

1923-2023. Il riordino e la riforma della normativa riguardante i boschi e i terreni montani, opera di Arrigo Serpieri, si presenta ancora oggi di viva attualità. I principi ispiratori della legge Serpieri e la sua Strategia forestale si connotano per la modernità degli obiettivi ancora più rilevanti in un'epoca, la nostra, nella quale lotta e la prevenzione del dissesto idrogeologico costituiscono gli obiettivi e l'azione di Governo. La passione di Serpieri per la sacralità del bosco e la volontà di rendere la vita delle persone nelle zone rurali e montane hanno prefigurato e percorso le politiche dell'Unione europea in materia di sviluppo rurale.

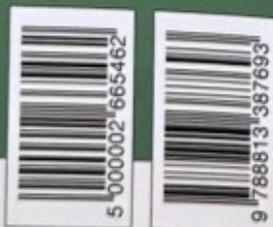
Giuseppe Ambrosio e Alessandra Stefani

100 ANNI DELLA LEGGE SERPIERI

# 100 ANNI DELLA LEGGE SERPIERI

Modernità e attualità  
della visione strategica di Arrigo Serpieri

a cura di Giuseppe Ambrosio  
e Alessandra Stefani



€ 40,00 (I.V.A. INCLUSA)



 Wolters Kluwer

CEDAM

# 100 ANNI DELLA LEGGE SERPIERI

Modernità e attualità  
della visione strategica di Arrigo Serpieri

A cura di  
**Giuseppe Ambrosio  
e Alessandra Stefani**

 Wolters Kluwer

CEDAM

Copyright 2023 Wolters Kluwer Italia S.r.L.  
Via del Missaglia n. 97, Edificio B3, 20142 Milano

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.  
Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.  
Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale - cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale - e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org)

Questo titolo può essere acquistato direttamente su [shop.wki.it](http://shop.wki.it)  
You can buy this book directly on [shop.wki.it](http://shop.wki.it)

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.

Stampato da GECA s.r.l.  
Via Monferrato, 54 - 20098 San Giuliano Milanese (MI)

INDICE

Presentazione On. Francesco Lollobrigida .....	XIII
Prefazione Prof. Giovanni Maria Flick .....	XV

CAPITOLO I

ETICA DELLA TERRA: DAL BOSCO SACRO  
ALLA LEX LUCI SPOLETINA

GIUSEPPE AMBROSIO

1. L'etica della Terra .....	1
2. I boschi sacri .....	2
3. Il bosco sacro nell'Africa subsahariana .....	5
4. Il bosco sacro dei Celti .....	8
5. Il bosco sacro cinese e giapponese .....	10
6. I boschi sacri in India .....	11
7. I boschi sacri in Asia minore .....	14
8. I boschi sacri nella tradizione ebraica .....	15
9. Tutela dell'ambiente e boschi nell'antica Grecia .....	16
10. Paesaggio e bosco sacro nella Grecia di Pausania .....	18
11. Il bosco sacro nella letteratura latina fino alle Bucoliche virgiliane .....	20
12. Tutela dei boschi nell'Egitto romano .....	23
13. Lex luci spoletina e la legislazione sui boschi .....	24

CAPITOLO II

CENTO ANNI DI STORIA FORESTALE ATTRAVERSO  
LE PREVISIONI DEL R.D. 3267 DEL 1923

ALESSANDRA STEFANI

Introduzione .....	27
--------------------	----

1. Le competenze .....	27
2. Le proprietà forestali .....	29
3. La pianificazione forestale .....	30
4. La prevenzione dei dissesti .....	32
5. I rimboschimenti .....	35
6. Le prescrizioni di massima .....	40
Bibliografia citata .....	43

## CAPITOLO III

LA DISCIPLINA DELLE FORESTE NELL'ESPERIENZA  
DEI PAESI EUROPEI

PAOLA FEDERICA SCHIAVONE - MARIA LUDOVICA PARLANGELI

1. Il ruolo dell'Unione europea nel settore forestale: la "Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030" .....	45
2. La legislazione francese: la protezione del patrimonio forestale spetta "indépendamment de leur régime de propriété" .....	49
3. La "Vision" spagnola e i "5 Ejes estratégicos" .....	52
4. Le funzioni delle foreste tedesche: "Nutzfunktion" e "Schutz- und Erholungsfunktion" .....	54
5. La Finlandia: il Paese delle foreste .....	56

## CAPITOLO IV

LA PROPRIETÀ FORESTALE:  
DALLA LEGGE SERPIERI ALLA TRANSIZIONE ECOLOGICA

MAURIZIO VITTORIO FLICK

1. Il contesto normativo degli ordinamenti liberali in cui viene approvata la Legge Serpieri: la proprietà come potere pieno ed esclusivo del proprietario .....	61
2. Le novità introdotte dalla Legge Serpieri .....	65
3. Il Codice civile .....	67
4. La rivoluzione della Costituzione: i limiti alla pro- prietà .....	69
5. Segue: Funzione sociale della proprietà e foreste .....	71
6. L'evoluzione della legislazione forestale a partire dal secondo dopoguerra fino alla Riforma del Titolo V della Costituzione .....	75

7. Segue: il TUFF del 2018 e l'impulso UE per foreste più sostenibili .....	78
8. I due pilastri delle foreste di domani .....	82
9. Il lento passaggio dallo sviluppo sostenibile alla tran- sizione ecologica .....	84
10. Cosa cambia con l'ambiente tutelato in Costituzione? .....	90
11. Conclusioni .....	95

## CAPITOLO V

LA LEGGE SERPIERI ED IL DIBATTITO SULLE FORESTE  
DALL'UNITÀ D'ITALIA FINO AL 1923

FEDERICO ROGGERO

1. Due codificazioni e due unificazioni in materia fore- stale (1877-1923) .....	99
2. Il R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267, come legge-para- digma: la sistemazione della materia del vincolo .....	104
3. La messa in sicurezza del territorio mediante i rimbo- schimenti e le sistemazioni idraulico-forestali .....	113
4. La multifunzionalità in embrione e la proprietà bos- schiva come proprietà-funzione .....	115
5. L'eredità della Grande Guerra: l'opzione per un ruo- lo-guida dello Stato anche nel settore forestale .....	120
6. Un'idea di territorio: il Congresso forestale di Bolo- gna del 1909 ed il contributo di Arrigo Serpieri .....	122

## CAPITOLO VI

LE FUNZIONI PUBBLICHE DEL BOSCO,  
DALLA LEGGE SERPIERI ALLA TUTELA PAESAGGISTICA

NICOLETTA FERRUCCI

1. Il riconoscimento giuridico della plurifunzionalità del bosco ad opera della Legge Serpieri .....	129
2. La cassetta degli attrezzi forgiati dalla Legge Serpieri per conciliare interessi privati e funzioni pubbliche nella disciplina delle attività forestali .....	131
3. Il bosco come bene paesaggistico: vincolo <i>ex lege</i> e vincolo <i>ex actu</i> .....	133
4. Le attività forestali a fronte della tutela paesaggistica .....	

del bosco: il doppio binario come modello consolidato nella trama del diritto del paesaggio .....	134
4.1. <i>Le scelte operate dal Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali</i> .....	135
4.2. <i>Le criticità legate alla attuale disciplina paesaggistica del bosco e la posizione assunta dal Consiglio di Stato e dalla Corte Costituzionale in ordine ai tentativi di bypassarle ad opera del legislatore regionale</i> .....	137
5. Riflessioni conclusive .....	138

## CAPITOLO VII

CENTO ANNI DALLA LEGGE SERPIERI:  
DALLA RICOSTITUZIONE BOSCHIVA  
ALLA GESTIONE FORESTALE SOSTENIBILE

FRANCESCO IOVINO - SUSANNA NOCENTINI

1. Introduzione .....	141
2. La ricostituzione boschiva: dalla tutela idrogeologica alla mitigazione dei cambiamenti climatici .....	144
3. L'uso del bosco e la gestione forestale sostenibile .....	150
4. Conclusioni .....	153

## CAPITOLO VIII

L'INQUADRAMENTO DEL BOSCO  
COME SISTEMA ECONOMICO COMPLESSO  
NELLA LEGGE SERPIERI

ENRICO MARONE

.....	161
-------	-----

## CAPITOLO IX

LA FIGURA E L'INSEGNAMENTO DI SERPIERI  
PER LA PROFESSIONE DI DOTTORE AGRONOMO  
E DOTTORE FORESTALE

SABRINA DIAMANTI

1. Arrigo Serpieri: economista, agronomo, politico .....	171
2. Evoluzione della professione dalla "Serpieri" a oggi .....	174

## CAPITOLO X

LA LEGGE SERPIERI  
E LA GENESI DEL DIRITTO DELL'AMBIENTE

MARCO BROCCA

1. La genesi del diritto dell'ambiente: il modello delle "tutele parallele" .....	179
2. L'impostazione della legge Serpieri e delle altre leggi dell'epoca .....	182
3. L'influenza della legge Serpieri e la sua lungimiranza .....	185

## CAPITOLO XI

DAL "DEMANIO FORESTALE DELLO STATO"  
AL "PATRIMONIO FORESTALE NAZIONALE": SVILUPPO  
ECONOMICO E SOSTENIBILITÀ.  
UNA RICOSTRUZIONE DELLA DISCIPLINA  
DALLA LEGGE SERPIERI AL TUFF

MARIO MAURO

1. Il problema: dal "demanio forestale dello Stato" al "patrimonio forestale nazionale", il ruolo delle istituzioni nella valorizzazione della multifunzionalità .....	191
2. La gestione del patrimonio forestale nazionale, tra razionalità e sostenibilità .....	202
2.1. <i>(segue). La gestione forestale sostenibile</i> .....	208
3. Le misure introdotte dal TUFF che incentivano una collaborazione tra Istituzioni e imprese .....	212
4. Le certificazioni nella promozione della gestione forestale sostenibile .....	217
4.1. <i>(segue). Le certificazioni in corso di approvazione e quelle vigenti</i> .....	219
5. La nuova PAC per una selvicoltura sostenibile .....	224
6. Considerazioni conclusive .....	228

## CAPITOLO XII

## ARRIGO SERPIERI, UN GRANDE GEORGOFILO

MASSIMO VINCENZINI

.....	231
-------	-----

## CAPITOLO XIII

## ARRIGO SERPIERI, UN VERO FORESTALE

ORAZIO CIANCIO

1. Arrigo Serpieri uomo, politico e studioso .....	237
2. Serpieri uomo di governo .....	238
3. Serpieri forestale .....	241
4. Serpieri e l'Istituto Superiore Forestale Nazionale ...	244

## CAPITOLO XIV

## LEGGE SERPIERI, REGOLAMENTAZIONE SELVICOLTURALE ED EVOLUZIONE ALL'ATTUALITÀ

PIERMARIA CORONA

1. Premessa .....	251
2. Contenuti tecnici .....	252
3. Commento .....	254
4. Considerazione conclusiva .....	255

## CAPITOLO XV

## LE FORESTE DI PROTEZIONE DIRETTA A 100 ANNI DALLA LEGGE SERPIERI

RENZO MOTTA

1. Il ruolo protettivo delle foreste .....	257
2. Il ruolo protettivo delle foreste nella normativa nazionale .....	258
3. Lo sviluppo della selvicoltura di montagna e di protezione .....	259
4. La funzione di "protezione diretta" .....	260

## CAPITOLO XVI

## POLITICA FORESTALE E SISTEMAZIONE MONTANA: UN'INTUIZIONE IGNORATA

STEFANO MASINI

265

## CAPITOLO XVII

## LE IMPRESE AGRICOLE E FORESTALI E IL RUOLO DELLA LEGGE SERPIERI

MASSIMILIANO GIANSAANTI

275

## CAPITOLO XVIII

## IL VALORE DELL'INTERVENTO PUBBLICO E IL SUO COMPLETAMENTO FUNZIONALE NELLA CAPILLARE INIZIATIVA PRIVATA, NEL CAMPO DEL DISSESTO IDROGEOLOGICO E DELLA DISPONIBILITÀ DI ACQUA

FRANCESCO VINCENZI

279

## CAPITOLO XIX

## ARRIGO SERPIERI LEGISLATORE: I SUOI DIVERSI CONTRIBUTI ALLA GENESI DI UN DIRITTO PUBBLICO DELL'ECONOMIA AGRARIA

ALESSANDRO CROSETTI

1. La figura di Arrigo Serpieri legislatore .....	289
2. Serpieri e la riforma della normativa agro-forestale per i terreni montani .....	291
3. Serpieri e le normative per la bonifica integrale dei terreni agricoli e montani .....	298
4. La costituzione dei Consorzi di bonifica montana e di sistemazione idraulico-forestale e relativa configurazione giuridica .....	305
5. Serpieri e la normativa sul contrasto al latifondo e per la ricomposizione fondiaria .....	308
6. Serpieri e la normativa sul credito agrario .....	312
7. Serpieri ed il suo contributo alla formazione di un diritto pubblico dell'economia agraria .....	316

ma stagione delle leggi ambientali (paesaggio, difesa del suolo, aree naturali protette, ecc.).

Dalla specifica visuale del paesaggio, la legge Serpieri mostra un ulteriore addentellato con le scelte costituzionali: quella dell'integrazione, anzi della compenetrazione tra "ambiente", di cui il patrimonio forestale è rappresentazione significativa, e "paesaggio", più volte affermata dalla Corte costituzionale e che oggi trova formale consacrazione nel riformato art. 9 della Costituzione.

## CAPITOLO XI

### DAL "DEMANIO FORESTALE DELLO STATO" AL "PATRIMONIO FORESTALE NAZIONALE": SVILUPPO ECONOMICO E SOSTENIBILITÀ. UNA RICOSTRUZIONE DELLA DISCIPLINA DALLA LEGGE SERPIERI AL TUFF

MARIO MAURO

**SOMMARIO:** 1. Il problema: dal Demanio forestale dello Stato al Patrimonio forestale nazionale, il ruolo delle istituzioni nella valorizzazione della multifunzionalità. – 2. La gestione del patrimonio forestale nazionale, tra razionalità e sostenibilità. – 2.1. (segue). La gestione forestale sostenibile. – 3. Le misure introdotte dal TUFF che incentivano una collaborazione tra Istituzioni e imprese. – 4. Le certificazioni nella promozione della gestione forestale sostenibile. – 4.1. (segue). Le certificazioni in corso di approvazione e quelle vigenti. – 5. La nuova PAC per una selvicoltura sostenibile. – 6. Considerazioni conclusive.

