

4/2020

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

ES

ANNO XCIX - FASC. 4

pubblicazione trimestrale

OTTOBRE-DICEMBRE 2020

ISSN 0391-8696

RIVISTA
DI
DIRITTO AGRARIO
AGRICOLTURA ALIMENTAZIONE AMBIENTE

FONDATA DA
GIANGASTONE BOLLA

e

PROSEGUITA DA
ANTONIO CARROZZA

DIRETTA DA

ETTORE CASADEI
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

LUIGI COSTATO
UNIVERSITÀ DI FERRARA

ALBERTO GERMANÒ
UNIVERSITÀ DI ROMA - LA SAPIENZA

PAOLO GROSSI
UNIVERSITÀ DI FIRENZE

ANTONIO JANNARELLI
UNIVERSITÀ DI BARI

PIETRO MASI
UNIVERSITÀ DI ROMA "TOR VERGATA"

PAOLO MENGOZZI
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

MARCO GOLDONI
UNIVERSITÀ DI PISA
CONDIRETTORE RESPONSABILE

Editoriale Scientifica

SOMMARIO

PARTE PRIMA

DOTTRINA

	<i>pag.</i>
STEFANO MASINI, «Terra» e «natura». Conferme e traguardi nell'applicazione del ciclo biologico	723

RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

MATTEO FERRARI, Nuovi modelli di integrazione verticale: il caso dei club varietali	765
LAURA COSTANTINO, La problematica dei prezzi dei prodotti agricoli: strumenti normativi di tutela tra antichi problemi e nuove crisi.	783
BEATRICE LA PORTA, I prodotti da New Plant Breeding Techniques: criticità di inquadramento normativo tra aspetti tecnico-scientifici e valutazioni di opportunità	800

DIDATTICA

ANTONIO JANNARELLI, La codificazione commerciale e l'esperienza argentina.	829
---	-----

OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

MARCO GOLDONI, Le regole di filiera e il mercato	867
MARIO MAURO, La gestione forestale sostenibile nel sistema delle fonti di diritto internazionale, europeo e interno	885
PIETRO CAVARZERAN, Covid-19 e agricoltura. La gestione europea della crisi nel contesto di transizione della PAC.	925

PARTE SECONDA

GIURISPRUDENZA

SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

IRENE CANFORA, <i>La tutela delle denominazioni di origine composte, tra termini divenuti generici, nomi comuni ed evocazione del prodotto. Il caso dell'aceto balsamico</i>	134
NICOLA LUCIFERO, <i>La tutela delle menzioni tradizionali dei vini tra principio di unitarietà della denominazione di origine e atti di concorrenza sleale: il caso dell'Amarone della Valpolicella</i>	182
GIULIA DE LUCA, <i>Indicazione dell'origine e alimenti provenienti dai territori occupati da Israele: la dimensione etica delle informazioni sugli alimenti ai consumatori</i>	209

MARIO MAURO

**LA GESTIONE FORESTALE SOSTENIBILE,
TRA DIRITTO INTERNO, EUROPEO ED INTERNAZIONALE**

ABSTRACT

L'articolo muove dalla centralità che il d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, Testo unico in materia di foreste e filiere forestali (TUFF), riconosce alla gestione forestale sostenibile. Essa rappresenta l'architrave dell'intera disciplina e, per coglierne a fondo il significato, è opportuno guardare alle fonti europee ed internazionali, essendo in tali sedi che la nozione è stata inizialmente elaborata e sviluppata, per poi essere recepita dal legislatore interno. Dalla lettura delle fonti multilivello che intervengono nella gestione forestale si ricava una nuova prospettiva di veduta che incide sul piano della *governance* e dell'attività di impresa.

Legislative decree 3 April 2018, n. 34, Consolidated law on forests and forestry chains (TUFF), emphasize the principle of sustainable forest management; it represents the cornerstone of the entire discipline and it is appropriate to look at the European and international sources to fully understand its meaning, because in such fora the concept was initially developed, and then transposed in the national law. Multilevel sources that participate in forest management suggest a new perspective that influences governance and business activities.

PAROLE CHIAVE: Sostenibilità – Selvicoltura – Boschi.

KEYWORDS: *Sustainability – Silviculture – Forests.*

SOMMARIO: 1. Il problema ed il contesto. La nozione di gestione forestale sostenibile: dal TUFF al diritto internazionale ed europeo. – 2. La gestione forestale sostenibile nelle fonti internazionali. Le risoluzioni delle Nazioni unite e le Conferenze Paneuropee. – 3. La gestione forestale sostenibile nelle fonti europee. – 4. Proposta di una lettura unitaria degli orientamenti transnazionali. – 5. La gestione forestale sostenibile da principio a regola nel sistema di diritto forestale interno. – 6. Conclusioni. La disciplina forestale e il rilievo delle fonti internazionali tra enunciati e l'assenza di una disciplina relativa alla "filiera forestale".

1. È un fatto noto che la maggioranza dei boschi italiani versino in uno stato di degrado. All'incremento delle superfici forestali, sostanzialmente imputabile all'abbandono colturale e alla colonizzazione spontanea delle aree marginali adibite a pascolo e coltivazione, si accompagna la loro mancata cura, che ne ha reso sempre più difficile l'accessibilità, con inevitabili ricadute in termini di incremento di incendi e frane nonché dissesti a livello idrogeologico¹.

¹ Richiamando alcuni dati, con quasi 12 milioni di ettari, i boschi coprono ormai il 40% della superficie del territorio nazionale, portando l'Italia ad essere uno dei Paesi europei con la maggiore superficie boscata rispetto al totale (così G. MEONI, *In Italia mai così tante foreste da secoli. E il futuro è nelle biocities*, in *Il sole 24 ore*, 11 agosto 2020, p. 3, consultabile anche in https://www.ilsole24ore.com/art/in-italia-mai-così-tante-foreste-secoli-e-futuro-e-biocities-ADXdmPi?refresh_ce=1, che riporta alcuni dati del *Global Forest Resources Assessment* della FAO). L'avanzata del bosco, però, non è frutto di politiche mirate di rimboschimento o di comportamenti virtuosi, ma è in gran parte dovuta all'abbandono dell'agricoltura di collina e di montagna che ha portato gli alberi a insinuarsi nei terreni non più coltivati o nei prati d'altura. Non si può, poi, dimenticare la tempesta Vaia del 2018 che, con piogge e raffiche di vento stimate oltre i 150 km/h, ha provocato danni in un'area complessiva di 42.500 ettari di foreste, con 8,6 milioni di metri cubi abbattuti, pari a circa 7 volte la quantità di legname ad uso industriale che le segherie italiane riescono a lavorare in un anno. Per gli operatori tecnici e scientifici del settore si è trattato dell'evento di maggior impatto sugli ecosistemi forestali, mai registrato fino ad oggi in Italia. I danni economici, ambientali e sociali sono stati ingenti: condizioni di lavoro più onerose e pericolose, costi del ripristino, perdita di valore del legno, programmazione da riorganizzare, intere aree montane prive di protezione vegetazionale, proliferazione di insetti dannosi per le foreste. Il 2019, invece, è stato l'anno degli incendi. Rispetto al 2018, che si è caratterizzato per 4 roghi e 26 ettari devastati, nel medesimo periodo dell'anno successivo sono divampati 73 incendi con 2343 ettari bruciati, con un aumento di circa il 1700% (Coldiretti). Questi danni, con tutta probabilità, avrebbero potuto essere contenuti se solo non fosse mancata un'opera di prevenzione, imputabile all'incuria ed all'abbandono, che ha portato ad un aumento di densità degli alberi nelle superfici boscate, passate da 113 metri cubi per ettaro nel 1990 a 150 nel 2015, rendendole così difficilmente accessibili per qualsiasi intervento di manutenzione, ordinaria e straordinaria. Al tempo stesso, si riscontra una diminuzione del rapporto tra tagli e accrescimenti, passato dal 48% del 1990 al 39% del 2010 ed al 24% nel 2015 (SOEF). In questo quadro, si stima che circa il 52% del territorio italiano sia esposto al rischio di potenziali processi di degradazione del suolo. Tutto ciò incide fortemente sui costi delle utilizzazioni, riducendo l'interesse economico da parte dei singoli proprietari, incrementando così l'abbandono gestionale di molti boschi. Per quanto il sistema economico del Paese possa vantare un'industria legata ai prodotti legnosi nella quale operano oltre 80.000 imprese, con 400.000 dipendenti, rendendo l'Italia il primo

Il problema, tuttavia, non è circoscritto solo a livello nazionale. In una Comunicazione di luglio 2019², la Commissione UE ne attesta la rilevanza globale, imputandone le ragioni ad una eterogeneità di fattori che vanno da un incremento della domanda di cibo, mangimi, bioenergia e legname, cui è associata una bassa produttività ed una scarsa efficienza nell'impiego delle risorse. A complicare il quadro, si aggiungono l'assenza di politiche efficaci, una *governance* inadeguata, la proliferazione di attività illegali e gli scarsi investimenti. Tutto ciò, se protratto nel tempo, rischia di compromettere irrimediabilmente l'intrinseca multifunzionalità del patrimonio forestale in quanto i boschi, in assenza di un'attenta cura e conservazione da parte dell'uomo, non sarebbero più in grado di assolvere a quelle funzioni non solo economiche ma anche, e soprattutto, ambientali e culturali che sono loro tipiche³.

esportatore europeo ed il terzo al mondo, dipendiamo per oltre l'80% del fabbisogno da Paesi terzi. A conferma del dato, Eurostat ha esaminato il rapporto tra valore aggiunto generato nella produzione e commercializzazione del legno e superficie disponibile al prelievo. Tale indicatore vede l'Italia che si assesta a 148 €/ha, rispetto ad una media UE di 187 €/ha.

² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta*, COM (2019) 352 final.

³ La dottrina ha da tempo posto in evidenza come i boschi adempiano ad una eterogeneità di funzioni di carattere ambientale, socio-culturale ed economico. In argomento, da ultimo, S. CARMIGNANI, *La nuova gestione del bosco, tra funzionalizzazione, sostenibilità e interesse pubblico*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, Milano, 2019, p. 27. Se per A. ABRAMI, *Le funzioni del bosco: appunti sulla rilevanza del diritto forestale*, in *Riv. dir. agr.*, 1983, I, p. 203, le funzioni del bosco potevano essere raggruppate in tre categorie, produttiva, conservativa o di difesa ambientale ed ecologica (nella quale veniva ricondotta, anche quella ricreativa), più di recente l'elencazione si è ampliata, stante le numerose interferenze. Per F. ADORNATO, *La definizione di bosco e/o foresta*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, Padova, 2003, p. 1145, oltre ad una funzione economica, che non riguarda solamente il legno ma anche altre produzioni forestali, rileva una funzione ecologica, idraulica, climatica, igienica, estetica, scientifico didattica e ricreativa. Sul punto la più autorevole dottrina ha sottolineato, in ragione della convergenza di differenti interessi su un medesimo bene, come ciò non debba evocare una contrapposizione tra piano pubblico e privato; piuttosto, è l'interesse pubblico a dare rilievo ad istanze produttive ed a ricercare un equilibrio con le esigenze di carattere conservativo (E. ROMAGNOLI, *Boschi – dir. priv.* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, 1959, p. 193). Sulla scorta di questo rilievo in dottrina, si è poi diffusa l'idea del bosco quale «bene ad uso controllato», in principio espressa da M. TAMPONI, *Una proprietà speciale. Lo statuto dei beni forestali*, Padova, 1983, p. 21, e, più di recente, utilizzata anche da A. GERMANÒ, *L'impresa selvicolturale (ed i suoi profili con riguardo al decreto legislativo n. 227/2001 in materia di orientamento e modernizzazione del settore forestale)*, in F. ADORNATO (a cura di), *Attività agricole e legislazione di orientamento*, Milano, 2002, p. 182 e, da ultimo, A. CROSETTI, *Il coordinamento con la normativa paesaggistica*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, Milano, 2018, p. 185. In tema, v. poi anche M. D'ADDEZIO, *Bosco, ambiente e diritto agrario: interferenze e distinzioni (breve considerazioni)*, in *Il bosco e l'ambiente: aspetti economici, giuridici ed estimativi*, Atti del XVII Incontro Ce.S.E.T., Firen-

Guardando al contesto normativo italiano, questo si è finora distinto per aver introdotto uno dei regimi più rigorosi di tutta Europa⁴. La quasi totalità del patrimonio forestale, infatti, è da decenni sottoposta a vincolo idrogeologico⁵ e nessuna superficie boscata è sottratta a quello paesaggisti-

ze 3-4 aprile 1987, Firenze, 1987, p. 241. In giurisprudenza, C. Cost., 18 aprile 2008, n. 105, in *Foro it.*, 2010, I. c. 394 per cui «caratteristica propria dei boschi e delle foreste è quella di esprimere una multifunzionalità ambientale, oltre ad una funzione economico-produttiva. Si può dunque affermare che sullo stesso bene della vita, boschi e foreste, insistono due beni giuridici: un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico-produttiva del bosco stesso».

⁴ D'altra parte, i regimi vincolistici (sulle cui fonti normative v. le successive note 5 e 6) hanno inizialmente svolto un ruolo determinate sul fronte del recupero del patrimonio forestale, soprattutto se si considera che, dopo gli anni della rivoluzione industriale italiana di metà Ottocento, questo risultava gravemente compromesso.

⁵ Trattasi di un vincolo originariamente previsto dal r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, meglio noto anche come Legge Serpieri. Per quanto non abbia una applicazione circoscritta al settore forestale, secondo Carrozza esso contraddistingue la tipicità della selvicoltura rispetto alla coltivazione del fondo (A. CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario, I. Elementi di teoria generale*, Milano, 1989, pp. 69-145). La sua disciplina, oggi, si rinviene 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 artt. 866 e 876 del cod. civ.; gli artt. 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. GERMANO - 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 cc.dd. 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 *Trattato di diritto agrario*, vol. 2, *Il diritto agroambientale*, diretto da L. Costato - A. Germano - E. Rook Basile, 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

co⁶. Ciò ha portato ad una sostanziale limitazione delle attività selvicolturali, pur dovendosi ricordare come ciò non sia imputabile ad un disinteresse verso le produzioni legnose. Al contrario, sebbene le foreste occupino il 40% del territorio nazionale, per soddisfare il fabbisogno dell'industria

F.D. Busnelli, Milano, 2013, p. 439; F.C. RAMPULLA - A. ROBECCHI MAINARDI - A. TRAVI, *Uso del territorio e vincolo idrogeologico*, Milano, 1981.

⁶ Ai sensi dell'art. 142 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice Urbani) hanno interesse paesaggistico, e dunque sono sottoposti a vincolo, «i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento» (lett. g). A differenza del vincolo idrogeologico, la cui imposizione avviene all'esito di un procedimento amministrativo, l'imposizione di quello paesaggistico avviene *ex lege*, secondo una presunzione *iuris et de iure* sulla rilevanza del bosco come bene paesaggistico.

Per cogliere il significato della disposizione è opportuno ricordare che la nozione di paesaggio è stata sottoposta a una lenta evoluzione. Nel percorso che ha portato all'attuale concezione, la prima disciplina da ricordare è la legge 29 giugno 1939, n. 1497, Protezione delle bellezze naturali, ove il paesaggio era considerato per il suo valore prettamente estetico, che doveva essere conservato statico ed immutato, ove i boschi non erano menzionati proprio perché mutevoli per loro natura, tali da richiedere un costante intervento dell'uomo. A distanza di oltre quarant'anni, complice anche l'art. 9 della Costituzione, è stato poi approvato il d.l. 27 giugno 1985, n. 312, Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, convertito con l. 8 agosto 1985, n. 431, successivamente integrato e modificato dal d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali. In tale serie di provvedimenti, il paesaggio perde la sua vocazione estetica per identificarsi con l'ambiente. La sua rilevanza autonoma, però, viene definitivamente sancita nel d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ove viene considerato come bene culturale, frutto dell'interazione tra uomo e natura. Tale concezione si è affermata a seguito Convenzione Europea del Paesaggio, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa siglata a Firenze il 20 ottobre 2000, cui lo Stato italiano ha aderito con la l. 9 gennaio 2006, n. 14. Per questa, il paesaggio designa «una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni» (art. 1). A tale ultima concezione di paesaggio era già approdata la dottrina. A. PREDIERI, *Paesaggio* (voce), in *Enc. dir.*, XXXIII, 1981, p. 502, interrogandosi sull'interpretazione da dare all'art. 9 Cost., aveva ritenuto che la nozione andasse ricercata in discipline extragiuridiche, dovendosi con tale concetto intendere la "forma del territorio", frutto dell'interazione tra uomo e natura. Ad ogni modo, per un inquadramento generale sulla nozione e sulla sua evoluzione, N. FERRUCCI, *Il paesaggio*, in EAD. (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, Torino, 2020, p. 207; A. CROSETTI, *Paesaggio* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Torino, 2008, p. 542; S. AMOROSINO, *Introduzione al Diritto del paesaggio*, Laterza, Bari, 2010. Sul rapporto tra paesaggio ed agricoltura, da ultimo, N. FERRUCCI-M. BROCCA, *Il paesaggio agrario: dal vincolo alla gestione negoziata*, Milano, 2019. In argomento, anche N. FERRUCCI, *Paesaggio agrario*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di Diritto agrario*, vol. 2. *Il Diritto agroambientale*, cit., 2011, p. 175; E. ROOK BASILE - S. CARMIGNANI - N. LUCIFERO, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio*, Milano, 2010. Sulla rilevanza del bosco come bene paesaggistico, N. FERRUCCI, *Il bosco alla luce del Codice dei Beni culturali e del paesaggio*, in *I diritti della terra e del mercato agro-alimentare. Liber amicorum* Alberto Germanò, Torino, 2016; S. CARMIGNANI, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Profili pubblicistici*, in E. ROOK BASILE - S. CARMIGNANI - N. LUCIFERO, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio*, cit., p. 73; M. BROCCA, *Dimensione culturale e amministrazione dei boschi*, in M. BROCCA - M. TROISI (a cura di), *I boschi e le foreste come frontiere del dialogo tra scienze giuridiche e scienze della vita*, Napoli, 2014, p. 177.

