico Foreste e Filiere Forestali"*, in Ferrucci N. (a cura di), *Commentario al Testo unico in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34)*, Milano, Wolters Kluwer, 2019, p. 9; D'ALOYA C.-PESI L., *La cooperazione internazionale per la salvaguardia delle foreste e il ruolo dell'Unione Europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, p. 76; PONTECORVO C.M., *Il regime internazionale per la protezione delle foreste*, Napoli, 2012.

SITOGRAFIA

<https://sustainabledevelopment.un.org>

<https://www.un.org/esa/forests/>

<https://foresteurope.org>

CAPITOLO II

IL D.LGS. 3 APRILE 2018, N. 34 “TESTO UNICO IN MATERIA DI FORESTE E FILIERE FORESTALI”: I PRINCIPI, LA DEFINIZIONE GIURIDICA DI BOSCO, GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE E PIANIFICAZIONE

Nicoletta Ferrucci

SOMMARIO: 1. Genesi, principi e finalità del nuovo Testo Unico. – 2. La nuova definizione giuridica di bosco. – 3. Le definizioni aggettivate di bosco. – 4. I nuovi strumenti di programmazione e pianificazione forestale.

1. Genesi, principi e finalità del nuovo Testo Unico

Da tempo era fortemente avvertita la necessità di modernizzare la disciplina del bosco e della selvicoltura contenuta nel d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227 “*Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell’articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57*”, per adeguare la regolamentazione della materia al rinnovato assetto della realtà forestale italiana, alle nuove dinamiche di mercato, alle esigenze di tutela del paesaggio, alla normativa europea e agli impegni assunti in sede comunitaria e internazionale (*Forest Europe*) in materia di lotta e adattamento al cambiamento climatico, contenimento del dissesto idrogeologico, tutela della biodiversità, sviluppo socio economico e decarbonizzazione dei sistemi energetici, bioeconomia e lotta al commercio illegale del legname. In questa direzione, la l. 28 luglio 2016, n. 154, “*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*”, all’art. 5, “*Delega al Governo per il riordino e la semplificazione della normativa in materia di agricoltura, selvicoltura e filiere forestali*”, delegava il Governo ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della stessa legge delega, uno o più decreti legislativi con i quali provvedere a raccogliere in un codice agricolo e