#### 1. Il problema: dal "demanio forestale dello Stato" al "patrimonio forestale nazionale", il ruolo delle istituzioni nella valorizzazione della multifunzionalità

A distanza di ormai un secolo dalla sua entrata in vigore, il r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, *Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani*, e meglio noto come Legge Serpieri, mantiene ancora profili di attualità, che non si esauriscono nella sola permanenza del vincolo idrogeologico<sup>1</sup>. C'è anche un ulteriore aspetto, che in forme neppure

<sup>1</sup> Per quanto non abbia una applicazione circoscritta al settore forestale, secondo Carrozza il vincolo idrogeologico contraddistingue la tipicità della selvicoltura rispetto alla coltivazione del fondo (A. CARROZZA, *Lezioni di diritto*).

troppo latenti, ha attraversato tutta la legislazione forestale fin dai primi anni del secolo scorso e attiene al ruolo che dovrebbe svolgere lo Stato nella conservazione e valorizzazione del patrimonio forestale.

Nel ricordare il centenario della Legge Serpieri, l'occasione di riflessione nasce proprio dalla lettura del suo articolo 108. La norma, mai formalmente abrogata<sup>2</sup>, dedicava ai boschi di proprietà pubblica un regime speciale, la cui gestione avrebbe dovuto

to agrario, I. *Elementi di teoria generale*, Milano, 1989, p. 69-145). La sua disciplina, oggi, si rinvia in una fitta trama normativa che contempla, oltre al già citato r.d. 30 dicembre 1923 n. 3267, il suo regolamento esecutivo, r.d. 16 maggio 1926, n. 1126; gli articoli 866 ed 876 del c.c.; gli articoli 61, 65, 67 e 68 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice ambientale); l'art. 8 del d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34 (TUFF). Per quanto concerne le sue funzioni, la dottrina ha messo in luce come questo si sia evoluto da mero strumento per la tutela della saldezza dei suoli verso una vocazione più orientata alla pianificazione del territorio e protezione dell'ambiente, in una visione unitaria (così M. TAMPONI, *Patrimonio forestale e vincoli forestali* (voce), in *Enc. dir.*, III, Milano, 1999, p. 840 e M. D'ADDEZIO, *I vincoli agroambientali di vecchia e di nuova generazione*, in L. Costato - A. Germanò - E. Rook Basile (a cura di), *Il Diritto agroambientale*, Torino, 2011, p. 50). Esso viene imposto a seguito di una procedura amministrativa e i suoi effetti si possono catalogare tra attività consentite, sottoposte ad autorizzazione e vietate. È, nello specifico, imposto il rispetto delle c.d. prescrizioni di massima e di polizia forestale: le prime (prescrizioni di massima) dettano disposizioni indirizzate esclusivamente ai proprietari e agli utilizzatori di terreni vincolati; le seconde (prescrizioni di polizia forestale) hanno un carattere preventivo e sono applicabili a chiunque, riguardando, ad esempio, il rischio di incendi o la contaminazione di parassiti. In una visione di insieme, sono norme di carattere regolamentare di origine regionale che tipizzano comportamenti a carattere negativo, imponendo il divieto di mettere in atto determinati interventi in forma assoluta o relativa a particolari periodi di tempo o prima di certe scadenze. In argomento, v. A. JANNARELLI, *sub art.* 866, in A. Jannarelli A. - F. Macario (a cura di), *Della Proprietà*, in *Commentario del Codice civile* diretto da E. Gabrielli, Torino, 2012; N. FERRUCCI, *Il vincolo idrogeologico*, in *Lezioni di Diritto forestale e ambientale*, Padova, 2006; F. ADORNATO, *Il vincolo idrogeologico come strumento di controllo dell'uso del territorio*, in *Nuovo dir. agr.*, 1990; S. BOLOGNINI, *I boschi e le foreste nel contesto della difesa del suolo. I vincoli di cui al r.d. n. 3267/1923*. In particolare, *il vincolo idrogeologico*, in Costato L. - Germanò A. - Rook Basile E. (diretto da) *Trattato di diritto agrario*, vol. 2, *Il diritto agroambientale*, Torino, 2011; S. MATTEOLI, *Il vincolo idrogeologico*, in N. FERRUCCI, *Diritto forestale e ambientale*, Torino, 2018, p. 165; E. CRISTIANI, *sub art.* 866 c.c., in E. Cristiani - M. D'Addezio - E. Sirsi, *Riordinamento della proprietà rurale, bonifica integrale vincoli idrogeologici*, in *Il Codice Civile. Commentario*, fondato da P. Schlesinger, diretto da F.D. Busnelli, Milano, 2013, p. 439; F.C. RAMPULLA - A. RO-BECCHI MAINARDI - A. TRAVI, *Uso del territorio e vincolo idrogeologico*, Milano, 1981.

<sup>2</sup> Nella ricostruzione che propone S. BOLOGNINI, *I boschi e le foreste nel*

to rappresentare un modello per quelli privati. Essi appartenevano al demanio dello Stato<sup>3</sup>, erano inalienabili<sup>4</sup> e la loro amministrazione era assegnata all'Azienda demaniale istituita nel 1910<sup>5</sup>, da attuarsi secondo le linee guida previste in un apposito piano di valorizzazione economica da parte del pubblico gestore (107)<sup>6</sup>, il cui compito era "provvedere, mediante l'ampliamento della proprietà boschiva dello Stato, alla formazione di riserve di legnami per i bisogni del Paese", proponendo un modello di gestione "razionale" e che fosse "norma ed esempio ai silvicoltori nazionali" (108)<sup>7</sup>.

La norma si connota per essere uno dei primi esempi, nel settore forestale, di dialogo tra pubblico e privato, in funzione di offrire a quest'ultimo un modello che, a fronte dell'imposizione del vincolo idrogeologico, garantisca al Paese una significa-

contesto della difesa del suolo, op. cit., p. 96, la disposizione sarebbe tutt'ora vigente e applicabile.

<sup>3</sup> Ai sensi dell'art. 106 "il demanio forestale dello Stato è formato a) delle foreste demaniali già dichiarate inalienabili; b) delle foreste demaniali già amministrate dal Ministero delle finanze; c) delle foreste demaniali delle nuove Provincie del Regno; d) dei terreni di patrimonio dello Stato ritenuti economicamente suscettibili della sola coltura forestale; e) dei terreni boscati o suscettibili di coltura forestale che in qualsiasi modo perverranno allo Stato".

<sup>4</sup> L'art. 119, poi, introduce due eccezioni alla regola dell'inalienabilità. Si ammette, quindi, che possono essere ceduti (a) quelli che "non corrispondano ai fini previsti dall'art. 108 o a quelli di utilità pubblica (...) o non siano suscettivi d'importanti trasformazioni agrarie" nonché (b) "piccoli appezzamenti nelle foreste demaniali, la cui cessione si riconosca necessaria per soddisfare esigenze locali di abitazione o di industria, sempre che tali alienazioni non riescano di pregiudizio alla foresta".

<sup>5</sup> Già istituita sotto il nome di Azienda speciale del demanio forestale dello Stato con l. 2 giugno 1910, n. 227.

<sup>6</sup> Così A. ABRAMI, *Governo del territorio e disciplina giuridica dei boschi e delle aree protette*, Ariccia, 2017, p. 75.

<sup>7</sup> Il successivo r.d.l. 17 febbraio 1927, n. 324, convertito in l. 16 giugno 1927, n. 1273 attribuisce personalità giuridica all'Azienda e ne articola le funzioni. Oltre alla gestione, conservazione e ampliamento, si introduce anche lo sviluppo e il miglioramento del patrimonio forestale nell'ottica di favorire anche l'economia delle regioni boschive. Con la l. 5 gennaio 1933 n. 30 l'Azienda viene poi rinominata in "Azienda di Stato per le foreste demaniali", per poi scomparire nel 1977, quando il patrimonio forestale sarà trasferito dallo Stato alle Regioni. Secondo Abrami, l'amministrazione del patrimonio forestale sotto la guida dell'Azienda di Stato ha prodotto effetti positivi, "la gestione dell'Azienda ha coinciso, laddove è stata presente, con l'interesse delle popolazioni locali per via della ricaduta economica che nei vari settori produttivi tale gestione ha avuto e che essa comunque ha favorito in ossequio alle finalità della legge" (A. ABRAMI, *Governo del territorio e disciplina giuridica dei boschi e delle aree protette*, op. cit., p. 77).

tiva riserva di legname, non attraverso attività di disboscamento incontrollato, che il vincolo non avrebbe potuto consentire, ma gestendo il bosco in modo "razionale".

Emerge, così, un ulteriore tratto ideologico che informava la Legge Serpieri, quello di uno Stato che utilizzava il demanio forestale in funzione di orientare e ispirare le scelte e le decisioni dei privati, proponendo forme gestorie che meglio valorizzasse la multifunzionalità del bene, non escluso il suo valore economico<sup>8</sup>. Infatti, ferme le prescrizioni di carattere pubblicistico, il

<sup>8</sup> La matrice culturale è, probabilmente, ancora quella di uno Stato imprenditore e interventista, contrapposto a uno Stato regolatore e che vigila sul rispetto della concorrenza. Trattasi di due modelli antitetici. Sottolinea G. BERNINI, *Un secolo di filosofia antitrust*, Bologna, 1991, nel ricostruire le linee storiche della politica antitrust, in comparazione tra Europa e Stati Uniti che, nel vecchio continente, "il mantenimento della libera concorrenza (...) si è posto in primo luogo quale alternativa a un intervento statale dell'economia" (p. 27). In Italia, nel dibattito tra concorrenza e interventismo prevalse inizialmente l'idea che "l'impresa pubblica fosse il modo migliore di regolare l'economia e di contenere il potere delle imprese private" (così F. CAVAZZUTI, *Un confronto che viene da lontano*, in *Arel*, 2002, p. 14). A ben vedere, però, altra dottrina ha rilevato che l'esperienza degli anni '50, lungi dal presentare "una antitesi radicale tra tutela della concorrenza e interventismo", piuttosto "mostra una loro pacifica coesistenza e la ricerca di una possibile integrazione tra tecniche diverse, nell'incontro comune tra Ordinamento giuridico e processo economico" (così B. SORDI, *Ordine e disordine giuridico del mercato (in margine a alcuni scritti di Tullio Ascarelli)*, in *Ordo iuris. Storie e forme dell'esperienza giuridica*, Milano, 2003, p. 345). Il punto è che, solo a partire dagli anni '80 del secolo scorso, complice l'influenza del diritto dell'allora Comunità Economica Europea, è mutata la costituzione economica e il sistema ha iniziato a virare verso forme di concorrenza e libero mercato. Espressione di questo cambiamento sono la l. 7 agosto, 1990, n. 241 in materia antitrust (che, con estremo ritardo rispetto agli altri paesi industrializzati, di fatto ricopia l'allora vigente disciplina comunitaria) e la l. 23 giugno 1993, n. 202 che ha dato avvio ai processi di privatizzazione. In questo contesto, a fronte di quella dottrina che ha rilevato una contrapposizione tra libero mercato e politiche dirigiste (G. TE SAURO-M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, 2000), altri hanno sottolineato il passaggio da uno Stato gestore a uno Stato regolatore, che non si disinteressa al mercato ma interviene dall'esterno, dettando specifiche regole per la convivenza tra operatori e svolgendo il ruolo di garante sul loro rispetto (così G. VETTORI, *Contratto e concorrenza nel mercato agroalimentare. Un cenno sistematico*, in S. CARMIGNANI - N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione ambiente*, Atti del convegno di Firenze del 21 e 22 novembre 2019 in onore della Prof.ssa Eva Rook Basile, Napoli, 2021, p. 29 e ss.). Sul punto, per una ricostruzione, v. anche N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1998, p. 23; A. QUADRIO CURZIO, *Tre costituzioni economiche: italia-*

r.d. 3267/1923 lasciava liberi i proprietari dei boschi di scegliere se destinare le superfici forestali a scopi produttivi<sup>9</sup> ma, per stimolarli verso tale destinazione, l'Azienda Demaniale indicava un modello di gestione cui ci si sarebbe potuti ispirare, in funzione di generare reddito. In altri termini, nella prospettiva della Legge Serpieri, la natura demaniale di alcuni boschi era strumentale a promuovere una modalità di gestione che, nel suo essere razionale, facesse convergere interessi di natura produttivistica (i.e. formare le riserve di legname) con istanze di carattere collettivo, che il regime vincolistico ambiva a perseguire.

A distanza di pochi anni, nel 1942, con l'entrata in vigore del Codice civile, l'art. 826 c.c. riconduce al patrimonio indisponibile dello Stato "le foreste che a norma delle leggi in materia costituiscono il demanio forestale dello Stato"<sup>10</sup>. Ai sensi di questa disposizione, letta in correlazione con l'ultimo comma dell'art. 828 c.c., la natura indisponibile di questi beni è data dalla loro destinazione a perseguire interessi di carattere collettivo, tanto che "i beni che fanno parte del patrimonio indisponibile non possono essere sottratti alla loro destinazione". Al di là che, per effetto dell'art. 11, IV co., l. 16 maggio 1970, n. 281, le foreste che appartenevano allo Stato sono poi state trasferite alle Regioni, il Codice civile sembra sviluppare un principio che era già insito nell'art. 108 della Legge Serpieri. Ricondurre

na, europea, bicamerale, in Id., *Sussidiarietà e sviluppo. Paradigmi per l'Europa e per l'Italia*, Milano, 2002, p. 37; G. AMATO, *Il mercato nella costituzione*, in *Quad. cost.*, 1992, p. 8.

<sup>9</sup> Così A. ABRAMI, *Governo del territorio e disciplina giuridica dei boschi e delle aree protette*, op. cit., p. 75.