del legno interna, che rappresenta una delle eccellenze del nostro Paese, la materia prima proviene per l'80% da importazioni, rispetto ad una media europea che si aggira intorno al 50%⁷. Basti pensare che già nel 2001, nell'ambito di quell'intervento riformatore che ha novellato l'intera materia agricola, si era sentita l'esigenza di superare gli immobilismi che avevano caratterizzato la legislazione precedente, per suggerire un differente modello orientato a riportare le imprese a riappropriarsi delle superfici forestali⁸. Per quanto il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227 menzionasse, tra i suoi obiettivi, la «valorizzazione della selvicoltura quale elemento fondamentale per lo sviluppo socio-economico e per la salvaguardia del territorio della Repubblica Italiana» (art. 1), attenta dottrina, fin dalla sua entrata in vigore, aveva preconizzato che nel concreto la riforma di orientamento «non progetta alcunché di nuovo che assuma specifica rilevanza ai fini della modernizzazione e dello sviluppo di una attività produttiva e di una gestione forestale rivolta al mercato»⁹. La conferma arriva dal Programma Quadro del Settore Forestale, approvato nel 2008, il quale descrive una situazione dei boschi italiani fortemente problematica, che ancora oggi persiste¹⁰.

⁷ Così CREA, *Annuario dell'agricoltura italiana*, 2018, p. 346

⁸ La legge 27 febbraio 2001, n. 57, ha conferito la delega al Governo per la modernizzazione nei settori dell'agricoltura, delle foreste, della pesca e dell'acquacoltura. Essa era ispirata al dichiarato obiettivo, enunciato nella rubrica della medesima, di apertura e regolazione dei mercati, lasciando così intendere l'intenzione mirata ad un rilancio del mercato del legno. Tra gli obiettivi elencati vi era quello di «ammodernare le strutture produttive (...) forestali» (art. 7, 3° comma, lett. c) e, tra i criteri direttivi, la «promozione della gestione sostenibile del patrimonio forestale per favorire lo sviluppo di nuove opportunità imprenditoriali e occupazionali, anche in forma associata o cooperativa, la certificazione delle attività e la difesa dagli incendi boschivi» (art. 8, 1° comma, lett. f).

⁹ A. GERMANÒ, *Commento al d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, di Orientamento e modernizzazione del settore forestale a norma dell'art. 7 della l. 5 marzo 2001, n. 57*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2001, p. 717

¹⁰ Il *Programma Quadro del Settore Forestale* (PQSF) è un documento approvato sul finire del 2008, con la funzione di costituire un quadro di riferimento strategico, di indirizzo e di coordinamento per il settore forestale nazionale e che nasce dall'esigenza di recepire, a livello nazionale, gli orientamenti elaborati in sede europea ed internazionale. È stato predisposto da un gruppo di lavoro tecnico inter-istituzionale composto da rappresentanti del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, del corpo forestale dello Stato, dell'INEA, dell'ISMEA, nonché da una rappresentanza delle Regioni nominata dalla Conferenza Stato-Regioni-P.A. (Basilicata, Molise, Puglia, Toscana e Veneto). La sua base normativa si rinviene nell'art. 1, comma 1082, legge 27 dicembre 2006, n. 296, il quale afferma: «Al fine di armonizzare l'attuazione delle disposizioni sovranazionali in materia forestale, in aderenza al Piano d'azione per le foreste dell'Unione europea e nel rispetto delle competenze istituzionali, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sulla base degli strumenti di pianificazione regionale esistenti e delle linee guida definite ai sensi dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, propongono

È in questo contesto, dunque, che il nostro legislatore approva il d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, Testo unico in materia di foreste e filiere forestali (“TUFF”)¹¹, con l’obiettivo di spostare il baricentro della disciplina forestale e disegnando un sistema più avanzato di gestione razionale ed assunzione di responsabilità, per contrastare l’abbandono colturale ed il disinteresse culturale¹². L’architrave è costituito dalla gestione forestale sostenibile, nozione di “nuovo conio”¹³, che vincola l’attività di cura del bosco al rispetto della sostenibilità e della valorizzazione della sua pluralità di funzioni. La definizione si rinviene all’art. 3, 2° comma, lett. b), quale «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».

Come si avrà modo di vedere, tale definizione – pur nuova nel contesto interno – non è frutto dell’inventiva del nostro legislatore, ma recepisce quegli orientamenti elaborati in sede internazionale, cui il TUFF dichiara di uniformarsi ed allinearsi, così palesando il suo orizzonte culturale di riferimento. Infatti, l’art. 1 richiama gli «impegni assunti a livello internazionale ed europeo», riferendosi poi espressamente a «quanto previsto dalle risoluzioni delle Conferenze ministeriali per la protezione delle foreste in Europa del Forest Europe»¹⁴.

alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini di un accordo ai sensi dell’art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, un programma quadro per il settore forestale finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali (...). Sul punto v. A. CROSETTI, *Beni forestali* (voce), cit., p. 135; Id., *Beni forestali dopo il d.lgs. 3.4.2018 n. 34* (voce), in *Pluris - Dig. online*.

¹¹ Per un commento v. N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, cit., nonché, la sua prima lettura EAD., *Il nuovo testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, in *Dir. agroalimentare*, 2018, p. 265; A. CROSETTI, *Beni forestali dopo il d.lgs. 3.4.2018 n. 34* (voce), cit.; A. ABRAMI, *La nuova legislazione forestale nel decreto 3 aprile 2018, n. 34*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, p. 101; R. ROMANO, *Il Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, in *Agriregionieuropa*, n. 54, 2018.

¹² Così N. LUCIFERO, *Le attività di gestione forestale, i relativi divieti e la disciplina della viabilità forestale. Forme di promozione dell’associazionismo fondiario e della gestione associata*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario TUFF*, cit., p. 136.

¹³ Così N. FERRUCCI, *Il nuovo testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, in *Diritto agroalimentare*, 2018, p. 268.

¹⁴ Diverse sono le disposizioni del TUFF che richiamano il diritto internazionale. Tra le

D'altra parte, tra i motivi che hanno portato all'approvazione del TUFF, rileva anche l'inadeguatezza della precedente normativa nazionale e regionale, non solo con riferimento alle esigenze sociali e necessità economiche che ruotano intorno al patrimonio forestale ma anche, soprattutto, rispetto all'attuazione sul territorio nazionale delle azioni necessarie all'adempimento degli indirizzi europei e degli impegni internazionali assunti dal nostro Paese in materia ambientale, paesaggistica, energetica e climatica che hanno come termine di riferimento il bosco¹⁵.

Nell'attuale situazione, pertanto, parlare di gestione forestale sostenibile significa collocare il concetto nel contesto da cui trae le proprie origini, ossia il diritto internazionale ed europeo per poi rilevare l'incidenza di tali fonti nella disciplina interna. Per capirne l'effettiva portata riformatrice, è questo l'ambito di riferimento da cui muovere e che dovrebbe disegnare un nuovo ordine che superi gli immobilismi del passato.

Oltretutto, l'indagine risulta prodromica anche allo scopo di meglio definire alcune espressioni che creano ambiguità interpretative. Solo per citare la più evidente, su cui si avrà modo di tornare, il TUFF sembrerebbe introdurre una distinzione tra gestione forestale sostenibile ed attività di gestione forestale, intendendo con quest'ultima tutte le pratiche selvicolturali a carico della vegetazione arborea e arbustiva, gli interventi colturali di difesa fitosanitaria, gli interventi di prevenzione degli incendi boschivi, i rimboschimenti e gli imboschimenti, gli interventi di realizzazione, adeguamento e manutenzione della viabilità forestale al servizio delle attività agro-silvo-pastorali e le opere di sistemazione idraulico-forestale realizzate anche con tecniche di ingegneria naturalistica, nonché la prima commercializzazione dei prodotti legnosi quali tronchi, ramaglie e cimali, se svolta congiuntamente ad almeno una delle pratiche o degli interventi predetti¹⁶. Nonostante l'assonanza fonetica, ad un primo confronto, la definizione di *gestione forestale sostenibile* è formulata in termini generali ed astratti rispetto a quella di attività di *gestione forestale*, molto più specifici. L'interrogativo, dunque, è capire se, a livello concreto, esistano differenze tra le due

più significative, l'art. 6 (programmazione e pianificazione forestale), l'art. 10 (promozione ed esercizio delle attività selvicolturali di gestione), l'art. 14 (coordinamento), l'art. 15 (monitoraggio, statistiche, ricerca, formazione e informazione).