<sup>10</sup> Per S. BOLOGNINI, *I boschi e le foreste nel contesto della difesa del suolo*, op. cit., p. 96, la terminologia codicistica demanio forestale è impropria perché identifica il patrimonio forestale che precedenti leggi speciali qualificavano come demanio forestale. Adottando tale formulazione, il legislatore del 1942 ha inteso porre fine a un dibattito che vedeva più fronti contrapposti: chi rifiutava di riconoscere la natura demaniale alle foreste dello Stato (R. DE RUGGIERO, *Istituzioni di diritto civile*, II, 6 ediz., Messina, 1932, p. 361; F. FERRARA, *Trattato di diritto civile italiano*, Roma, 1921, I, p. 760; G. INGROSSO, *Demanio* (voce), in *Nuovo dig. it.*, vol. II, parte I, p. 278); chi attribuiva la natura demaniale solo a quei boschi volti a soddisfare in via esclusiva finalità di difesa (A. BOZZI, *Foreste e boschi* (voce), op. cit., p. 68; F. VASSALLI, *Osservazioni intorno alla formazione della demanialità e ai rapporti fra demanio e patrimonio dello Stato (a proposito della condizione giuridica del lago Trasimeno)*, in *Foro it.*, 1920, I, c. 778; V. SIMONCELLI, *Istituzioni di diritto privato italiano*, III, Roma, 1929, p. 247); chi attribuiva a tutti il carattere di bene demaniale (G. OSTI, *L'agricoltura e il diritto con particolare riguardo al regime della proprietà privata*, in *Riv. dir. agr.*, 1926, I, p. 159).



come bene di rilevante interesse pubblico da tutelare e valorizzare per la stabilità e il benessere delle generazioni presenti e future". La scelta del verbo "riconoscere" sembra quasi voler suggerire all'interprete che la dichiarazione che segue descrive un *prius* che già esiste, di cui il legislatore prende atto. Detta diversamente, la considerazione del patrimonio forestale nazionale come bene di rilevante interesse pubblico non ha una valenza costitutiva ma ricognitiva, e da qui l'impegno del legislatore a farsene carico, per garantire una sua tutela e valorizzazione, non solo nell'interesse dei consociati di oggi, ma anche di quelli futuri.

Sulla scorta di questa dichiarazione di apertura, diventa allora centrale nella riflessione definire cosa si intenda con patrimonio forestale nazionale, cioè "l'insieme dei boschi (...) radicati sul territorio italiano, di proprietà pubblica e privata" (art. 3, II co., lett. a)<sup>18</sup>. Parafrasando la norma, questa non sembra preoccuparsi di chi sia il proprietario del bosco, attribuendo a tutte le foreste che si collocano all'interno del territorio nazionale, siano esse di proprietà pubblica o privata, la natura di bene di rilevante interesse pubblico, assegnata dall'art. 1, I co. La novità, passata probabilmente in sordina, sembra in un qualche modo recepire quelle posizioni sulle quali, già da qualche anno, la dottrina più autorevole ha iniziato a collocarsi.

Negli ultimi anni, la progressiva valorizzazione della multifunzionalità dei beni forestali e la loro vocazione a soddisfare interessi non solamente individuali, riconducibili allo sfruttamento economico, ma anche ambientali e paesaggistici, riferibili a una collettività indeterminata di soggetti, non circoscritta alla sole comunità locali, ha traghettato detti beni verso la più generale categoria dei beni comuni. Nella proposta di legge elaborata dalla Commissione Rodotà nel giugno 2007, si introduce, quale *tertium genus* a fianco ai beni privati e pubblici, la categoria dei beni comuni<sup>19</sup>. Con questa espressione si fa riferimento alle "cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona" e tra le

<sup>18</sup> Il TUFF contiene poi una articolata definizione di bosco, su cui v. N. FERRUCCI, *Le declinazioni del bosco nell'ambito della pianificazione paesaggistica alla luce del testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, in *Dir. agroalim.*, 2021, p. 119.

<sup>19</sup> Cfr. art. 1, III co., lett. b) della proposta di legge.

quali rientrano, a titolo esemplificativo, anche "le foreste e le zone boschive"<sup>20</sup>.

La categoria, che oggi resta ferma a proposta di legge<sup>21</sup>, proietta l'interprete in un contesto che trascende ogni aspetto

<sup>20</sup> Cfr. art. 1, III co., lett. c) della proposta.

<sup>21</sup> In termini generali, tra gli Autori che, nel nostro ordinamento, hanno sollecitato l'attenzione sulla tematica dei beni comuni, tra tutti S. RODOTÀ, *Beni comuni e categorie giuridiche. Una rivisitazione necessaria*, in *Questione giuristica*, 2011, p. 242; ID., *Beni comuni: una strategia globale contro lo human divide*, in M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012. Sul punto anche U. MATTEI, tra cui, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011, per il quale i beni comuni sono "una tipologia di diritti fondamentali di ultima generazione finalmente scollegati dal paradigma dominicale (individualistico) e autoritario (Stato assistenzialista)". Per un approccio interdisciplinare alla tematica dei commons, v. anche P. CACCIARI (a cura di), *La società dei beni comuni*, Roma, 2010. Per approfondimenti sul progetto di legge della Commissione Rodotà v. U. MATTEI - E. REVIGLIO - S. RODOTÀ (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 2010. Il tema ha interessato la dottrina agrarista in ragione anche dell'attenzione del legislatore europeo con riguardo ai c.d. "public goods", A. GERMANO - D. VITI (a cura di), *Agricoltura e beni comuni*, Atti del Convegno IDAIC di Lucera-Foggi, 27-28 ottobre 2012, Milano, 2012. V. poi anche A. JANNARELLI, *Il divenire del diritto agrario italiano e europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 34 per il quale, proprio per la funzione sociale a questa attribuita, dovrebbe essere riconosciuto il valore di *public goods*; S. CARMIGNANI, *Agricoltura, beni comuni e terzo settore*, in *Dir. agroalim.*, 2018, p. 5 la quale mette in luce i profili di contiguità tra l'evoluzione normativa che ha segnato l'agricoltura e quella del terzo settore, entrambe orientate a prestare un servizio pubblico a favore della collettività e, dunque, beni comuni; A. SCIAUDONE, *Agricoltura, persona, beni*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, I, p. 147, che mette in luce le criticità del paradigma proprietario fondato sull'appartenenza; F. ADORNATO, *I beni comuni in agricoltura: un modello proprietario tra sviluppo sostenibile e democrazia partecipata*, in E. Cristiani - A. Di Lauro - E. Sirsi (a cura di), *Agricoltura e costituzione. Una costituzione per l'agricoltura. Scritti in onore di Marco Goldoni*, Pisa, 2018, p. 151 il quale si focalizza sui modelli di governance. Sul punto anche N. LUCIFERO, *Proprietà fondiaria e attività agricola. Per una rilettura in chiave moderna*, Milano, 2012, che, nel contesto dell'esame dei *public goods* nel sistema del diritto dell'agricoltura, dedica le prime pagine del suo lavoro alla ricostruzione storico-dogmatica della categoria. Relativamente all'inserimento dei boschi tra i beni comuni, cfr. P. MADDALENA, *Il bosco e l'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, per il quale "può anche esserci un proprietario dei boschi e delle foreste, ma a questi spetta soltanto la proprietà del bene patrimoniale (in sostanza la commercializzazione del legno), che egli deve gestire rispettando la destinazione economica del bene e i limiti di sostenibilità ambientale, altrimenti lederebbe la proprietà comune di tutti al bene bosco inteso come bene ambientale" (p. 635). In argomento si veda anche R. SAUA, *La proprietà e i diritti reali di godimento del bosco tra*

sulla titolarità del diritto, guardando piuttosto alle funzioni che uno specifico bene svolge e ai soggetti che ne possono beneficiare<sup>22</sup>.

La dichiarazione di esordio contenuta all'art. 1, I co., TUFF, da leggere in combinato disposto con la definizione che viene data di patrimonio forestale nazionale sembra così un ulteriore passo in avanti<sup>23</sup> verso l'idea di guardare ai beni forestali sotto altra prospettiva, quella delle funzioni da essi svolte e per i benefici che possono produrre a vantaggio della collettività, superando le astratte classificazioni codicistiche<sup>24</sup>.

*funzioni protettive e funzioni produttive. Riflessioni sul tema dei beni comuni, in Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 525.

<sup>22</sup> La riflessione si inquadra nel più ampio contesto di chi già aveva rilevato come, nel campo che ci occupa, la questione sulla proprietà di tali beni, pubblica o privata che sia, è sostanzialmente secondaria, dovendo privilegiare l'aspetto funzionale e conformativo, così A.M. SANDULLI, *Spunti per lo studio dei beni privati di interesse pubblico*, in *Dir. econ.*, 1956, p. 164; ID., *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Riv. trim. dir. proc. Civ.*, 1972, p. 465; M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1971, p. 495; più di recente, G. PALMA, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Napoli, 1981, p. 43; A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici. Tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *I beni pubblici e di interesse pubblico*, in *Aa.VV., Diritto Amministrativo*, Bologna, 2011, p. 1113.

<sup>23</sup> Va segnalata una sentenza della Cassazione la quale, nella parte motivazionale, contiene un'ampia trattazione su questa categoria, Cass., sez. un., 28 gennaio 2011, n. 3665, in *Foro it.*, 2012, c. 564, e, negli stessi termini, anche Cass., 16 febbraio 2011, n. 3811 e Cass., 18 febbraio 2011, n. 3938, tutte redatte dal medesimo estensore.

<sup>24</sup> Già all'inizio degli anni '60, M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963, p. 3, denunciava la disciplina codicistica come "più che lacunosa, povera". Sempre a quegli anni risalgono gli scritti di A.M. SANDULLI, *Beni pubblici* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, 1969, p. 277; S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969. Tra le varie posizioni successivamente assunte, proprio perché tocca la tematica dei beni comuni, cfr. V. CERULLI IRELLI, *Beni pubblici* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino, 1997, p. 280 e ID., *I beni pubblici nel codice civile: una classificazione in via di superamento*, in *Econ. Pubbl.*, 1990, p. 523, il quale suggerisce la seguente tripartizione: beni riservati, attribuiti dalla legge allo Stato in appartenenza necessaria; beni a destinazione pubblica, caratterizzati dalla relazione di inerza del bene alla funzione o al servizio pubblico; beni comuni, ovvero beni delle specie più svariate che appartengono in proprietà collettiva a una comunità di abitanti. Ricostruendo, però, la vigente disciplina codicistica sui beni pubblici, essa si rinviene, ancora oggi, agli articoli 822-831 c.c. Tra i beni la cui titolarità spetta a Stato ed enti pubblici, si distinguono tre categorie: beni demaniali, beni patrimoniali indispensabili e beni patrimoniali disponibili. Si interessa all'attuazione di tale distinzione nel settore forestale S. BOLOGNINI, *Il bosco e la disciplina forestale*, op. cit., p. 96.

Se, a livello di dichiarazioni di principio, è pacificamente riconosciuta e accettata la molteplicità di funzioni che i boschi possono svolgere a favore di tutte le persone, a protezione e garanzia dei loro diritti fondamentali<sup>25</sup>, ben quindi inserendosi nell'orizzonte culturale che offrono gli studi sui beni comuni, nel concreto la loro rigida subordinazione all'interesse pubblico ha prodotto, in Italia, regimi di tutela tra i più rigorosi di tutta Europa<sup>26</sup> che, in ultima analisi, si sono tradotti in un aggravio di oneri e misure per l'esercizio dell'attività selvicolturale, con conseguente abbandono e degrado dei boschi. Ciò ha finito per creare una frizione rispetto al modello di gestione che suggerisce l'art. 44 Costituzione.

D'altra parte, il bosco agisce direttamente sull'ecosistema e richiede un intervento dell'uomo che lo mantenga in un buono stato conservativo, così che le diverse funzioni collettive che è chiamato a svolgere non vengano ostacolate dalle attività produttive<sup>27</sup>.

Non è dunque un caso che l'art. 1, IV co., TUFF richieda allo Stato, alle Regioni e agli enti da questi delegati di promuovere la tutela, la gestione e la valorizzazione attiva del patrimonio forestale "anche al fine di garantire lo sviluppo equilibrato delle sue filiere", e ciò perché l'elemento economico può contribuire a tutelare e valorizzare quel rilevante interesse collettivo che esprime il patrimonio forestale nazionale. Analogamente, sempre l'art. 1, al terzo comma, richiede allo Stato e alle Regioni di promuovere "attraverso il fondamentale contributo della sel-

<sup>25</sup> Sotto questo profilo, v. le riflessioni di S. MASINI, *Codice forestale di Camaldoli: variazioni in tema di sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, p. 185, il quale, guardando al Codice forestale di Camaldoli quale prototipo di gestione forestale sostenibile, riflette sulle forme di cooperazione che superano "l'idea di individualismo possessivo destinata a segnare la storia positiva del diritto di proprietà, per favorire la piena realizzazione dei molteplici aspetti della convivenza al di là di un agire rivolto soltanto al proprio benessere individuale" (p. 193).

<sup>26</sup> Così A. CROSETTI, *Il coordinamento con la normativa paesaggistica*, op. cit., p. 188.

<sup>27</sup> Secondo N. LUCIFERO, *Le strutture collettive per una gestione attiva e razionale delle risorse forestali*, in M. D'Addezio - S. Bolognini (a cura di), *Forestry Law and Food Law. Approfondimenti su soggetti e strumenti giuridici all'insegna dei canoni di sostenibilità*, Torino, 2021, p. 48, la questione attinente all'utilizzazione del bosco non può prescindere dall'assetto proprietario in quanto il regime dell'appartenenza del bene produttivo può condizionare in vario modo quello della sua utilizzazione.

vicoltura" la gestione forestale sostenibile, "rafforzando le filiere forestali e garantendo, nel tempo, la multifunzionalità e la diversità delle risorse forestali".

Le citate previsioni, nell'attuale contesto storico-culturale appena tracciato, conducono così all'interrogativo che si intende affrontare nel presente scritto. Se una delle novità più significative che ha introdotto il TUFF, che è anche una delle sue più importanti ambizioni, è rivalutare l'economia forestale<sup>28</sup>, e se già la Legge Serpieri in un qualche modo richiedeva allo Stato di sostenere la selvicoltura, proponendo modelli di gestione del demanio che fossero razionali, è ora opportuno ricercare all'interno del TUFF quegli strumenti di cui dispongono le istituzioni per sostenere le attività dei propri selvicoltori, per quel contributo che costoro possono offrire nel tutelare e valorizzare quella intrinseca multifunzionalità che esprime il patrimonio forestale nazionale, non solo in quella logica individuale di creare un reddito di impresa, ma per quella sua più ampia natura di "bene di rilevante interesse pubblico", a prescindere dal soggetto proprietario.

## 2. La gestione del patrimonio forestale nazionale, tra razionalità e sostenibilità

L'interrogativo postula, a monte, la domanda su quale sia il modello di gestione che oggi propone il TUFF e, in termini ancora più sistematici, se vi sia una sorta di continuità tra quel richiamo alla razionalità contenuto all'art. 108 della Legge Serpieri, l'art. 44 della Costituzione e la costruzione dell'intero impianto del TUFF intorno al principio di gestione forestale sostenibile.

Procedendo con ordine, il significato della disposizione contenuta nella Legge Serpieri può essere meglio compreso provando a richiamare, quanto meno per sommi capi, il dibattito dottrinale che ha riguardato l'introduzione del vincolo foresta-

<sup>28</sup> Per una voce critica cfr. A. ABRAMI, *Significato del testo unico forestale n. 34 del 2018*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 361 che censura al TUFF un'impostazione eccessivamente produttivista. Di avviso contrario, nel senso di una lettura del TUFF in termini di equilibrio tra i differenti interessi, G.M. FLIK-M. FLIK, *Elogio della foresta*, Bologna, 2020, *passim*.

le<sup>29</sup> e che si è sviluppato in concomitanza con l'approvazione della legge Legge 20 giugno 1877, n. 3917, *Legge forestale*.

Il vincolo risponde a una specifica esigenza, evitare il proliferare di comportamenti umani dissennati che condurrebbero alla distruzione delle selve<sup>30</sup>. Nel concreto, si è risolto nella proibizione di tutta una serie di condotte che possano compromettere la consistenza e la riproduzione del bosco<sup>31</sup>, considerato non solo per le funzioni protettive che esso assicura ma anche per le sue funzioni economiche. Come è stato sottolineato dal Venezian<sup>32</sup>, se l'imposizione del vincolo è giustificata dall'assetto economico del paese, ciò potrebbe causare una riduzione del reddito per i proprietari, che si trovano limitati nelle loro opportunità di poter sfruttare il bene forestale. In tal senso, dopo aver emesso il provvedimento negativo di vincolo, dovrebbe essere compito dello Stato -prosegue sempre l'Autore- intervenire per incentivare l'attività economica, compiendo azioni che possano sostenere le attività di quelle popolazioni che, abitando nelle prossimità dei boschi, guardano a tali beni come possibili fonti di reddito<sup>33</sup>. A commento, è stato così sottolineato che "la tesi del Venezian (...) pose per la prima volta in evidenza la questione dell'economia montana (...) così mettendo in campo il tema dell'intervento dello Stato nella gestione delle ripercussioni eco-

<sup>29</sup> In argomento si rinvia, per ogni ulteriore approfondimento, a F. ROGGERO, *Alle origini del diritto forestale italiano. Il dibattito dottrinale dal 1877 al 1923*, Torino, 2022 che, per l'appunto, ricostruisce, con ampi richiami da cui traggono spunto le citazioni che seguono, l'intero dibattito dottrinale che, a cavallo tra ottocento e novecento, ha posto le basi per l'attuale diritto forestale.

<sup>30</sup> Così F. ROGGERO, *Alle origini del diritto forestale italiano*, op. cit., p. 54, che richiama il pensiero di L. MIRAGLIA, *Il vincolo forestale e le sue ragioni*, in *Il Filangeri*, 1877.

<sup>31</sup> A. RABBENO, *Le foreste in Italia. Leggi attuali*, Torino, 1877, p. 47, il quale offre una lettura del vincolo legata alla stabilità dei territori. Con la legge 3917/1877 viene imposto un vincolo che, attraverso il divieto di tutta una serie di condotte, garantiva la stabilità dei terreni, anche in funzione di poter continuare ad esercitare le attività agricole nelle zone che si trovavano al di sotto della linea del castagno, zona al di sopra della quale la coltivazione era impossibile o scarsamente redditizia.

<sup>32</sup> G. VENEZIAN, *La questione del vincolo forestale*, in *Opere giuridiche*, II, Roma, 1920, p. 299, che apre a una lettura del vincolo anche in una prospettiva economica.

<sup>33</sup> "L'attività economica dello Stato doveva incominciare dove finiva la sua azione giuridica", così G. VENEZIAN, *La questione del vincolo forestale*, op. cit., p. 309.

nomiche del vincolo"<sup>34</sup>. Non a caso, il Bolla contestò la legge 3917/1877 proprio per non aver previsto, unitamente alla introduzione del vincolo forestale, anche un ruolo attivo dello Stato, che non si sarebbe solo dovuto limitare a interventi di riforestazione ma, piuttosto, avrebbe dovuto svolgere un'attività di divulgazione e sensibilizzazione dei soggetti privati verso un utilizzo attivo dei beni forestali, nella consapevolezza del "duplice carattere che assume la foresta nell'economia montana e nazionale: protettiva e industriale"<sup>35</sup>.

Le sollecitazioni del Venezian e del Bolla verso un maggiore ruolo dello Stato nell'incentivare l'economia forestale sembrano aver trovato una risposta nella successiva l. 2 giugno 1910, n. 277, *Riguardante i provvedimenti per il demanio forestale di Stato e per la tutela e l'incoraggiamento della silvicoltura*, che per la prima volta affrontò il problema della silvicoltura e dell'economia montana, tramite la creazione dell'Azienda del Demanio forestale la quale, come già ricordato, avrebbe dovuto gestire i boschi di proprietà pubblica.

Tuttavia, per una migliore definizione dei suoi compiti, bisognerà attendere la promulgazione della Legge Serpieri, la cui impostazione risente molto delle idee proposte dall'economista da cui prende il nome<sup>36</sup>. Qui, la considerazione del bosco nella sua dimensione economica beneficia di una ulteriore accelerazione, e l'imposizione del vincolo viene letta come strumentale alla conservazione delle foreste per incentivare e valorizzare l'economia montana, proponendo soluzioni alternative per la produzione di reddito, che possano essere veicolate anche da uno

<sup>34</sup> Sono parole di F. ROGGERO, *Alle origini del diritto forestale italiano*, op. cit., p. 66.

<sup>35</sup> G. BOLLA, *Del diritto forestale e delle sue nuove direttive in Italia*, in *Atti della R. Accademia dei Georgofili*, Firenze, 1915, p. 127. Per ulteriori approfondimenti sul pensiero del Bolla su questo argomento v. sempre F. ROGGERO, *Alle origini del diritto forestale italiano*, op. cit., pp. 66 ss.

<sup>36</sup> Tra i molti scritti dell'Autore, cfr. almeno A. SERPIERI, *La politica agraria in Italia e i recenti provvedimenti legislativi*, Piacenza, 1925; Id., *Economia montana e restaurazione forestale*, in *Atti del Congresso Forestale Italiano*, Bologna, 1909, p. 46; Id., *La montagna, i boschi, i pascoli*, in *L'Italia agricola e il suo avvenire*, Roma, 1920, p. 1; Id., *Direttive e modalità della politica forestale italiana*, in *Annali del R. Istituto superiore forestale nazionale*, Firenze, p. 1. Sulla figura di Arrigo Serpieri e il suo pensiero cfr., da ultimo, Aa. Vv., *Arrigo Serpieri. Un grande maestro*, in *I Georgofili. Quaderni*, Firenze, 2023.

Stato invitato ad assumersi sempre di più compiti di gestione e promozione del settore selvicolturale<sup>37</sup>.

È dunque nell'ambito di questo dibattito, sommariamente sintetizzato, che si può meglio cogliere il senso della previsione di cui all'art. 108 e, più in generale, del regime speciale che la Legge Serpieri dedica al demanio forestale nazionale, la cui gestione - già si è detto - avrebbe dovuto rappresentare un modello per le proprietà forestali private. Ancora prima dell'entrata in vigore della carta costituzionale, quel richiamo contenuto nella norma citata al principio di "razionale governo" della proprietà boschiva dello Stato non ambirebbe a obiettivi dopotutto così distanti da quelli che oggi si si correlano alla nozione di multifunzionalità del patrimonio forestale.

Sotto questo profilo, la Legge Serpieri adotta una formulazione che sarà poi seguita dall'art. 44 della Costituzione, che pone l'obiettivo di "conseguire il razionale sfruttamento del suolo". A scanso di equivoci, ciò non significa sovrapporre le due disposizioni, non fosse altro perché, a differenza dell'art. 108, la disposizione costituzionale non ha una applicazione circoscritta al solo demanio forestale ma, in termini più ampi ed estesi, ha la forza di orientare l'attività primaria, con impatti non trascurabili sulle decisioni del privato.

C'è però anche un altro elemento che distingue tra loro le due previsioni. Nell'art. 108, la gestione razionale del patrimonio forestale è un'un'esigenza che sorge *posterius*, a seguito dell'imposizione del vincolo idrogeologico, quasi a voler dimostrare che, nonostante l'imposizione, è comunque possibile conseguire dai beni silvani utilità economiche, senza compromettere il valore ambientale che il vincolo ambisce a tutelare.

L'art. 44 Cost., invece, complici anche l'evolversi dei tempi e le riflessioni della dottrina, segue un'impostazione più evoluta e avanzata. La norma costituisce la base tramite cui l'ordinamento riserva al bene terra un particolare regime, determinando obblighi e imponendo vincoli, anche in ragione della funzione sociale che ha la proprietà fondiaria per la col-

<sup>37</sup> In questo senso v. la ricostruzione che si propone in F. ROGGERO e A., *Legge Serpieri e paradigmi normativi forestali: tra storia e attualità*, in Aa. Vv., *Arrigo Serpieri. Un grande maestro*, op. cit., p. 107 dove, per l'appunto, si mette in luce la progressiva emersione del ruolo economico assegnato ai boschi e la funzione che deve assolvere lo Stato nel promuovere questo modello.

lettività<sup>38</sup>. Certo è che, anche l'art. 44 Cost., nell'imprimere una specifica destinazione della proprietà fondiaria verso scopi produttivi, si colloca lungo la prospettiva di valorizzare le utilità economiche, con la precisazione che, nell'interpretazione evolutiva che nel corso degli anni si è andata progressivamente affermando, entrano a far parte della disposizione anche interessi che trascendono quello meramente economico, per com-

<sup>38</sup> Nell'ampia ed estesa letteratura a commento dell'art. 44 Cost., cfr. G. BOLLA, *L'articolo 44 della Costituzione italiana e la sua interpretazione organica*, in *Riv. dir. agr.*, 1949, I, p. 1 per il quale l'art. 44 non definisce un diritto ma la destinazione di un bene ad uno specifico scopo, che esige la predisposizione di specifiche e determinate regole. Lungo la stessa linea si colloca anche E. ROMAGNOLI, *Circolazione giuridica del fondo rustico*, Milano, 1966, p. 148, il quale si sofferma proprio sulle ragioni per cui il legislatore costituente abbia dedicato al bene terra una considerazione autonoma e separata che, come sottolinea L. COSTATO, voce *Proprietà agraria*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1988, p. 325, si distingue proprio per la sua specifica destinazione alle attività agricole. Tra i vari Autori che si sono poi occupati del tema, v. A. CARROZZA, *Il riordino della proprietà rurale*, in *Trattato di Diritto Privato*, diretto da P. Rescigno, VII, Torino, 1982, p. 410; Id., *Agricoltura e tutela della natura. L'impatto ecologico sul diritto agrario*, in *Giur. agr. it.*, 1982, p. 71; G. GALLONI, *L'art. 44 e l'ambiente*, in *Tratt. breve di dir. agrario*, op. cit., p. 68; Id., *Le fonti costituzionali del diritto agroambientale*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 1998, p. 5; Id., *Nuovi confini del diritto agrario fra diritto comunitario e diritto ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, p. 381; L. COSTATO, *L'attività agricola vista in relazione alle norme costituzionali, con particolare riferimento a quelle sull'utilizzo e titolarità della terra*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003, p. 36 e ivi anche *Le fonti del diritto agrario*, p. 41; Id., *Proprietà agraria* (voce), in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1998, p. 325; G. MIELE, *La proprietà terriera e la Costituzione*, in *Dopo il I Convegno internazionale di diritto agrario*, Milano, 1958, p. 255 e ss.; F. SANTORO PASSARELLI, *Proprietà e lavoro in agricoltura*, in *Iustitia*, 1953, p. 171 ss.; S. RODOTÀ, *Art. 44*, in *Commentario alla Costituzione*, diretto da G. Branca, Bologna-Roma, 1982, p. 214; N. IRTI, *Profili della programmazione agricola (o per una rilettura dell'art. 44, 1° comma della Costituzione)*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, p. 391; C. ESPOSITO, *Note esegetiche sull'art. 44 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, pp. 196; S. MASINI, *Profili giuridici di pianificazione del territorio e sviluppo sostenibile dell'agricoltura*, Milano, 1995; A. SCIAUDONE, *L'azienda agricola tra esigenze della proprietà e sviluppo dell'impresa. Il potenziamento delle strutture agricole e la promozione dell'azienda tra politiche europee e dinamiche interne*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, I, p. 402; C.A. GRAZIANI, *Sull'attualità dell'art. 44 della Costituzione*, in *Nuovo diritto agrario*, 1985, p. 44 e ss.; Id., *Proprietà della terra e sviluppo rurale*, op. cit., p. 70; L. FRANCIOSI, *La proprietà terriera tra costituzione e codice civile*, in *Trattato di Diritto Privato*, diretto da P. Rescigno, VII, Torino, 2005, p. 410; F. ANGELINI, *Art. 44*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, p. 904

prendere, ad esempio, la tutela dell'ambiente e del paesaggio<sup>39</sup>. In questa prospettiva, la terra è orientata al perseguimento di interessi collettivi, cui l'opera dell'uomo offre un significativo contributo<sup>40</sup>. Detta nelle forme già espresse nel pensiero della più autorevole dottrina<sup>41</sup>, l'art. 44 Costituzione orienta l'azione del legislatore, chiamato ad adottare una disciplina che sia in grado di compendiare l'attività imprenditoriale e dunque la produzione- con il rispetto dell'ambiente, la rinnovabilità delle risorse e la protezione del paesaggio.

Riportando queste considerazioni al settore forestale, in una sorta di continuità ideale con il riferito dibattito dottrinale che si è sviluppato a cavallo tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento, già Romagnoli aveva sottolineato come la convergenza di differenti interessi su un medesimo bene non dovrebbe evocare una contrapposizione tra piano pubblico e privato; più correttamente, invece, l'interesse pubblico dovrebbe dare spazio anche a istanze produttive e spingere a ricercare un equilibrio con le esigenze di carattere conservativo<sup>42</sup>. Sulla scorta di questo rilievo, pertanto, si è iniziata a diffondere l'idea del bosco quale "bene ad uso controllato" e a ricercare diverse forme di coordinamento tra le diverse discipline che gravitano intorno ad esso<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> In questo senso A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Il contratto di affitto. Gli aspetti generali*, in L. Costato - A. Germanò - E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di Diritto agrario. I. Il diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, Torino, 2011, p. 14

<sup>40</sup> Così conclude N. LUCIFERO, *Proprietà fondiaria e attività agricola. Per una rilettura in chiave moderna*, Milano, 2012, p. 110, dopo aver ricostruito i vari orientamenti dottrinali che hanno contribuito a definire l'attuale concezione di proprietà fondiaria.