¹⁵ Così A. CROSETTI, *Beni forestali dopo il d.lgs. 3.4.2018 n. 34* (voce), cit.

¹⁶ La definizione si ricava dall'art. 3, 2° comma, lett. p) che, a sua volta rinvia all'art. 7, 1° comma, pur con la dovuta precisazione che le pratiche selvicolturali trovano anche una definizione all'art. 3, 2° comma, lett. c).

nozioni, come lascerebbe intendere la lettera della legge ma con un'ipotesi tutta da verificare.

Si aggiunga, infine, che il TUFF richiede alla selvicoltura¹⁷ di fornire un fondamentale contributo alla gestione forestale sostenibile (art. 1, 3° comma), senza tuttavia spiegare in cosa questo consista ma evocando un preciso modello economico, quello della filiera.

Si arriva così al cuore del problema affrontato nel presente studio. Facendo ingresso per la prima volta nel nostro ordinamento¹⁸, nelle intenzioni del legislatore la nozione di gestione forestale sostenibile dovrebbe essere lo strumento per risolvere i differenti contrasti interpretativi che il TUFF già oggi pone e tutte le problematiche che incontrerà in sede di attuazione, anche da parte delle Regioni. Proprio per questo motivo, l'obiettivo finale

¹⁷ Ai sensi dell'art. 2135 cod. civ., la selvicoltura è attività dell'impresa agricola, autonoma rispetto alla coltivazione. Storicamente, la dottrina optava per una sostanziale assimilazione della selvicoltura alla coltivazione del fondo. In tal senso, si era espresso A. CARROZZA, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, Milano, 1975, p. 81, il quale faceva ricadere tutta la legislazione forestale all'interno del diritto agrario, eliminando ogni dualismo. Lungo questo filone erano poi orientati anche M. BIONE, *L'imprenditore agricolo*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. Galgano, Padova, 1978, p. 482; C. LAZZARA, *Impresa agricola*, in *Comm. Scialoja Branca*, Bologna-Roma, 1980, p. 54; G. GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola*, Napoli, 1980, p. 190. Andando ancora più indietro negli anni già A. ARCANGELI, *Istituzioni di diritto agrario, parte generale*, II, Roma, 1936, p. 2 parlava di «coltivazione del bosco» e, in termini pressoché simili, anche E. BASSANELLI, sub art. 2135 c.c., in *Commentario al Codice civile*, a cura di A. SCIALOJA, *Libro quinto, del lavoro (artt. 2060-2246)*, Bologna-Roma, 1943, p. 414 sottolineava le «strette analogie» tra le due attività. La dottrina successiva, invece, ha iniziato a prendere le distanze, argomentando intorno alla progressiva crescita di importanza della legislazione forestale. Così M. TAMPONI, *Una proprietà speciale. Lo statuto dei beni forestali*, cit., p. 29 ss., ricorda che la disciplina applicabile alla gestione del bosco impone una serie di vincoli nei confronti del proprietario da renderlo, in estrema sintesi, un custode del bene, limitando le facoltà di godimento di cui all'art. 832 cod. civ. e ipotizzando, quindi, una forma di *proprietà speciale* (v. poi anche ID., *Impresa agricola forestale* (voce), *III agg.*, Milano, 1999, p. 677). Il tema è stato poi ripreso anche da F. ADORNATO, *L'impresa forestale*, Milano, 1996, p. 416, che, dopo aver sottolineato i vincoli cui è sottoposta la selvicoltura, ha ritenuto di comprendervi all'interno anche la realizzazione di servizi ambientali che, pur non generando guadagni per l'imprenditore, producono effetti positivi per l'intera collettività. Sul punto v. anche L. ANDREANI, *Silvicoltura* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, 1990, p. 581 ss. A seguito della modifica dell'art. 2135 cod. civ. e dell'approvazione del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, v. A. ABRAMI, *L'impresa forestale nei recenti orientamenti legislativi*, in *Riv. DGA*, 2003, p. 465; L. PETRELLI, *Studio sull'impresa agricola*, Milano, 2007, p. 236; 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, che collocano l'attività imprenditoriale nel più ampio contesto della multifunzionalità del bosco e della complessità di interessi che intorno a questi ruotano.

¹⁸ Sebbene anche il d.lgs. n. 227 del 2001 contenesse alcuni richiami sparsi alla sostenibilità (art. 1; art. 5; art. 6), questo principio non aveva la stessa rilevanza e centralità che oggi gli riserva il TUFF.

del lavoro è provare a coglierne il suo significato ultimo ed intrinseco, che richiede di essere ricostruito muovendo dagli orientamenti internazionali ed europei, essendo queste le sedi in cui il concetto è stato elaborato e sviluppato. L'indagine è anche strumentale a collocare il TUFF in un ambito che trascende i confini nazionali, al fine anche di valutare quale sia quel contributo che il nostro legislatore dà all'attuazione di orientamenti internazionali che, sebbene non vincolanti, questi dichiara di comunque voler recepire.

2. L'elaborazione del concetto di *gestione forestale sostenibile*, come suggerisce la stessa espressione, origina dal principio di sostenibilità¹⁹ e, do-

¹⁹ Limitatamente ai fini che qui rilevano, si isolano i momenti ritenuti essenziali della sua evoluzione storica. Inizialmente, il concetto era vincolato al rispetto dei bisogni delle generazioni future. Nel 1987, nel rapporto della *World Commission on Environment and Development*, meglio noto come Rapporto *Brundtland*, dal nome della sua presidente, compare, per la prima volta, la definizione internazionalmente condivisa di sviluppo sostenibile, poi costantemente ripresa: «*humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*» (capitolo 2). In estrema sintesi, due furono i messaggi della Commissione. Il primo, si prende atto che il mondo non è sulla strada di uno sviluppo sostenibile; il secondo, che lo sviluppo sostenibile si fonda sui pilastri economico, sociale ed ambientale. Un concetto intergenerazionale di sviluppo sostenibile è stato poi adottato al Summit sulla Terra di Rio del 1992. Una delle affermazioni chiave della dichiarazione, infatti, fu che «lo sviluppo attuale non deve minacciare i bisogni della presente generazione e di quelle future» (principio n. 3). Da questo momento il principio inizia progressivamente ad affermarsi e diffondersi, assumendo un'impostazione sempre più pratica. Il *World Summit on Sustainable Development*, svoltosi a Johannesburg nel 2002, infatti, si focalizza meno sui bisogni intergenerazionali e maggiormente, invece, sul collegamento tra sviluppo economico, inclusione sociale e sostenibilità ambientale. Questa visione è stata poi confermata nel 2012, quando si è tenuta la Conferenza Rio+20, conclusasi con la dichiarazione *The Future We Want*, ove il capitolo IV.A è dedicato proprio al rafforzamento delle dimensioni appena menzionate. L'ultimo passaggio si registra nel 2015 quando l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha approvato la c.d. agenda 2030, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Trattasi di un documento sottoscritto all'unanimità dei capi di Stato e di Governo dei 193 Paesi che ne fanno parte. Tre sono le caratteristiche: la sua universalità; la necessità della partecipazione di tutti al cambiamento; la sua visione integrata dei problemi e delle azioni da realizzare. Di particolare rilievo A. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, cit.; J.D. SACHS, *L'era dello sviluppo sostenibile*, Milano, 2015; E. GIOVANNINI, *L'utopia sostenibile*, Bari, 2018. Nella letteratura giuridica v. almeno gli studi monografici di F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2010, spec. p. 143 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*, Milano, 1993; E. RONCHI, *Uno sviluppo capace di futuro. Le nuove politiche ambientali*, Bologna, 2000; F. LA CAMERA, *Sviluppo sostenibile*, Rimini, 2003. Sul rapporto tra agricoltura e sostenibilità, v. G. SGARBANTI - P. BORGHI - A. GERMANO (a cura di), *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, Milano, 2014, ed ivi, in particolare, i saggi di A. JANNARELLI, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità* (p. 37) e S. MANSERVISI, *Il principio dello sviluppo sostenibile: da Rio+20 al diritto dell'Unione europea ed il suo fondamentale ruolo nel diritto agrario* (p. 37). Successivamente all'Agenda 2030, S.

vendo ipoteticamente indicare una data, questa può essere individuata nel 1992²⁰. In quell'anno, infatti, si è tenuto a Rio l'*Earth Summit*²¹ e, tra le varie risoluzioni adottate, alcune sono espressamente destinate a boschi e foreste.

Nello specifico, rileva la “Dichiarazione dei Principi non legalmente vincolanti sulla gestione, conservazione e lo sviluppo sostenibile di tutti i tipi di foreste”, che contiene norme generali di buon comportamento e che coprono ogni aspetto della gestione selvicolturale. In esse si afferma la responsabilità di ciascun Paese nella cura delle proprie risorse boschive; il ruolo di queste ultime nello sviluppo economico; la necessità di difendere la biodiversità e la responsabilità nella conservazione.