<sup>41</sup> E. ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, Torino, 1995, p. 42

<sup>42</sup> E. ROMAGNOLI, *Boschi - dir. priv.* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, 1959, p. 193

<sup>43</sup> Per quanto tale approccio sia ormai ben radicato tra gli studiosi (M. TAMPONI, *Una proprietà speciale. Lo statuto dei beni forestali*, Padova, 1983, p. 21; A. CROSETTI, *Il coordinamento con la normativa paesaggistica*, in N. Ferrucci (a cura di), *Commentario TUFF*, op. cit., p. 185), la giurisprudenza stenta ancora a recepirlo. Senza andare troppo indietro nel tempo, nella motivazione della sentenza 18 aprile 2008, n. 105 resa dalla Corte costituzionale si percepisce ancora l'idea di una contrapposizione, laddove si afferma che "caratteristica propria dei boschi e delle foreste è quella di esprimere una multifunzionalità ambientale, oltre ad una funzione economico-produttiva. Si può dunque affermare che sullo stesso bene della vita, boschi e foreste, insistono due beni giuridici: un bene giuridico ambientale in riferimento alla

Declinare il principio in regola non è però operazione agevole, e ciò perché, se la conservazione e la valorizzazione del patrimonio forestale passa attraverso il necessario ricorso a un intervento dell'uomo, la selvicoltura si distingue dalla coltivazione per peculiarità proprie<sup>44</sup>. Operando nel bosco, l'imprenditore silvicolo trae il proprio reddito principale dalla produzione e commercializzazione del legno, che ha tempi di maturazione decisamente più lunghi rispetto alle produzioni alimentari, è sottoposto a un processo di deperimento molto più lento e i suoi utilizzi nel mercato sono molteplici (arredo, edilizia, carta, energetico). A differenza del coltivatore, inoltre, il selvicoltore non fa propri i frutti della cosa madre ma, al contrario, asporta una porzione della medesima. Proprio per questo, le pratiche di taglio, se non disciplinate da specifici vincoli e prescrizioni, rischiano di esitare in forme di deforestazione, incompatibili con le funzioni ambientali e paesaggistiche di assoluto rilievo che i beni forestali assolvono. A ciò si aggiunga che i tempi di attesa richiedono la disponibilità di molti ettari rispetto a quelli che potrebbero essere sufficienti per la coltivazione e, da qui, la necessità di organizzare un piano economico e a lungo termine, funzionale a determinare le aree da destinare al taglio e quelle da ripristinare, così da poter garantire un'attività e un'utilità costante nel tempo, oltre ad assicurare la perpetuità del bosco, anche in una prospettiva di tutela della sua intrinseca multifunzionalità.

### 2.1. (segue). La gestione forestale sostenibile

Per quanto anche la proprietà forestale debba essere sfruttata razionalmente, in conformità a quanto previsto dall'art. 44 Costituzione, la specifica conformazione del bene suggerisce che per questo debbano essere pensate regole proprie e autonome.

Va quindi accolta con favore l'impostazione del TUFF che, per la prima volta, ha introdotto nel nostro ordinamento il con-

*multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico-produttiva del bosco stesso*".

<sup>44</sup> Sui profili di diversità tra coltivazione e selvicoltura cfr., *ex multis*, M. TAMPONI, *Una proprietà speciale. Lo statuto dei beni forestali*, Padova, 1983, p. 29 e, dopo il 2001, A. VECCHIONE, *Le attività agricole principali*, in A. Jannarelli - A. Vecchione, *L'impresa agricola*, in *Trattato di Diritto commerciale*, diretto da F. Buonocore, sez. I, tomo II, Torino, 2009, p. 251).

cetto di gestione forestale sostenibile e lo ha posto quale architrave all'intera novella<sup>45</sup>. La nozione, nell'invocare il principio di sostenibilità, ben si lega al principio di razionale sfruttamento del suolo. D'altra parte, autorevole dottrina ha rilevato come il principio di sostenibilità, che la nostra Costituzione non menziona in alcuna disposizione, altro non è che una rivisitazione in chiave moderna "del tradizionale criterio dell'uso razionale delle risorse naturali"<sup>46</sup>.

Allora, per meglio cogliere come si configuri il collegamento tra razionale sfruttamento del suolo e gestione forestale sostenibile, sembra opportuno richiamare la definizione di quest'ultimo concetto che propone il TUFF, "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".

Nel rammentare che la richiamata definizione tenta una sintesi dei diversi orientamenti europei che nel corso degli anni si sono andati susseguendo<sup>47</sup>, è interessante soffermarsi sulla prima parte, dove si ricava un'idea di gestione forestale sostenibile legata alla conservazione e valorizzazione della multifunzionalità dei boschi. I due concetti si muovono di pari passo. Se è as-

<sup>45</sup> Così precisa N. FERRUCCI, *Il nuovo testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, in *Diritto agroalimentare*, 2018, p. 268, pur dovendosi rammentare che anche il D.lg. 227/2001, sebbene non mutuasse dal diritto internazionale il concetto di gestione forestale sostenibile, invitava comunque alla "razionale gestione del patrimonio forestale nazionale, nel rispetto degli impegni assunti a livello internazionale e comunitario dall'Italia in materia di biodiversità e sviluppo sostenibile con particolare riferimento a quanto previsto dalle Risoluzioni delle Conferenze interministeriali sulla protezione delle foreste in Europa di Strasburgo, Helsinki e Lisbona" (art. 1, l co.).

<sup>46</sup> La posizione è di M. LIBERTINI, *Persona, ambiente e sviluppo. ripensare la teoria dei beni*, op. cit., p. 479, che si approccia al principio di sostenibilità con un atteggiamento critico, rilevando come, quando essa abbia come referente l'utilizzo di risorse non rinnovabili, si tratta di un principio "insincero".

<sup>47</sup> Su questo profilo, sia consentito il rinvio a M. MAURO, *La selvicoltura nel sistema del diritto agroambientale internazionale ed europeo*, Milano, 2021, p. 89.

sodato che i boschi si caratterizzano per una intrinseca e irrinunciabile multifunzionalità, questa non è in grado né di essere preservata né di essere valorizzata senza un intervento antropico. Tra i diversi modelli di gestione, dunque, ci si è orientati verso quello modellato dal principio di sostenibilità, lungo un percorso che ha iniziato a muovere i primi passi dall'*Earth Summit* di Rio del 1992 ed è andato progressivamente perfezionandosi, attraverso un processo che non si è ancora arrestato e cui ha contribuito tutta la comunità internazionale.

La gestione forestale sostenibile, pertanto, mutua dalla configurazione primigenia del principio di sostenibilità l'obbligo di conservare il patrimonio forestale affinché della sua multifunzionalità ne possano beneficiare anche le generazioni future, suggerendo l'adozione di politiche a lungo termine. Come è noto, però, il principio di sostenibilità si è emancipato dalla sua originaria vocazione transgenerazionale, mettendo in luce come la conservazione del patrimonio per chi verrà dopo di noi passi attraverso una sua valorizzazione sotto il profilo ambientale, socio-culturale ed economico che, in un primo momento, hanno rappresentato i tre pilastri su cui esso poggia. In altri termini, se è pur vero che il bosco deve essere protetto per i suoi risvolti ambientali e per essere un luogo che ha consentito lo sviluppo della storia e delle tradizioni delle popolazioni che abitano il territorio circostante, ciò non può prescindere da uno sfruttamento delle sue potenzialità economiche. Da un lato, la conservazione dell'ambiente, la coesione sociale e la valorizzazione della cultura e delle tradizioni che sono nate e si sono sviluppate intorno alle foreste rappresentano un limite allo sviluppo delle attività economiche; allo stesso tempo, sono le medesime attività economiche che garantiscono la presenza dell'uomo sul territorio e che, di conseguenza, gli permettono di conservare il patrimonio forestale, per la sua valenza ambientale e socio-culturale, così da poterlo tramandare alle generazioni future.

Ci si potrebbe poi soffermare su come dialogano tra loro le diverse dimensioni che compongono il principio di sostenibilità e su come l'Agenda 2030 abbia poi influito nella costruzione della gestione forestale sostenibile, tanto da dedicarle un obiettivo specifico e autonomo<sup>48</sup>, ma ciò basti per evidenziare come

<sup>48</sup> Sia ancora consentito, per ulteriori richiami, M. MAURO, *La selvicoltura nel sistema del diritto agroambientale internazionale ed europeo*, op. cit., p. 52

anche detto principio, al pari di quanto già previsto dalla Legge Serpieri, prima, e dall'art. 44 Costituzione, dopo, si preoccupi di coniugare le regole di produzione con quelle di conservazione del patrimonio forestale, in funzione di valorizzarne la sua intrinseca multifunzionalità.

Pare allora esserci un filo che lega la Legge Serpieri al TUFF, dato dall'esigenza di dare uno spazio, nell'ambito del principio di gestione forestale sostenibile che il d.lgs. 34/2018 mutua dalle fonti internazionali, anche alle funzioni economiche che svolge il bosco. L'intenzione affiora fin dalla rubrica della legge che rinvia alle filiere forestali, alludendo così ad un preciso modello economico che si vorrebbe implementare anche nel settore forestale<sup>49</sup>. Come la Legge Serpieri, per perseguire obiettivi di carattere economico, assegnava allo Stato, segnatamente all'Azienda speciale del Demanio forestale, quello specifico ruolo tracciato dall'art. 108, è ora importante definire quale sia il ruolo che oggi il TUFF assegna alle istituzioni<sup>50</sup> nel promuovere l'economia forestale.

<sup>49</sup> Il concetto di filiera rinvia ad un preciso modello economico che, nel settore agro-alimentare, segue l'alimento dalla sua produzione fino alla tavola del consumatore, tenendo insieme produzione, industria, distribuzione e commercializzazione. L'imprenditore agricolo rappresenta l'anello iniziale della catena, ma anche l'elemento centrale, la cui organizzazione è influenzata da meccanismi produttivi imposti dalla filiera medesima, tanto verticali, dovuti dagli altri segmenti che seguono, quanto orizzontali, volti a regolare i processi paralleli e che si svolgono contemporaneamente (così S. CARMIGNANI, *Filiera agroalimentare* (voce), in *Dig. disc. priv.*, Torino, 2018, p. 221). L'insieme coordinato di queste attività è stato definito *agribusiness*. In questo contesto, F. ALBISINI, *Sistema agroalimentare* (voce), in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., Torino, 2009, p. 483, distingue tra agroalimentare che comprende le attività e i soggetti impegnati nel *farming* e nel *food processing*: agroindustriale come sottosistema inclusivo delle attività e dei soggetti impegnati nel *farming* e nel *fiber processing*, comprendendo anche la produzione di legname ma anche di mobili e carta. Secondo A. JANNARELLI, *L'impresa agricola nel sistema agro-industriale*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2002, p. 213, il termine agroindustriale è diverso da agroalimentare, "mentre il primo è chiamato a cogliere il complesso delle relazioni che intervengono tra impresa agricola e i settori economici posti a monte della stessa e che forniscono gli input necessari per la produzione (...), il secondo fa riferimento alle relazioni che si instaurano tra le strutture produttive agricole e gli operatori economici che nell'ambito della filiera produttiva provvedono alla lavorazione e trasformazione dei prodotti agricoli di base e alla loro commercializzazione sino alla fase della distribuzione finale ai consumatori sotto forma prevalente di alimenti".

<sup>50</sup> Non si può parlare di Stato perché, come è noto, ai sensi dell'art. 117 Cost., il settore forestale è di competenza regionale.

Tale interrogativo deve collocarsi in un contesto in cui i boschi italiani versano in uno stato di abbandono e degrado e richiedono di essere recuperati; lo Stato non è più imprenditore ma controllore del mercato; il selvicoltore compete in un mercato che è ormai globale dove i costi che lui deve sostenere sono nettamente più alti rispetto alla convenienza che offre l'importazione di legname proveniente da paesi in via di sviluppo; il consumatore è progressivamente diventato un soggetto che, attraverso le sue scelte, sempre di più può influenzare il comportamento del produttore; manca ancora un trattato internazionale che influenzi le modalità di esecuzione delle attività selvicolturali.

### 3. Le misure introdotte dal TUFF che incentivano una collaborazione tra Istituzioni e imprese

Nel rammentare che la materia agricoltura e foreste è di competenza regionale, l'art. 10, I co., TUFF esordisce invitando le Regioni a promuovere "la crescita delle imprese che operano nel settore forestale". Alcune delle misure ripropongono, sebbene in forma più articolata, alcune di quelle già previste dal precedente d.lg. 227/2001, quali la promozione dell'associazionismo, la concessione delle superfici forestali pubbliche, la formazione degli operatori forestali; altre invece, sono nuove, come l'introduzione della nuova categoria di impresa forestale e i pagamenti per servizi ecosistemici.

Procedendo con ordine, le misure qui previste si possono raggruppare in almeno tre filoni, in base agli obiettivi che si prefiggono.

Sotto il primo profilo, per garantire un utilizzo economico-produttivo delle superfici forestali, merita di essere menzionato il ruolo assegnato all'associazionismo e ai contratti di concessione. Mentre il contratto di concessione è strumentale a valorizzare la dimensione economica del patrimonio forestale affidando la gestione di un bene pubblico a un soggetto privato, l'associazionismo è orientato a superare la frammentarietà e costituire "unità produttive economicamente sostenibili". In coerenza anche con quanto previsto dall'art. 2, I co., lett. c), si sollecitano le Regioni a incentivare l'associazionismo fondiario, in funzione di un recupero produttivo delle proprietà frammentate e dei terreni abbandonati. Questo si può declinare in differenti forme, attraverso la costituzione di associazioni cui partecipano proprie-

tari pubblici e privati ma la cui gestione avviene secondo schemi tipicamente privatistici, o sollecitando la costituzione di consorzi e cooperative forestali<sup>51</sup>.