Alle foreste, inoltre, è dedicato anche il capitolo 11²² dell'“Agenda

CARMIGNANI, *Agricoltura e pluridimensionalità dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. DGA*, 2016, p. 16 che ricostruisce le coordinate della sostenibilità; E. CRISTIANI, *Quali regole per un'agricoltura sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 645 che sottolinea come il percorso da compiere sia ancora lungo. Sul punto v. anche A. DI LAURO, *Le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, p. 294; L. BODIGUEL, *Agricoltura sostenibile: il sogno di un diritto*, in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Costato, I. Diritto agrario e agroambientale*, Napoli, 2014, p. 197; S. BOLOGNINI, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, p. 619.

²⁰ Prima di tale momento, infatti, il tema della protezione dei boschi e delle foreste era strumentale e collaterale a quello della tutela dell'ambiente. Nella *Convention on Conservation of European Wildlife and Natural Habitats* del 1979 (recepita nell'UE tramite dalle c.d. direttive habitat 43/92 e 62/97), nella *Convention on Wetlands of International Importance* del 1971, nella *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* del 1973 o, ancora, nella *Long-Range Transboundary Air Pollution* del 1979 boschi e foreste vengono considerati come strumentali al raggiungimento di altri obiettivi.

²¹ Trattasi della conferenza Mondiale dell'ONU per l'Ambiente e lo Sviluppo (UNCED). Essa rappresenta la prosecuzione ideale degli impegni già assunti durante la Conferenza di Stoccolma sull'ambiente del 1972, ove per la prima volta si è discusso del rischio di un esaurimento delle risorse disponibili. Peraltro, sempre nel 1972, il Club di Roma aveva pubblicato un volume intitolato *The Limits to growth* (D.H. MEADOWS - D.L. MEADOWS - J. RANDERS - W.W. BEHRENS, *The limits to growth*, Universe Press, New York, 1972, consultabile anche su www.clubofrome.org/report/the-limits-to-growth/) ove alcuni studiosi del MIT di Boston sostennero che la continua crescita economica sulla base dei modelli predominanti avrebbe finito per scontrarsi con la limitatezza delle risorse della terra, portando ad un loro futuro esaurimento e, di conseguenza, ad un crollo dell'economia. Sulla scorta di questi precedenti, dunque l'*Earth Summit* si è concentrato sul binomio crescita economica e tutela dell'ambiente, concretizzandosi in accordi internazionali e documenti programmatici che, sebbene non vincolanti giuridicamente, non sono stati comunque privi di impatto sulle politiche legislative. Tra i vari Autori che si sono interessati al tema v., tra tutti, G.C. GARAGUSO - S. MARCHISIO (a cura di), *Vertice per la Terra*, Milano, 1993; S. MARCHISIO - F. RASPADORI - A. MANEGGIA, *Rio cinque anni dopo*, Milano, 1998, laddove si sottolinea l'insuccesso della conferenza.

²² Di foreste, in realtà, si parla anche negli altri capitoli: capitolo 10 – Un approccio integrato alla pianificazione e gestione delle risorse territoriali; capitolo 12 – Contrastare la desertificazione e la siccità; capitolo 13 – Lo sviluppo sostenibile delle aree di montagna; capitolo 14 – Sviluppo rurale ed agricoltura sostenibile.

21”, che cerca di intervenire sulle cause che hanno generato il fenomeno della deforestazione e del degrado, quali la povertà, gli interessi economici di breve periodo, la debolezza delle istituzioni, il mancato coinvolgimento dei soggetti interessati. Nello specifico, esso è diviso in quattro aree attinenti la multifunzionalità delle foreste; la protezione, gestione sostenibile e conservazione e lo sviluppo di politiche di forestazione e recupero di aree abbandonate; la promozione dei beni e dei servizi forestali; il rafforzamento delle politiche di pianificazione.

È in questi documenti che la gestione forestale sostenibile trova una iniziale collocazione sistematica e ufficiale posizionamento nel contesto internazionale, mutuando la struttura dal più ampio principio di sostenibilità e dai suoi pilastri ambientale, socio-culturale, economico ed istituzionale²³.

Da questo momento in poi, la nozione inizia a svilupparsi e a strutturarsi. Se gli sforzi iniziali si sono prevalentemente concentrati nel definire la struttura e gli obiettivi attraverso interventi successivi nel tempo, negli ultimi anni l'attenzione è stata rivolta alle sue interazioni ed interferenze con altri settori. Ci si è, infatti, resi conto che il principio non esaurisce la sua portata nell'ambito forestale ma le sue implicazioni si estendono anche ad altri campi.

Probabilmente, è da quest'ultimo aspetto che è opportuno muovere non solo perché rappresenta l'approdo finale di un lungo percorso ma, soprattutto, perché suggerisce la prospettiva alla luce della quale rileggere le vicende che hanno interessato l'evoluzione del concetto.

Nel 2015, l'Assemblea generale delle Nazioni unite ha approvato il documento *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, meglio conosciuto come *Agenda 2030*. Si tratta di una risoluzione sottoscritta all'unanimità dei capi di Stato e di Governo dei 193 Paesi che ne fanno parte. Essa prevede 17 obiettivi e 197 sotto-obiettivi che riguardano tutte le dimensioni della vita umana e del pianeta. Tre sono le sue caratteristiche: l'universalità; la necessità della partecipazione di tutti al

²³ È tema dibattuto l'individuazione dei pilastri della sostenibilità. Tenendo fermi il pilastro economico, ambientale e sociale, alcuni suggeriscono di aggiungere anche quello culturale, così A. DI LAURO, *Le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 381, la quale si richiama alle indicazioni provenienti dall'UNESCO e dalla FAO. Invece, per S. CARMIGNANI, *Agricoltura e pluridimensionalità dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. DGA*, 2016, p. 1, rileva anche una dimensione istituzionale «riferita alla capacità di assicurare condizioni di stabilità, democrazia, partecipazione, informazione, formazione e giustizia». Lungo questa seconda direzione si orienta anche J.D. SACHS, *L'era dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 44 per il quale una *governance* adeguata ha «un ruolo fondamentale per il successo o il fallimento» della sostenibilità.

cambiamento; la visione integrata dei problemi e delle azioni da realizzare. Ad oggi, rappresenta la massima espansione ed espressione del principio di sostenibilità, ormai svincolata da una impronta strettamente ambientale ed ecologista per approdare verso ulteriori dimensioni che valorizzino un differente modello di crescita, più inclusiva, più solidaristica, orientata su produzioni di qualità, garantendo una conservazione dell'ecosistema²⁴.

Al settore selvicolturale è dedicato l'obiettivo 15, «proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno, e fermare la perdita di diversità biologica»²⁵.

Collocare la gestione forestale sostenibile all'interno dell'architettura disegnata dall'Agenda 2030 significa legare il concetto, indissolubilmente, anche al perseguimento degli altri sedici obiettivi, pur con differente intensità ma nell'ambito di un disegno ben più articolato e complesso.

La Comunicazione della Commissione UE del 2019, intitolata "Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta"²⁶ evidenzia questo passaggio. Essa afferma che le foreste, ove ben tenute e conservate, svolgono una molteplicità di funzioni che contribuiscono al conseguimento della maggior parte degli obiettivi posti dall'Agenda 2030, tra cui, solo per citarne alcuni, la lotta alla povertà, attraverso le entrate generate dalle produzioni forestali (obiettivo 1); il contrasto alla fame, fornendo le foreste nutrimento tratto da frutti selvatici e selvaggina (obiettivo 2); la tutela della salute, offrendo piante medicinali (obiettivo 3); acqua pulita e servizi igienici sanitari, garantendo alle popolazioni acqua potabile

²⁴ Ricorda E. GIOVANNINI, *L'utopia sostenibile*, cit., p. IX, che l'enciclica *Laudato si'* di Papa Francesco fu pubblicata proprio a maggio 2015, pochi mesi prima della firma dell'Agenda 2030, al fine di esercitare una pressione verso i governi che ancora discutevano sul suo contenuto. Sul tema anche N. FERRUCCI, *Il diritto e il rovescio: riflessioni del giurista sull'ambiente alla luce dell'enciclica Laudato si'*, in *Agricoltura, Istituzioni e Mercato*, 2015, p. 74. Per un approccio generale all'Agenda 2030, v. L. CHIUSI, *The UN 2030 Agenda on Sustainable Development: talking the talk, walking the walk?*, in *La comunità internazionale*, 2016, p. 49; N. LONGO, *L'Agenda 2030 ed il principio della sostenibilità nel diritto internazionale*, in *Dir. pen. della globalizzazione*, 2017, p. 297; M. MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 2019, 9, p. 1; M. MONTINI - F. VOLPE, *Sustainable development goals: "molto rumore per nulla"?*, in *Riv. giur. amb.*, 2015, p. 489.

²⁵ Si riporta in inglese, ove meglio si coglie il richiamo alla gestione forestale sostenibile, «protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss».

²⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta*, cit.

o destinata all'irrigazione (obiettivo 6); un lavoro dignitoso ed una riduzione delle disuguaglianze, stimolando lo sviluppo di nuove professionalità e sollecitando nuovi rapporti tra imprese (obiettivi 8 e 10); la promozione di un consumo ed una produzione responsabile (obiettivo 12); la lotta ai cambiamenti climatici, attraverso lo stoccaggio del carbonio (obiettivo 13).

Seguendo un approccio sincronico, l'Agenda 2030 mette in luce come la gestione forestale sostenibile, ove correttamente realizzata, potrebbe suggerire un modello alternativo di sviluppo, dove le istanze economiche si integrano con quelle ambientali e socio-culturali, contribuendo ad innescare un processo che può favorevolmente incidere anche in altri settori. Al contempo, ove non correttamente realizzata, la multifunzionalità del patrimonio boschivo non potrebbe essere garantita, con incalcolabili conseguenze negative a livello globale.

Con in mente questo orizzonte finalistico, merita andare più a fondo ed analizzare gli sviluppi della nozione, nella sua prospettiva diacronica.

Procedendo con ordine, a seguito dell'*Earth Summit*, è stato inizialmente istituito l'*Intergovernmental Panel on Forest* (1995), al quale è prima subentrato l'*Intergovernmental Forum on Forest* (1997) e poi lo *United Nations Forum on Forest* (2000). A tali istituzioni è stato assegnato il compito di predisporre una serie di proposte d'azione che, in ultima analisi, avrebbero dovuto culminare nell'approvazione di un documento vincolante, al quale non si è finora mai giunti²⁷.

Durante questi anni, però, sono state predisposte 270 proposte d'azione e, sulla base di queste, lo *United Nations Forum on Forest* (UNFF) ha pubblicato due documenti denominati *Global Objectives on Forests* (2006) e *Non-legally binding instrument on all types of forests* (2007). Nelle aspirazioni dell'UNFF, avrebbero dovuto rafforzare la cooperazione internazionale tra Stati, con risultati percepibili entro il 2015. Tuttavia, così non è avvenuto. Il 22 dicembre 2015, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha posticipato il termine al 2030, rinominando i *Non-legally binding instrument on all types of forests* come *United Nation Forest Instruments*, mantenendone invariato il contenuto e la loro natura non vincolante.

²⁷ Ricordano C. D'ALOYA - L. PESI, *La cooperazione internazionale per la salvaguardia delle foreste e il ruolo dell'Unione europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, p. 76 che le ragioni sono sostanzialmente riconducibili allo scontro tra due fronti opposti. Da un lato, quello dei Paesi industrializzati e delle ONG, i quali avrebbero desiderato proibire l'abbattimento delle foreste, sulla base della considerazione che queste costituiscono un patrimonio universale ed hanno una funzione ecologica insostituibile; dall'altro lato, i Paesi in via di sviluppo vedevano nelle foreste una risorsa nazionale e non globale, su cui esercitare liberamente il loro diritto allo sfruttamento.

Nel 2017, a seguito della pubblicazione dell'Agenda 2030²⁸, è stato approvato lo *United Nations strategic plan for forests 2017-2030*. In esecuzione dell'obiettivo 15 della citata agenda, in esso viene delineata la politica delle Nazioni Unite in materia forestale fino al 2030. Esso individua sei obiettivi, cui sono associati 26 target²⁹. In una lettura unitaria, essi dovrebbero fornire «*a global framework for action at all levels to sustainably manage all types of forests and trees outside forests, and to halt deforestation and forest degradation*» (par. 1).

La nozione di gestione forestale sostenibile, però, si rinviene nei già menzionati *United Nations forest instruments* che contengono misure di portata più concreta, per quanto sempre astratta, stante la loro rilevanza globale e dovendo essere poi meglio specificate dai singoli Stati, siano essi sviluppati o in via di sviluppo, sulla base delle problematiche che caratterizzano il loro patrimonio forestale. In tale provvedimento si legge: «*sustainable forest management, as a dynamic and evolving concept, is intended to maintain and enhance economic, social and environmental value of all types of forests, for the benefit of present and future generations*».

Parallelamente al percorso intrapreso dalle Nazioni Unite e contestualmente a tali risoluzioni, un importante contributo a delineare la nozione di gestione forestale sostenibile è stato offerto dalle risoluzioni delle Conferenze ministeriali per la protezione delle foreste in Europa del *Forest Europe* (anche Conferenze Paneuropee), che il TUFF, oltretutto, espressamente richiama (art. 1, 3° comma).

Trattasi di una iniziativa avviata nel 1990, fondata sull'impegno volontario di 47 firmatari (46 Stati di area europea e la stessa UE). Oltre ai rappresentanti dei singoli Stati aderenti, vi hanno partecipato anche diverse

²⁸ Su cui v. *infra*.

²⁹ Di seguito, gli obiettivi in sintesi.

Global Forest Goal 1. Invertire la perdita di copertura forestale in tutto il mondo attraverso la gestione forestale sostenibile, aumentare gli sforzi per prevenirne il degrado, contribuire allo sforzo globale per affrontare il cambiamento climatico.

Global Forest Goal 2. Migliorare i benefici economici, sociali e ambientali basati sulle foreste, anche migliorando le condizioni di vita delle popolazioni che dalle foreste dipendono.

Global Forest Goal 3. Aumentare l'area di foreste protette e di quelle gestite in modo sostenibile.

Global Forest Goal 4. Mobilitare, aumentandole in modo significativo, nuove ed ulteriori risorse finanziarie, rafforzare le cooperazioni e le partnership tecnico-scientifiche.

Global Forest Goal 5. Promuovere strutture di *governance* per implementare l'attuazione del principio di gestione sostenibile delle foreste.

Global Forest Goal 6. Migliorare, a tutti i livelli, la cooperazione, il coordinamento, la coerenza e le sinergie sulle questioni connesse alle foreste.

organizzazioni del settore privato, membri della Comunità internazionale ed ONG ambientali. Dal 1990 ad oggi si sono tenute sette conferenze³⁰. Per quanto neppure in questa sede si sia ancora giunti all'adozione di un testo vincolante, è qui che si registrano forse i maggiori progressi. Gli Stati partecipanti, infatti, provengono tutti da Paesi già sviluppati, sensibili alla tematica ed afflitti da problematiche comuni, più attinenti al degrado ed all'abbandono del patrimonio forestale rispetto alla deforestazione incontrollata.

In aderenza ai lavori dell'UNFF, anche le conferenze paneuropee hanno elaborato orientamenti di politica forestale, obiettivi generali e strumenti di coordinamento e cooperazione, tutti ispirati al principio della gestione attiva e sostenibile. Nel 2011, durante il mandato ministeriale di Oslo, è stata concepita l'idea di negoziare un accordo legalmente vincolante. Sul finire del 2013 è stato depositato un primo *draft*, poi presentato e discusso a Madrid, nel 2015.

La proposta di accordo non vincolante recepisce una definizione di gestione forestale sostenibile elaborata nel 1993 all'incontro di Helsinki, poi ulteriormente implementata nel 1998 all'esito della conferenza di Lisbona e, da ultimo, nel 2003 a Vienna. Essa recita «*sustainable forest management means the stewardship and use of forests and forest lands in a way, and at a rate, that maintains their biodiversity, productivity, regeneration capacity, vitality and their potential to fulfill, now and in the future, relevant ecological, economic and social functions, at local, national and global levels, and that does not cause damage to other ecosystems*» (art. 1, lett. b).

Entrambe le nozioni, quella paneuropea e quella elaborata dalle Nazio-

³⁰ La prima, svoltasi nel dicembre 1990 a Strasburgo, era incentrata sul monitoraggio e sulla protezione delle foreste e su questioni inerenti alla ricerca. La seconda si è svolta nel giugno 1993 a Helsinki e ha riguardato principalmente la gestione sostenibile delle foreste, la conservazione della diversità biologica e il rapporto foresta-clima nei Paesi dell'Europa centrale e orientale. Nella terza conferenza, tenutasi nel giugno 1998 a Lisbona, si sono affrontati gli aspetti socioeconomici, i criteri e gli indicatori della gestione sostenibile e la conservazione della biodiversità e dei paesaggi forestali. La quarta conferenza, che si è tenuta nell'aprile 2003 a Vienna, è stata dedicata in special modo all'integrazione della gestione sostenibile delle foreste nel contesto più ampio dello sviluppo sostenibile. La quinta, a Varsavia nel novembre 2007, ha trattato due temi principali: il rapporto tra foreste, legno ed energia, da un lato, e foreste e acqua, dall'altro. La sesta si è tenuta a Oslo, in Norvegia, nel giugno 2011, dove i ministri hanno adottato gli obiettivi europei 2020 per la protezione e la gestione sostenibile, e hanno deciso di avviare negoziati su un accordo giuridicamente vincolante in Europa. Infine, la settima, ed ultima, Conferenza si è tenuta a Madrid, nel 2015, ed ha affrontato i seguenti temi: economia verde e aspetti sociali della gestione sostenibile delle foreste; protezione delle foreste in un ambiente in evoluzione; futura direzione delle Conferenze. La prossima conferenza dovrebbe svolgersi ad aprile 2021 a Bratislava. Per approfondimenti, v. il sito <https://foresteurope.org> ove sono raccolti e consultabili tutti i lavori.

ni Unite, non specificano, concretamente le condotte da tenere ma richiedono di orientare finalisticamente le singole attività selvicolturali verso il raggiungimento di una eterogeneità di obiettivi. Sotto questo profilo, mentre la nozione contenuta negli *United Nations forest instruments* sembrerebbe avere una portata più ampia ed estesa, da inquadrare nel contesto degli obiettivi segnati dallo *UN Strategic plan 2017-2030*, la nozione elaborata in sede paneuropea si distingue per essere più concreta e specifica, mettendo maggiormente in luce il suo legame con la multifunzionalità del patrimonio forestale.