Sotto il secondo profilo, vanno annoverate quelle misure che si pongono come obiettivo il risanamento delle superfici forestali. Considerato il degrado del patrimonio forestale italiano, l'art. 12 intende recuperare i terreni abbandonati o silenti, in funzione di una migliore e più efficace gestione attiva del territorio, attraverso forme di sostituzione della gestione e di conferimento delle superfici forestali. Qui, l'obiettivo viene perseguito attraverso una precedente attività di pianificazione a monte, attuata a valle da strumenti negoziali, che dovrebbero garantire una migliore e più efficiente collaborazione tra pubblica amministrazione e impresa<sup>52</sup>.

Il terzo gruppo di misure, infine, concerne una gestione più razionale del patrimonio forestale per valorizzarne la sua multifunzionalità. Sollecita così l'interesse dell'interprete l'introduzione della figura delle imprese forestali, cioè di tutti quei soggetti che operano professionalmente *con, nel e per mezzo del* bosco, che non si esauriscono nelle sole imprese selvicolturali<sup>53</sup>. In un contesto in cui la riforma dell'art. 2135 c.c. ambiva a far uscire l'impresa agricola da una situazione di tradizionale isolamento<sup>54</sup>, la scelta sembrerebbe un'operazione prodromica a creare un dialogo tra i vari soggetti che guardano alle foreste come luogo di lavoro, riunendo sotto un'unica categoria tanto chi svolge attività agricola quanto commerciale, coordinandoli verso l'unico obiettivo di valorizzarne la multifunzionalità, per quella valenza complessa e articolata che esprime tale ultimo

<sup>51</sup> In argomento, da ultimo, N. LUCIFERO, *Le strutture collettive per una gestione attiva e razionale delle risorse forestali*, op. cit., p. 45.

<sup>52</sup> In argomento, M.P. RAGIONIERI-P. FELICE-M. ZORTEA, *Strumenti di recupero delle proprietà fondiari frammentate e dei terreni abbandonati o silenti*, in N. Ferrucci (a cura di), *Commentario TUFF*, op. cit., p. 305.

<sup>53</sup> Sull'impresa forestale cfr. A. GERMANO-E. ROOK BASILE, *Le imprese forestali*, in N. Ferrucci (a cura di), *Commentario TUFF*, op. cit., p. 221 nonché M. D'ADDEZIO, *L'impresa forestale: un'innovazione giuridica nel segno della sostenibilità*, in M. D'Addezio - S. Bolognini (a cura di), *F-Law: Forestry Law and Food Law. Approfondimenti su soggetti e strumenti giuridici all'insegna dei canoni di sostenibilità*, op. cit., p. 9, ai quali si rinvia anche per le problematiche che sollecita l'introduzione di questa nuova figura.

<sup>54</sup> Sotto questo profilo cfr., in luogo di molti, A. JANNARELLI, *L'impresa agricola nel sistema agro-industriale*, in *Riv. DGA*, 2002, p. 214.

concetto. Sotto questo profilo, alle Regioni è richiesto di creare uno specifico albo la cui funzione dovrebbe essere, per l'appunto, agevolare il dialogo tra questi soggetti, che dovrebbero essere dotati di specifiche competenze, anche in ragione del fatto che l'iscrizione dovrebbe essere sottoposta all'accertamento di determinati requisiti.

Ancora nell'ambito di queste misure, si rammenta che il selvicoltore necessita di superfici estese ed amministra un ciclo biologico legato al taglio dell'albero molto lungo. Ciò gli suggerisce così di dotarsi dei c.d. piani di gestione forestale con un'efficacia a lungo termine, per garantire una ciclicità costante dei tagli. In tal senso, il TUFF invita le Regioni a promuovere la redazione e l'adozione di questi piani (art. 6, co. VI), dando la facoltà di prevedere un accesso prioritario ai finanziamenti pubblici a favore di chi se ne sia dotato (art. 6, IX co.).

Sempre in funzione di valorizzare il rapporto tra pubblica amministrazione e privato, non solo in ottica di sfruttamento economico-produttivo del patrimonio forestale ma anche di promozione delle sue funzioni collettive, il TUFF introduce i pagamenti per i servizi ecosistemici, invitando le Regioni a promuoverli (art. 7, VIII co.)<sup>55</sup>. Ricorrendo a tale istituto, l'imprenditore si assume una obbligazione di risultato nei confronti di specifici destinatari, dai quali viene remunerato. Ciò avviene attraverso la sottoscrizione di un contratto relativo a un determinato servizio, per il quale è assicurata la fornitura per un periodo costante nel tempo. La categoria è ampia e comprende tutta una serie di incentivi e meccanismi volti a tradurre valori ambientali, che non hanno uno specifico prezzo di mercato, in reali incentivi finanziari per gli attori locali, affinché questi promuovano e supportino il mantenimento delle molteplici funzioni ecologiche of-

<sup>55</sup> In realtà, i PES sono stati formalmente introdotti nell'ordinamento italiano con il collegato ambientale alla legge di stabilità del 2016, l. 28 dicembre 2016, n. 221. L'art. 70 delegava il Governo "ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, uno o più decreti legislativi per l'introduzione di un sistema di pagamento dei servizi ecosistemici e ambientali (PSEA)". La delega, tuttavia, non è mai stata esercitata, preferendo darle attuazione nell'ambito della riforma sui parchi e le aree protette, che però non ha mai concluso l'iter di approvazione. In argomento, cfr. D. PETTENELLA-G. BOTTARO, *I pagamenti per i servizi ecosistemici*, in N. Ferrucci (a cura di), *Commentario TUFF*, op. cit., p. 241.

ferte dalla biodiversità e dal capitale naturale. Per quanto su tale strumento oggi si registri una grande attenzione, non mancano gli ostacoli a una loro implementazione. L'assenza di un sistema di prezzi impedirebbe al mercato di creare forti motivazioni alla loro promozione e all'aumento dell'offerta, soprattutto quando il capitale naturale non sia adeguatamente gestito.

Uscendo dai confini del TUFF, il legislatore ha di recente manifestato un interesse a sviluppare la contrattazione nel settore forestale<sup>56</sup>. In tal senso, l'art. 35 *bis* del d.l. 31 maggio 2021, n. 77<sup>57</sup>, come convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108 ha modificato l'art. 3 del d.l. 10 febbraio 2009, n. 5<sup>58</sup> e previsto la figura del contratto di foresta<sup>59</sup>, equiparandolo al contratto di rete di agricoltura<sup>60</sup>. Lo scopo che ha animato l'intervento è pro-

<sup>56</sup> Ricorda N. LUCIFERO, *Le strutture collettive per una gestione attiva e razionale delle risorse forestali*, op. cit., p. 64, che l'art. 10 TUFF lascia spazi a forme tipiche e atipiche di gestione del patrimonio forestale, laddove contiene un'apertura verso "altre forme associative tra proprietari e titolari dei beni terrieri". D'altra parte, rammenta sempre il medesimo Autore, sotto questo profilo il TUFF non ha dimostrato una grande forza innovativa, nella misura in cui ha riproposto strumenti già vigenti nella precedente disciplina e scarsamente utilizzati.

<sup>57</sup> D.l. 31 maggio 2021, n. 77, *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*.

<sup>58</sup> D.l. 10 febbraio 2009, n. 5, *Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario*.

<sup>59</sup> L'espressione contratti di foresta era già in uso in alcune Regioni ma, come ricorda N. LUCIFERO, *Le strutture collettive per una gestione attiva e razionale delle risorse forestali*, op. cit., p. 75, essa non era evocativa del contratto di rete ma descriveva una possibile forma di alleanza e collaborazione tra privato e pubblica amministrazione.

<sup>60</sup> Al contratto di rete in agricoltura il legislatore riserva una disciplina di carattere promozionale. I vantaggi consistono in agevolazioni che vanno a favore delle imprese aderenti e che riguardano le modalità di conclusione dell'accordo (che può essere concluso anche con scrittura privata autenticata) e in disposizioni che interessano l'aspetto mutualistico, l'ambito lavoristico e quello fiscale. Sul contratto di rete in agricoltura, v. almeno S. MASINI, *Dal "gruppo" alle "reti": note minime sull'integrazione delle imprese agricole per il controllo del mercato*, in *Riv. DGA*, 2014, p. 1009; L. RUSSO, *Il contratto di rete in agricoltura*, in *Riv. dir. civ.*, 2015, p. 181; *Id.*, *Il contratto di rete tra imprenditori agricoli: un passo avanti e due indietro?*, in *Dir. agroalim.*, 2017, p. 527; P. LATTANZI - I. TRAPÈ, *Innovazione sociale e reti di imprese nello sviluppo rurale*, in *Agr. ist. merc.*, 2013, p. 193; N. LUCIFERO, *Le reti di impresa e le relazioni di filiera nel sistema della filiera agroalimentare*, in *Dir. agroalim.*

muovere l'economia circolare nella filiera foresta-legno e i pagamenti per i servizi ecosistemici.

Ai fini della loro validità, tali accordi richiedono che almeno la metà dei contraenti sia proprietario o abbia un diritto di godimento su beni agro-silvo-pastorali o, alternativamente, uno di loro rappresenti un'associazione o un consorzio riferibile a tale categoria. Il vantaggio che si ottiene dalla loro stipulazione è l'equiparazione dell'accordo al contratto di rete di imprese agricole. Così operando, si allarga la platea dei soggetti che possono accedere al contratto di rete, estendendolo anche a favore di chi non ha la qualifica di imprenditore ma dispone di beni irrinunciabili per l'impresa selvicolturale.

L'obiettivo è creare una forma di cooperazione tra diversi soggetti, tra cui anche la PA qualora sia titolare di un diritto di proprietà su superfici boscate, in funzione della realizzazione di obiettivi condivisi, tanto individuali quanto collettivi, e da qui le agevolazioni che l'ordinamento prevede a favore di chi li stipula e che vengono mutate dal contratto di rete, nonostante non manchino le criticità nell'applicare questo modello anche al settore forestale, quanto meno per come lo ha strutturato il legislatore<sup>61</sup>. Ad ogni modo, rispetto agli strumenti delineati dal TUFF, si decide così di introdurre un nuovo tipo negoziale

2021, p. 355; L. COSTANTINO, *Il contratto di rete tra imprese nel settore agricolo*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 668.

<sup>61</sup> Quanto meno ad una prima lettura, si hanno difficoltà a comprendere l'effettiva portata innovativa dello strumento e quanto esso potrà realmente nel concreto diffondersi. Le imprese selvicolturali sono imprese agricole e alcune imprese forestali che svolgono attività di servizi e sistemazioni sono equiparate a quelle agricole (art. 10. VI co.), entrambe quindi avrebbero già potuto accedere ai benefici del contratto di rete in agricoltura. Allo stesso tempo, se si considera che le disposizioni di favore previste per il contratto di rete sono state pensate per agevolare le imprese, la novella, che si limita ad equiparare gli accordi di foresta alle reti in agricoltura, non porta vantaggi significativi a favore dei proprietari o di titolari di diritti di godimento su superfici boscate, che sono contraenti necessari per la qualificazione del tipo contrattuale. Aprire le porte anche a soggetti privati che non hanno natura imprenditoriale, senza al contempo offrire a questi ultimi nuovi vantaggi e benefici concreti, non sembra così aggiungere nulla di incentivante rispetto al vigente quadro normativo. Parimenti, anche nell'ipotesi in cui il proprietario del bosco sia un ente pubblico, difficilmente si comprendono le ragioni per cui debba essere preferito un accordo di foresta rispetto alla tradizionale concessione. Le criticità di tale intervento portano così a riproporre le sollecitazioni di chi ha richiesto nuove fattispecie contrattuali, maggiormente in linea con le esigenze dei soggetti coinvolti, per colmare quelle lacune normative che impediscono l'applicazione al settore forestale di altri istituti e perseguire gli obiettivi della gestione forestale

che dovrebbe rappresentare l'occasione per costituire una alleanza tra proprietà e impresa, dove il proprietario -sia esso privato o pubblico- non si limita solo a concedere in affitto o in concessione una superficie forestale ma partecipa a uno specifico programma negoziale, che condivide con gli operatori economici di un determinato territorio, in funzione di un suo rilancio.

Per chiudere la rassegna, l'entrata in vigore del TUFF non ha infine fatto venire meno quegli strumenti di portata generale già previsti dalla precedente normativa di settore, dovendosi così menzionare i contratti di collaborazione e le convenzioni con le pubbliche amministrazioni (art. 14 e 15 del d.lg. 228/2001).

Provando così a suggerire una lettura sistematica degli istituti citati, l'ordinamento giuridico mette a disposizione della pubblica amministrazione una eterogeneità di strumenti per incentivare il suo rapporto con il privato. Questi si distinguono tra loro per la diversa intensità attraverso cui qualificano il ruolo della pubblica amministrazione: sostenendo l'attività del privato dall'esterno, riconoscendogli una serie di incentivi, fino ad arrivare a condividere insieme a lui la gestione del bosco e del patrimonio forestale.

#### 4. Le certificazioni nella promozione della gestione forestale sostenibile

Tra le varie disposizioni di carattere incentivante introdotte dal TUFF, merita portare l'attenzione anche sull'articolo 10, X co., che invita le Regioni a promuovere "la certificazione volontaria della gestione forestale sostenibile e la tracciabilità dei prodotti forestali, l'utilizzo di prodotti forestali certificati nelle politiche di acquisto pubblico nonché la valorizzazione della bioeconomia forestale e delle produzioni legnose e non legnose di qualità, con particolare attenzione ai servizi ambientali forniti dagli ecosistemi forestali". La norma sembra doversi interpretare in quella prospettiva di incoraggiare il selvicoltore verso la conversione a modelli di gestione del patrimonio forestale che possano coniugare le esigenze di produzione con quelle di conservazione. Tramite le certificazioni forestali, si vorrebbero promuovere quelle produzioni ottenute attraverso un processo pro-

sostenibile, N. LUCIFERO, *Le strutture collettive per una gestione attiva e razionale delle risorse forestali*, op. cit., p. 78.

duativo che conforma l'interesse economico al raggiungimento di traguardi di carattere collettivo, e da qui l'invito rivolto alle Regioni di promuovere la loro diffusione.