Ciò, tuttavia, non pone le due definizioni in contrapposizione tra loro. Entrambe, sono accomunate e sistematicamente riconducibili al più generale principio di sostenibilità che impone la valorizzazione delle funzioni economiche, ambientali e socio-culturali del patrimonio forestale, nella consapevolezza che il sacrificio di una, determina il venir meno delle altre, pregiudicando così la conservazione dei boschi per le generazioni future.

3. Il diritto UE non contempla il legno tra i prodotti agricoli³¹ e, ai sensi dell'art. 5 TUE e del principio di attribuzione, la politica forestale ri-

³¹ I confini dell'agrarità, tra il diritto nazionale e quello eurounitario, non coincidono. Infatti, se il codice civile individua l'agricoltura sulla base dell'attività svolta dall'imprenditore (cura del ciclo biologico), il diritto dell'Unione europea guarda al mercato e, di conseguenza, sposta l'attenzione verso il prodotto, precisando che "per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti" (art. 38 TFUE), con l'ulteriore specificazione che questi sono solo quelli tassativamente elencati all'Allegato I. Sulla diversa nozione di agrarità tra Italia ed Unione europea, v. A. GERMANO - E. ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino, 2014, p. 101 e ss. nonché L. COSTATO, *Influenza del diritto comunitario sul diritto agrario interno*, in *Metodi del diritto agrario moderno*, Milano, 1986, p. 115; G. SGARBANTI, *Le fonti del diritto agrario*, Padova, 1988, p. 287. In questo contesto, un vistoso disallineamento riguarda il legno e la selvicoltura. Fin dal Trattato di Roma (art. 32), il legno non era annoverato tra i prodotti agricoli. A conferma, la Corte di giustizia, con sentenza 25 febbraio 1999, C-164/97 e C-165/97, *Parlamento c. Consiglio*, ha dichiarato illegittimi il reg. (CE) n. 307/97 relativo alla protezione delle foreste contro l'inquinamento atmosferico e il reg. (CE) n. 308/97 relativo alla protezione delle foreste contro gli incendi, essendo stata seguita, per la loro adozione, la procedura di sola consultazione del Parlamento europeo e non quella di cooperazione. Tale procedura, censurata dalla Corte, era stata adottata perché, alla base dei regolamenti impugnati era posto l'art. 43, che all'epoca disciplinava l'agricoltura. La Corte, accogliendo la tesi del Parlamento, rileva che gli alberi non sono compresi nell'Allegato I e, quindi, non rientrano nella materia agricoltura, da qui l'illegittimità della procedura scelta, che incide sulla validità del provvedimento. La dottrina non si è così astenuta dall'evidenziare come tale decisione rappresenti l'incongruenza più appariscente tanto rispetto alla nozione tradizionale di agricoltura quanto con riferimento alla categoria dei prodotti del suolo, che la stessa norma europea evoca (così E. ROMAGNOLI, *Lezioni di diritto agrario comparato*, Firenze, 1978, p. 50). Ricorda F. ADORNATO, *L'impresa forestale*, cit., p. 155, che le ragioni dell'esclusione furono di carattere essenzialmente pratico e riconducibili a quattro argomenti: l'insufficiente produzione legnosa inidonea a coprire il

entra tra le competenze degli Stati membri. Ciò, tuttavia, non ha impedito all'Unione europea di interessarsi all'argomento perché, sebbene l'art. 38 e l'Allegato I TFUE siano ispirati a logiche di mercato, i boschi non assolvono solamente a funzioni economiche ma anche ambientali e socio-culturali, così legittimando l'intervento.

Diverse sono le discipline che incidono sulla materia, alcune che intervengono con provvedimenti di più ampia portata, altre di rilevanza più settoriale³². Al di là di un esame nel loro dettaglio, che esula dall'economia del presente lavoro, ciò che interessa isolare è il loro orizzonte finalistico, che trova una compiuta ricostruzione in quel documento conosciuto come Strategia forestale dell'Unione europea, approvato nel 2013³³. Ad essa è assegna-

fabbisogno europeo, da cui discende l'inutilità di una OCM; l'ostilità della Germania che, avendo una produzione legnosa maggiore rispetto agli altri Stati membri, preferiva optare per una politica liberista; la diversità tra il legno ed il prodotto alimentare, quest'ultimo destinato a soddisfare un bisogno essenziale dell'individuo; la peculiarità del mercato del legno, essendo collegata alla gestione dei boschi che, come ricordato, hanno un valore che trascende quello esclusivamente economico.

³² Provando a elencare i più significativi e riordinarli per aree tematiche, si percepisce immediatamente la multifunzionalità che caratterizza tale tipologia di bene. Per quanto il legno non sia prodotto agricolo, nella PAC rilevano il reg. (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale, reg. (UE) n. 1306/2013 ad efficacia trasversale ed il reg. (UE) n. 1307/2013 destinato agli aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali. Con riferimento al settore ambientale e alla biodiversità, vanno menzionati la direttiva 2009/147/CE concernente la conservazione degli uccelli selvatici; la direttiva 92/43/CEE del Consiglio sulla conservazione degli habitat naturali; la direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria; il reg. (UE) n. 1293/2013 che istituisce il programma c.d. programma LIFE; il reg. (UE) n. 1143/2014 sulla gestione delle specie esotiche invasive. Nel settore dell'energia, va menzionata la direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. Per quanto concerne il clima, v. il reg. (UE) 2018/841 sulle emissioni e gli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura e il successivo reg. (UE) 2018/842 sulle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra in esecuzione dell'accordo di Parigi. Relativamente al commercio, cfr. la direttiva 1999/105/CE che riguarda la commercializzazione dei materiali forestali di moltiplicazione; il Regolamento (CE) n. 2173/2005 che introduce il sistema di licenze FLEGT per le importazioni di legname; il reg. (UE) n. 995/2010 sugli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati; il reg. (UE) n. 652/2014 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale.

³³ 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. Per completezza, è opportuno ricordare che la prima strategia forestale risale al 1998, adottata con Risoluzione del Consiglio del 15 dicembre 1998, 1999/C 56/01. Essa ha trovato una solida base a seguito della entrata in vigore, nel 1997, del Trattato di Amsterdam, che ha determinato un radicale mutamento dell'azione comunitaria nel settore ambientale, e di conseguenza anche in quello forestale (v. in particolare gli artt. 2 e 6). L'obiettivo era istituire un quadro di azioni mirate al sostegno ed allo sviluppo della gestione forestale sostenibile, in coerenza con gli impegni di Rio e di Helsinki (rispettivamente del 1992 e del 1993), da raggiungersi mediante un'azione

to il compito di sviluppare ed attuare una visione comune “sulla gestione multifunzionale e sostenibile delle foreste in Europa, che definisca priorità e obiettivi per le azioni, stabilisca un nesso tra le strategie e i piani di finanziamento dell’UE e degli Stati membri, rafforzi la pianificazione, il finanziamento e l’attuazione intersettoriale coerente delle attività, stabilisca chiari meccanismi di monitoraggio, valutazione e rendicontazione e rivede il coinvolgimento dei portatori di interesse”. Essa afferma tre importanti principi.

Il primo ribadisce l’importanza della gestione sostenibile ed il ruolo multifunzionale delle foreste, strumentali all’offerta di molteplici prodotti e servizi, garantendo sempre la protezione dell’ambiente e del territorio. Il secondo impone una efficiente gestione delle risorse, da impiegare nello sviluppo rurale, nella crescita e nella creazione di posti di lavoro. Il terzo, infine, è quello della responsabilità globale delle foreste, della promozione della produzione e del consumo sostenibili dei prodotti forestali.

La continuità con gli orientamenti internazionali è evidente, in particolare quelli elaborati in sede paneuropea. Oltre a ribadire il ruolo multifunzionale dei boschi, da conservare e valorizzare attraverso una gestione forestale sostenibile, di quest’ultimo concetto viene proposta una definizione che ricalca quella già elaborata all’esito della conferenza di Helsinki del 1993, «una gestione sostenibile delle foreste richiede modi e livelli di sfruttamento delle foreste e delle superfici boschive che rispettino la biodiversità, la produttività, la capacità di rigenerazione, la vitalità e la possibilità di svolgere, ora e in futuro, importanti funzioni ecologiche, economiche e sociali a livello locale, nazionale e globale, senza danneggiare altri ecosistemi».