Infatti, il selvicoltore potrebbe avere interesse a rendersi parte attiva in questo processo di recupero del patrimonio forestale nazionale affinché, al di là del riconoscimento normativo, possa essere realmente "*bene di rilevante interesse pubblico da tutelare e valorizzare per la stabilità e il benessere delle generazioni presenti e future*" (art. 1, I co.), sempre che ciò possa portare all'imprenditore, oltre a responsabilità, anche nuove opportunità. D'altra parte, se la selvicoltura offre un fondamentale contributo alla gestione forestale sostenibile (art. 1, III co.); se, sotto questo profilo, il legislatore non sembra interessato alla distinzione tra proprietà pubblica e privata (art. 3, II co., lett. a); se si conviene con l'assunto che la riqualificazione e la conservazione del patrimonio forestale richieda l'impiego di considerevoli risorse economiche, di cui le pubbliche istituzioni italiane non dispongono o che potrebbero reperire solo in parte, è evidente che i costi per la diffusione di una gestione forestale sostenibile dovranno essere sostenuti prevalentemente dal mercato, tramite la remunerazione che i consumatori riconosceranno alle imprese forestali, in particolare quelle selvicolturali, acquistando i loro prodotti e fruendo dei servizi connessi.

Il selvicoltore, al pari di qualsiasi altro imprenditore, sente l'esigenza di dover distinguere il proprio prodotto e così il suo legno dovrà differenziarsi da quelli analoghi, provenienti dall'arboricoltura o da paesi in via di sviluppo ove pratiche di deforestazione incontrollata sono ancora dominanti. In tal caso, la competizione non si potrà misurare sotto il profilo del prezzo, non essendo questi in grado di poter concorrere, non fosse altro per i maggiori costi che deve sostenere. Piuttosto, si potrebbe istituire un collegamento tra selvicoltura e produzioni di qualità, che non concerne il prodotto in sé (indistinguibile rispetto a uno ottenuto da arboricoltura da legno o proveniente da disboscamenti incontrollati) ma attiene al procedimento. Il messaggio comunicato dal prodotto dovrebbe così corrispondere alla provenienza della materia prima da boschi amministrati secondo i criteri e i principi della gestione forestale sostenibile, ben potendo questa imprimere una specifica qualità alle produzioni selvicolturali, mettendo così in evidenza come la protezione dei valori ambientali e paesaggistici che il bosco esprime possano andare a supporto dei profili economici.

La qualità che il prodotto selvicolturale veicola non è di prodotto ma di processo e, in un contesto di alta domanda di legno, non è da escludersi che taluni consumatori possano essere portati a preferire quelle produzioni che, rispetto ad altre, comunicano una qualità più sostenibile, accettando anche di pagare un prezzo superiore.

La proposta tesi pone però un interrogativo a monte. Se la nozione di qualità descrive un *quid pluris* che caratterizza un certo prodotto rispetto ad altri, c'è da chiedersi quale qualità possa esprimere una produzione forestale legnosa, ottenuta semplicemente nel rispetto dei vincoli normativi.

È il contesto a fornire una risposta. Da un lato, abbandono colturale, alto numero di incendi, continuo abbattersi di tempeste, diffusa presenza di parassiti sono solo alcune delle cause che concorrono a determinare uno stato di sostanziale abbandono e degrado delle superfici boscate italiane. Dall'altro, uscendo dai confini nazionali, il selvicoltore italiano concorre in un mercato globale, trovandosi a competere con grandi produttori che, per rispondere alla domanda europea, importano ingenti quantità di legno da paesi in via di sviluppo<sup>62</sup>, ove le pratiche di deforestazione incontrollata sono all'ordine del giorno. È rispetto a costoro che il selvicoltore italiano, ma più in generale quello europeo, ha interesse a distinguere le sue produzioni. Tale affermazione apre così al tema delle certificazioni forestali e degli strumenti per promuoverle e incentivarle.

#### 4.1. (segue). Le certificazioni in corso di approvazione e quelle vigenti

Nella comunicazione del 23 luglio 2019, intitolata *Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta*<sup>63</sup>, la Commissione si impegna a sensibilizzare verso un consumo di prodotti provenienti da catene di approvvigionamento sostenibili e, a tal fine, si pone l'obiettivo di "*incoraggiare il rafforzamento di norme e regimi di certificazione che contribui-*

<sup>62</sup> In argomento, L. CORBETTA, *I regolamenti FLEGT-EUTR sul commercio di legno e derivati*, in N. Ferrucci (a cura di), *Commentario TUFF*, op. cit., p. 53.

<sup>63</sup> *Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta*, COM (2019) 352 final, cit.

scano all'identificazione e alla promozione di prodotti a deforestazione zero"<sup>64</sup>. Non è un caso che il menzionato obiettivo sia inserito in un documento che si preoccupa non tanto dei boschi europei ma di quelli extra UE, in ordine ai quali la Commissione manifesta due priorità d'azione, "collaborare con i paesi produttori per diminuire la pressione sulle foreste e vigilare affinché la cooperazione allo sviluppo dell'UE non sia causa di deforestazione" e "rafforzare la cooperazione internazionale per arrestare la deforestazione e il degrado forestale a promuovere il ripristino delle foreste". Per quanto la comunicazione guardi alle foreste del pianeta nella prospettiva degli obiettivi dichiarati nell'Agenda 2030, dalla sua lettura emerge anche la consapevolezza che la registrazione di un segno distintivo UE sulla gestione forestale sostenibile passa necessariamente anche attraverso politiche internazionali, rivolte tanto agli Stati quanto ai produttori, volte a diffondere e affermare sempre di più un modello su scala globale, affinché la concorrenza e la competizione si sviluppino nel rispetto di un sistema uniforme di regole.

Lungo questa direzione, nella nuova strategia forestale approvata a luglio 2021<sup>65</sup>, la Commissione ambisce all'adozione di linee guida per una selvicoltura di stampo maggiormente ambientalista, cui successivamente legare un sistema di certificazione volontaria denominato "più rispettoso della natura", in modo che le imprese che vorranno uniformarsi possano beneficiare di un marchio di qualità UE.

Nel richiamare gli orientamenti elaborati in sede paneuropea e il principio della gestione forestale sostenibile, tali linee guida, e il correlato sistema di certificazione, dovrebbero avere l'obiettivo di tutelare e ricostituire il patrimonio forestale in funzione di combattere i cambiamenti climatici, investire la perdita di biodiversità e garantire ecosistemi resilienti e multifunzionali.

<sup>64</sup> Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta, COM (2019) 352 final, cit., p. 9.

<sup>65</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030, COM/2021/572 final, la quale esordisce richiamando "il ruolo centrale e multifunzionale delle foreste e il contributo dei silvicoltori e dell'intera catena del valore di questo settore nel dar vita, entro il 2050, a un'economia sostenibile e climaticamente neutra, garantendo nel contempo la ricostituzione, la resilienza e l'adeguata protezione di tutti gli ecosistemi".

Le linee guida sono ancora in corso di elaborazione e la loro pubblicazione era attesa durante il secondo trimestre del 2022; l'adozione del marchio era, invece, prevista entro il primo trimestre del 2023<sup>66</sup>.

Sempre restando in ambito europeo, a settembre 2022 il Parlamento ha pubblicato una risoluzione<sup>67</sup> nella quale chiede di promuovere un utilizzo più diffuso del marchio Ecolabel nel settore forestale dell'UE e, con riguardo alle produzioni non legnose, di incoraggiare i produttori a rafforzare l'uso del marchio Natura 2000.

La circostanza che si tratti di marchi registrati da istituzioni europee lascia così intendere come il mercato, se fornito di strumenti adeguati, che la Commissione può promuovere, potrebbe orientarsi verso il raggiungimento di obiettivi che non parrebbero solo economici. In conformità all'art. 3 TUE, lo sviluppo di un mercato concorrenziale e competitivo non è più un obiettivo ma uno strumento<sup>68</sup> che, guardando anche oltre i confini europei, potrebbe servire a promuovere nei paesi in via di sviluppo scelte orientate a una gestione più sostenibile, sfruttando il tema

<sup>66</sup> Dalla lettura della strategia, tali linee guida sembrano valorizzare la sostenibilità solo sotto il profilo ambientale, senza tenere in adeguata considerazione il tema socio-culturale che, comunque, rappresenta uno dei pilastri su cui poggia il principio.

<sup>67</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2022 su una nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030 – Gestione sostenibile delle foreste in Europa (2022/2016(INI))

<sup>68</sup> Rispetto alla precedente formulazione dell'art. 4 del Trattato di Amsterdam, che individuava nella libera concorrenza uno dei valori fondamentali del Trattato e, per estensione, del diritto dell'Unione europea, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e dell'art. 3 TUE, questa è divenuta strumento per perseguire altri obiettivi e finalità di intervento. Secondo P. DE PASQUALE, *Libera concorrenza ed economia sociale di mercato nel Trattato di Lisbona*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2009, p. 81 e R. BARATTA, *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Dir. un. eur.*, 2008, p. 34, ciò dovrebbe portare a riconcettualizzare la tavola dei valori europei. Precisa, però, M. LIBERTINI, *Diritti e coesione sociale*, in *Diritti e coesione sociale. Quaderni di Persona e Mercato*, 2014, p. 54 e *Id.*, *A "highly competitive social market economy" as a founding element of European economic constitution*, in *Concorrenza e mercato*, 2011, p. 491 ss. (sul punto v. anche *Id.*, *Concorrenza* (voce), in *Enciclopedia dei diritti*, Annali III, Milano, 2010, p. 551) che la concorrenza conserva comunque un valore normativo orientata a disciplinare i rapporti tra imprese. Nello stesso senso anche B. VAN ROMPUY, *The Impact of the Lisbon Treaty on EU Competition Law: a review of recent case law of the EU Courts*, in *CPI Antitrust Chronicle*, Dec. 2011, p. 1 ss.

produttivo per promuovere la tutela dell'ambiente e la valorizzazione degli aspetti culturali connessi al bosco. Stimolare una preferenza diffusa tra i consumatori verso prodotti provenienti da foreste gestite in maniera sostenibile dovrebbe determinare una progressiva flessione della domanda di prodotti legnosi importati da paesi in via di sviluppo. Per farvi fronte e recuperare quote di mercato, questi ultimi si troverebbero così costretti a rivedere le proprie politiche forestali, così da poter offrire anch'essi prodotti di qualità sostenibile analoga a quella dei competitor europei.

Tra le certificazioni già esistenti che, sebbene detenute da soggetti privati, riguardano propriamente il settore forestale e godono di una diffusa notorietà e credibilità, vanno menzionate FSC e PEFC<sup>69</sup>.

FSC, acronimo di *Forest Stewardship Council*, è un'organizzazione internazionale e indipendente, fondata nel 1993, cui partecipano un'eterogeneità di soggetti, tra cui gruppi ambientalisti e sociali, comunità indigene, proprietari e imprese forestali, scienziati e tecnici. In aderenza ai tre pilastri che compongono il principio di sostenibilità, l'organizzazione si articola in tre camere, in ciascuna delle quali sono portati gli interessi ambientali, sociali ed economici che caratterizzano la multifunzionalità del patrimonio forestale. Concretamente, FSC ha elaborato una serie di protocolli, fondati su 10 principi e 70 criteri, costantemente aggiornati coinvolgendo tutti gli *stakeholders*. Chi vorrà aderire e rispetterà questi protocolli avrà il diritto a utilizzare il marchio FSC, con la precisazione che il segno potrà essere apposto anche sulle produzioni derivate, per valorizzare il ruolo della filiera e fare in modo che il messaggio incorporato possa meglio arrivare al consumatore. Naturalmente, non potrà essere sottovalutato il profilo dei controlli. Poiché il consumatore deve porre la propria fiducia sul marchio FSC, la credibilità del segno passa anche attraverso l'obbligo del produttore di dotarsi di un sistema di rintracciabilità, denominato *chain of custody*, che consente di ricostruire a ritroso l'origine della materia prima, cui si affiancano tutta una serie di verifiche eseguite da organismi

<sup>69</sup> Per approfondimenti, v. L. RUSSO - C. TALLIA, *La certificazione volontaria della gestione forestale sostenibile e la tracciabilità dei prodotti forestali*, in N. Ferrucci (a cura di), *Commentario TUFF*, cit., p. 249.

autonomi e indipendenti (valutati, controllati e accreditati da FSC).

L'altra certificazione è PEFC, acronimo per *Programme for the Endorsement of Forest Certification*. Analogamente alla FSC, vorrebbe promuovere forme di gestione forestale sostenibile, nella prospettiva di offrire un'immagine migliore della selvicoltura e della filiera foresta-legno. In quest'ottica, anche il marchio PEFC può essere apposto su prodotti ottenuti dal legno e richiede una *chain of custody*. A differenza della FSC, a PEFC aderiscono solo proprietari e imprenditori forestali. Non è così mancato chi ha sottolineato come ciò possa costituire un limite, nella misura in cui non sarebbero coinvolti tutti gli *stakeholders* nella determinazione degli standard di produzione sostenibile<sup>70</sup>.

D'altra parte, vale rimarcare che, ad oggi, non sono ancora stati predisposti criteri definitivi per misurare la sostenibilità. A conferma di ciò, i principi FSC fornirebbero "*an internationally recognised standard for responsible forest management*"<sup>71</sup>, dovendosi sottolineare la scelta di impiegare l'espressione "gestione forestale responsabile" anziché "gestione forestale sostenibile"<sup>72</sup>.

Sempre in conformità all'art. 10, X co., TUFF le Regioni

<sup>70</sup> Così ha sottolineato Greenpeace in un comunicato del 2014, dovendosi però ricordare che l'associazione partecipa ai lavori di FSC e, di conseguenza, non si può escludere un conflitto di interessi. Inutile, quindi, rilevare come tra FSC e PEFC il contrasto sia particolarmente elevato.

<sup>71</sup> Così alla premessa degli standard FSC, contenuta nel documento denominato FSC-STD-20-002 (V3-0), *Structure, content and local adaptation of Generic Forest Stewardship Standards*. Analogamente, gli standard denominati FSC-STD-50-001, *Requirements for use of the FSC trademarks by certificate holders*, che disciplinano le modalità di utilizzo della certificazione FSC, rimarcano più volte l'attenzione sulla gestione forestale responsabile anziché sostenibile: "*once the project is registered with the certification body as an applicant project, either of the following statements may be included in signage and printed materials: "FSC-certified wood specified for [this project]" or "Sourcing responsible forest products" (Annex B, 2.4.); "the Forest Stewardship Council® (FSC®) is a global, not-for-profit organization dedicated to the promotion of responsible forest management worldwide. FSC defines standards based on agreed principles for responsible forest stewardship that are supported by environmental, social, and economic stakeholders" (annex C). "FSC is dedicated to the promotion of responsible forest management worldwide", "choosing this product, you are supporting responsible management of the world's forests" (annex C).*

<sup>72</sup> In tal senso S. BOLOGNINI, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 615



Ciò, tuttavia, non significa che manchi una volontà a sostenere le attività selvicolturali. Anzi, la nuova PAC -in continuità con quelle previgenti- contiene diverse posizioni in tal senso<sup>75</sup>.

Le misure che interessano il settore forestale debbono essere costruite muovendo dall'art. 6 del Reg. 2115/2021 il quale menziona, tra gli obiettivi specifici della PAC, la "promozione di una selvicoltura sostenibile". Il capo IV, dedicato agli interventi per lo sviluppo rurale, introduce poi otto tipologie di pagamenti e sostegni strumentali a perseguire gli obiettivi della menzionata norma<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> A partire dagli anni '90 (Reg. 2080/1992) è stato introdotto un regime di aiuti, inizialmente di portata settoriale e provvisorio e che, solo a partire dal 1998, anno in cui è stata approvata la prima strategia forestale europea, hanno avuto una dimensione più generale e strategica. Questi interventi, sempre da leggersi in funzione di valorizzare la multifunzionalità del bosco, introducevano forme di remunerazione per l'imprenditore silvicolo per compensarlo di quelle esternalità positive che la sua attività restituisce alla collettività. In tal senso, già il Reg. 1698/2005 prevedeva misure per l'accrescimento del valore economico delle foreste e misure destinate a promuovere l'uso sostenibile delle superfici forestali. Sono stati poi introdotti anche i c.d. pagamenti silvo-ambientali per ettaro di foresta, destinati a compensare i maggiori costi e il mancato guadagno causati dagli impegni volontari assunti dal selvicoltore. Il Reg. 1305/2013 si collocava nella stessa direzione e raggruppava in un'unica misura tutti i tipi di sostegno nel settore forestale e, allo stesso tempo, confermava i pagamenti agro-silvo-ambientali. In argomento, per ulteriori richiami, sia consentito, v. M. MAURO, *La selvicoltura nel sistema del diritto agroambientale internazionale ed europeo*, op. cit., p. 61.

<sup>76</sup> Come ha sottolineato L. COSTATO, *L'ennesima riforma della PAC: alla ricerca di modelli tuttora incerti, tra piani strategici, competenze concorrenti, e mercato*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, III, p. 1, l'architettura su cui è costruita la nuova PAC è orientata a una rinazionalizzazione dell'agricoltura. Ciascun Stato membro dovrà predisporre un proprio piano strategico nazionale, da trasmettere e far approvare alla Commissione. Nel piano saranno individuate, tra le eterogenee misure proposte dai nuovi regolamenti UE, quelle funzionali a realizzare e dare attuazione agli obiettivi che si intendono perseguire. Rispetto a tale impianto sempre L. COSTATO, *La PAC in tempi di crisi: dalla lunghezza dei fagiolini alla riscoperta della sovranità alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, IV, p. 1, suggerisce però una profonda revisione, finalizzata a sostenere le produzioni europee e far riconquistare al continente europeo la sovranità alimentare. Sul tema della rinazionalizzazione, dubita dell'effettività dell'impostazione anche L. RUSSO, *Le "nuove" misure agroambientali della 2023-27: quali novità*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 142, che sottolinea come il ricorso al principio di sussidiarietà lasci agli Stati ampia discrezionalità. Con particolare riferimento all'Italia, S. MASINI, *I piani strategici in Italia: il ruolo del Mipaaf e delle Regioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 257, si sofferma sulle criticità di ricondurre in un documento unico nazionale le diverse scelte assunte dalle sin-

Passando così alla ricognizione delle singole misure, la selvicoltura sostenibile può essere valorizzata e promossa attraverso gli impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione (art. 70), che in estrema sintesi riproducono i precedenti pagamenti agro-silvo-ambientali. Si prevedono poi pagamenti per i vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici (art. 71), venendo così in rilievo tutto il tema del vincolo idrogeologico e paesaggistico, che incidono significativamente sulle attività dei nostri selvicoltori. Sempre in questa prospettiva, sono previsti anche pagamenti a favore di quei soggetti che operano nelle zone protette dalla direttiva habitat e dalla direttiva uccelli, che richiedono il rispetto di determinati requisiti obbligatori (art. 72). L'elenco poi prosegue con l'erogazione di un contributo per investimenti in immobilizzazioni materiali e immateriali (art. 73) che, nel settore forestale, possono arrivare anche a coprire l'intero costo se destinati all'imboschimento, all'allestimento o alla rigenerazione di sistemi agroforestali, ai servizi di base e infrastrutturali, al ripristino dei terreni a seguito di calamità naturali. Seguono infine una serie di misure finalizzate all'insediamento di giovani agricoltori e l'avvio di nuove attività (art. 75), alla gestione del rischio (art. 76), alla cooperazione (art. 77) e allo scambio di conoscenze e diffusione di informazioni (art. 78).

Non è questa la sede per entrare nel dettaglio di ogni singola misura, certo è che il cambio di impostazione è evidente. Rispetto alle esperienze precedenti, il legislatore europeo sembra considerare il bosco come una parte dell'intero territorio rurale. che si interseca ed entra in dialogo con le realtà circostanti. Se a livello teorico questa è un'impostazione condivisibile, che sdogana una concezione del bosco come bene isolato dal contesto che lo circonda, per collocarlo in una più ampia e complessa visione di sviluppo rurale, in perfetta coerenza con quanto previsto anche dall'Agenda 2030<sup>77</sup>, è però opportuno per il momento sospendere ogni valutazione sulla scelta di non destinare ai beni forestali misure proprie e autonome, idonee a meglio valorizzarne la multifunzionalità e tutte quelle caratteristiche intrinseche che rendono beni meritevoli di autonoma considerazione. Infatti,

gole Regioni che, in definitiva, rischiano di avere un coinvolgimento marginale.

<sup>77</sup> Questo aspetto è ben evidenziato nella comunicazione *Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta*, cit.

nelle appena citate misure, il bosco rileva perché tutte tali misure sono causalmente orientate “al conseguimento di uno o più degli obiettivi specifici di cui all’art. 6, paragrafi 1 e 2”, tra i quali rientra, come già accennato, la promozione di una selvicoltura sostenibile. Un ulteriore aspetto da tenere poi in considerazione riguarda quello dei piani strategici nazionali, che sono comunque chiamati a dare attuazione concreta alle misure genericamente indicate dal Reg. 2115/2021.

Certo è che le scelte pregresse non si sono rivelate sempre e del tutto idonee a proteggere e valorizzare la multifunzionalità del patrimonio forestale, come dimostrano le relazioni interlocutorie della Commissione al Parlamento Europeo<sup>78</sup> e l’approvazione a luglio 2021 della già ricordata nuova strategia forestale europea, che è andata a sostituire quella precedente del 2013<sup>79</sup>.

## 6. Considerazioni conclusive

Tra gli elementi che ancora oggi connotano l’attualità della Legge Serpieri va segnalata una considerazione del bosco quale bene complesso e multifunzionale, tale da determinare la necessità di salvaguardarlo e proteggerlo, tentando un equilibrio tra produzione e conservazione. Vincoli, prescrizioni di massima e di polizia forestale hanno così rappresentato, e continuano a rappresentare, strumenti attraverso i quali l’interesse pubblico incide sulle facoltà di sfruttamento da parte del proprietario. È tuttavia operazione tutt’altro che facile trovare un giusto punto di equilibrio.

In tal senso, l’art. 108 della Legge Serpieri affidava all’Azienda speciale del Demanio forestale di Stato il compito di “provvedere mediante l’ampliamento della proprietà boschiva dello Stato alla formazione di riserve di legname per il paese”, secondo uno schema gestorio che fosse “razionale” e, al con-

<sup>78</sup> Comunicazione della Commissione, del 7 dicembre 2018, *Progressi nell’attuazione della strategia forestale dell’Unione europea: Una nuova strategia forestale dell’Unione europea: per le foreste e il settore forestale*, COM (2018) 811 final.

<sup>79</sup> 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.

tempo, “norma ed esempio ai silvicoltori nazionali”. Già nel 1923 esisteva dunque la consapevolezza della necessità di sfruttare il bosco anche per il suo potenziale economico, senza naturalmente sacrificare le esigenze ambientali. L’obiettivo era raggiunto proponendo al selvicoltore un modello cui ispirarsi, per l’appunto quello seguito dall’Azienda Demaniale.

Nonostante la diversità del quadro attuale, quell’esigenza cui l’art. 108 della Legge Serpieri cerca di dare una risposta è rimasta la medesima: sostenere il selvicoltore, proponendogli modelli di gestione razionale del patrimonio forestale, che possano coniugare le esigenze di produzione con quelle di conservazione.

Sotto questo profilo, in un contesto dove la competizione tra operatori si muove su scala globale, il mercato può senz’altro offrire un contributo, riconoscendo a quelle produzioni che meglio riescono a coniugare queste esigenze una specifica qualità, tale da incontrare le preferenze di taluni consumatori e influenzare sempre di più le loro scelte, stimolando così la conversione verso forme di gestione forestale più sostenibili anche da parte di chi estrae legname da paesi in via di sviluppo. L’obiettivo è trasformare ciò che oggi è considerata qualità in standard globali di produzione. Sotto questo profilo, l’art. 10 TUFF e il suo invito rivolto alle Regioni a promuovere “la certificazione volontaria della gestione forestale sostenibile” sembra così raccogliere quell’eredità lasciata dalla Legge Serpieri e dal suo articolo 108, non di certo nella forma di uno Stato che si fa imprenditore ma di una Regione che, nel suo essere un soggetto terzo e imparziale, utilizza degli strumenti pensati per il mercato in funzione di promuovere interessi di rango collettivo.

Affinchè il mercato possa però orientarsi lungo questa direzione, è necessario sostenere le attività dei selvicoltori, proprio perché una produzione di qualità postula, fin dalla fase iniziale della filiera, costi di gestione più alti. Se, come anche afferma il TUFF, che si allinea agli orientamenti già elaborati in sede internazionale, la proprietà forestale adempie anche a importanti funzioni di interesse comune, alle quali contribuiscono pure le attività economiche che si svolgono all’interno dei boschi, le istituzioni dovrebbero sostenere le imprese forestali, prima fra tutte quella selvicolturale.

La circostanza che l’articolo 108 della Legge Serpieri non sia mai stato formalmente abrogato, nonostante l’Azienda di Stato sia stata soppressa da quasi mezzo secolo, sembra quasi

voler lanciare un monito all'interprete di oggi. Non si può affidare la valorizzazione del patrimonio forestale all'efficacia di un unico strumento, sperando che questo sia da solo idoneo a proteggere la sua intrinseca multifunzionalità. Al contrario, bisognerebbe spostarsi su un livello superiore e coordinare i diversi strumenti offerti dal diritto nazionale ed europeo nell'ambito di nuovi modelli unitari di gestione del bosco, come peraltro sembra suggerire proprio il TUFF all'art. 6 dedicato alla pianificazione. Nella costruzione di questi modelli unitari, non esiste uno strumento migliore dell'altro in termini generali e astratti; piuttosto, bisognerebbe parlare di strumenti, al plurale, da coordinare tra loro e la cui effettività di azione si misura sul dato concreto, dando rilevanza a una eterogeneità di fattori: l'individuazione dei soggetti proprietari dei beni forestali e come si dividano tra pubblici e privati; lo stato di conservazione del patrimonio; il numero di persone che si dedicano alla sua cura e manutenzione; le tradizioni radicate sul territorio; le sue caratteristiche morfologiche etc. Ciò significa che l'elaborazione e la conseguente scelta degli strumenti per valorizzare il rapporto tra pubblico e privato presuppone a monte un'importante attività conoscitiva e ricognitiva, funzionale a isolare le caratteristiche e le problematiche che descrivono un dato e determinato territorio, sulle quali poi innestare specifici modelli di gestione, coinvolgendo diversi soggetti che, con un'espressione unitaria, il TUFF definisce imprese forestali, in funzione di andare a sviluppare una vera e propria filiera.

La Strategia Forestale Italiana è tutto sommato recente ed è necessaria una maggiore consapevolezza da parte delle Regioni in ordine allo strumentario che il diritto nazionale ed europeo offre loro. Un dato però è chiaro. Tutto ciò va letto nell'ambito di quel disegno che già aveva ispirato il legislatore del 2001 quando ha modificato l'art. 2135 c.c., prefiggendosi, tra i vari obiettivi, anche quello di far uscire l'impresa agricola da una situazione di perdurante isolamento, e ciò anche in funzione delle esternalità positive che la sua attività restituisce al territorio. Se il traguardo sembra ormai definito, bisognerà vedere se l'attrezzatura fornita dal legislatore consenta all'impresa selvicolturale di percorrere questa strada con successo.

## CAPITOLO XII

## ARRIGO SERPIERI, UN GRANDE GEORGOFILO

MASSIMO VINCENZINI

Arrigo Serpieri nasce a Bologna il 15 giugno 1877, all'età di ventitré anni si laurea con il massimo dei voti discutendo una tesi che sarà pubblicata l'anno successivo con il titolo *Sui metodi del profitto delle imprese rurali*, muore il 30 gennaio 1960, dopo due anni di grave sofferenza per le conseguenze della paralisi subita nel febbraio 1958.

Dei 60 anni di attività di studioso, scienziato, docente e politico, Serpieri ne ha trascorsi quasi 50 come Accademico dei Georgofili: infatti, fu nominato Accademico corrispondente dei Georgofili nell'adunanza del Consiglio accademico dell'8 gennaio 1911. Era appena trentatreenne, quindi, ma si era già fatto notare per la qualità dei suoi studi nel campo delle "scienze economiche e affini". Accettando la nomina, Serpieri risponde al Presidente Francesco Guicciardini dichiarandosi onorato e manifestando assoluta modestia: *consiglio dei ristretti confini del mio sapere, scrive, non posso illudermi di portare un contributo notevole ai lavori di codesto illustre consesso, del quale ben ricordo la tradizione gloriosa*. Tuttavia, le sue parole testimoniano anche una ferma determinazione, aggiungendo *ben posso affermare che non mi mancherà il buon volere di dimostrare, con una pur modesta partecipazione ai suoi studi, la mia gratitudine*. La lettera porta la data del 14 gennaio 1911 ed è conservata nell'Archivio storico dell'Accademia.

I fatti dimostreranno che Serpieri, con i suoi scritti e le sue azioni nel settore delle scienze economiche ed estimative agrarie e forestali, seppe dare all'Accademia, e non solo all'Accademia, un contributo e un impulso straordinari e di rilevanza storica. Non deve, infatti, essere dimenticato che Serpieri svolse la sua attività in un periodo storico in cui il settore primario costituiva