Analogamente agli *United Nations strategic plan for forests 2017-2030*, anche qui vengono individuate otto aree prioritarie d’azione, a loro volta raggruppabili in tre macro gruppi: funzione sociale delle foreste³⁴; miglioramento delle conoscenze³⁵; coordinamento e comunicazione³⁶.

coordinata delle politiche e delle iniziative dell’UE e degli Stati membri. In questa direzione deve essere inquadrato, poi, il piano d’azione per le foreste 2007-2011, che ha isolato quattro obiettivi centrati sulla competitività, l’ambiente, la qualità della vita, il coordinamento e la comunicazione.

³⁴ Esso concerne il sostegno alle comunità rurali ed urbane; l’incremento della competitività e della sostenibilità delle industrie forestali dell’UE, della bioenergia e dell’economia verde in generale; il ruolo delle foreste nella gestione dei cambiamenti climatici; il miglioramento dei servizi ecosistemici.

³⁵ Si propongono azioni volte a monitorare lo stato attuale e le linee di cambiamento delle foreste nonché lo sviluppo di prodotti forestali innovativi che generino nuovo valore aggiunto.

³⁶ Trattasi di proposte volte ad una migliore conoscenza e gestione dei beni forestali tra Stati membri e promozione di una visione ed approccio globale al tema.

In esecuzione della *Strategia*, la Commissione ha elaborato un piano di attuazione pluriennale (MAP forestale)³⁷. Molte azioni sono state concepite all'interno della PAC 2014-2020, naturalmente nell'ambito delle sue politiche di sviluppo rurale, trattandosi di un settore precluso agli interventi di sostegno al mercato, di cui al primo pilastro.

Il reg. (UE) n. 1305/2013 assegna ai boschi un ruolo trasversale nello sviluppo dei territori rurali, non più circoscritto alla sola tematica ambientale, ma anche produttiva e socio-culturale³⁸, attribuendo così alle risorse forestali ed al settore produttivo un ruolo cardine nel perseguimento non solo delle priorità strategiche sancite dall'art. 5 del medesimo regolamento ma anche degli obiettivi e degli impegni assunti in sede internazionale³⁹. A tal fine, raggruppa in un'unica misura tutti i tipi di sostegno nel settore forestale, finalizzati a dare attuazione agli impegni assunti dagli stati membri in sede nazionale, europea ed internazionale.

Si decide di operare in una duplice direzione: il potenziamento e il miglioramento delle risorse forestali mediante l'imboschimento di terreni e la creazione di sistemi agroforestali che abbinino agricoltura estensiva e silvicoltura; il ripristino delle foreste danneggiate dagli incendi o da altre calamità naturali ed eventi catastrofici e le pertinenti misure di prevenzione, investimenti nelle tecnologie silvicole e nella trasformazione, mobilitazione e commercializzazione dei prodotti delle foreste⁴⁰.

³⁷ Documento di lavoro dei servizi della Commissione del 3 settembre 2015, *Piano di attuazione pluriennale della strategia forestale dell'UE*, SWD (2015) 164 final

³⁸ Si rammenta, in tal senso, la prima parte del *considerando* 4: «Al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle zone rurali, è necessario concentrarsi su un numero limitato di obiettivi essenziali, concernenti il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo, forestale e nelle zone rurali, potenziare in tutte le Regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste, l'organizzazione della filiera agroalimentare, compresa la trasformazione e la commercializzazione di prodotti agricoli, il benessere degli animali, la gestione dei rischi inerenti all'agricoltura, la salvaguardia, il ripristino e la valorizzazione degli ecosistemi connessi all'agricoltura e alle foreste, la promozione dell'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio nel settore agroalimentare e forestale, nonché l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali».

³⁹ Sul punto v. *considerando* 20: «La misura a favore del settore forestale dovrebbe tener conto degli impegni assunti dall'Unione e dagli Stati membri in sede internazionale e basarsi sui piani forestali adottati dagli Stati membri a livello nazionale o regionale o su strumenti equivalenti, a loro volta ispirati agli impegni contratti nelle conferenze ministeriali sulla protezione delle foreste in Europa. Tale misura dovrebbe contribuire all'attuazione della strategia forestale dell'Unione, in linea con la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, intitolata «Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale»».

⁴⁰ Il riferimento va agli articoli 21-26 del reg. (UE) 1305/2013. Come riportato dalla

Sono previsti, inoltre, i pagamenti c.d. agro-silvo-ambientali⁴¹. L'obiettivo è indennizzare quei silvicoltori che, oltre a rispettare i vincoli legislativi, forniscono ulteriori servizi rispettosi per l'ambiente o per la salvaguardia delle foreste, assumendosi impegni per il potenziamento della biodiversità, la conservazione degli ecosistemi forestali di pregio e il rafforzamento delle loro capacità di mitigazione dei cambiamenti climatici, nonché il consolidamento della funzione protettiva dei boschi in relazione all'erosione del suolo, all'assetto idrologico e alle calamità naturali⁴². A costoro, se dotati di un piano aziendale volto a programmare e pianificare gli interventi sugli ettari a loro disposizione, vengono riconosciuti pagamenti per ettaro di foresta, strumentali a compensare i maggiori costi ed il mancato guadagno.

Per valutare se la nuova Strategia Forestale UE e le misure previste dalla PAC abbiano prodotto gli effetti sperati nella direzione della gestione forestale sostenibile, uno strumento utile è costituito dal Report della Commissione pubblicato il 7 dicembre 2018⁴³ ed avente ad oggetto i progressi fatti nella implementazione della Strategia Forestale Europea nel quinquennio 2013-2018. Esso dà atto che la maggior parte delle azioni è stata attuata. Alcune si sono concluse, sebbene anche solo parzialmente (30%); altre sono ancora in corso (45%), mentre altre non sono ancora state attuate (10%) o hanno subito dei ritardi. Tuttavia, qualche perplessità rimane non soddisfatta. Se si considera lo stato di conservazione delle foreste UE, delle due, l'una: o la strategia forestale europea non ha previsto misure adeguate oppure queste non sono state correttamente attuate.

Ad ogni modo, da tale documento si evince che uno degli ostacoli più significativi alla realizzazione degli obiettivi della strategia forestale UE e del MAP forestale è costituito dai vincoli burocratici ed amministrativi adottati dagli Stati membri, cui va aggiunto lo scarso dialogo tra di loro. Tutto ciò ha impedito l'adozione di misure più rispondenti alle esigenze ed alle

Commissione europea, essi rappresentano, ad oggi, il maggior sostegno per la protezione e la gestione sostenibile delle foreste UE. Per il periodo di programmazione 2014-2020, 24 Stati membri hanno pianificato misure forestali, vale a dire il 90% dei programmi di sviluppo rurale (PSR), impegnando un importo pari a € 8,2 miliardi della spesa pubblica totale (v. 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, p. 3)

⁴¹ La disciplina è contenuta all'art. 34, rubricato Servizi silvo-ambientali e climatici a salvaguardia delle foreste.

⁴² L'esemplificazione, sebbene non contenuta nell'art. 34, si trae dalla lettura del considerando 28

⁴³ *Progressi nell'attuazione della strategia forestale dell'Unione europea*, COM(2018) 811 final, cit.

priorità locali⁴⁴. Al contempo, però, i medesimi Stati membri hanno riconosciuto che la strategia ha influito sulle loro politiche e azioni, anche a livello subnazionale. In tal senso, il Consiglio, a margine della relazione del 2018, ha invitato la Commissione a presentare una nuova comunicazione su come intensificare l'azione dell'UE contro la deforestazione⁴⁵ e ad elaborare una nuova strategia forestale oltre il 2020⁴⁶, che sviluppi ancora di più le potenzialità della gestione sostenibile, a tutti i livelli.

Collocandosi così in una prospettiva che guarda al futuro, nella proposta di nuova PAC in corso di discussione⁴⁷, segnatamente quella destinata a

⁴⁴ *Progressi nell'attuazione della strategia forestale dell'Unione europea*, COM(2018) 811 final, cit., p. 4

⁴⁵ Trattasi della Comunicazione *Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta*, COM(2019) 352 final, cit.

⁴⁶ *Council Conclusions on the progress on the implementation of the EU Forest Strategy on a new strategic framework on forests*, cit., decisione confermata anche nella comunicazione *Il green deal europeo*, COM(2019) 640 final, cit., p. 15, che ne riporta anche gli elementi caratterizzanti: «La nuova strategia forestale dell'UE avrà come obiettivi principali l'effettivo imboscamento e la conservazione e il ripristino delle foreste in Europa, per contribuire ad aumentare l'assorbimento di CO₂, ridurre l'impatto e l'estensione degli incendi boschivi e promuovere la bioeconomia, nel pieno rispetto dei principi ecologici che favoriscono la biodiversità. I piani strategici nazionali nell'ambito della politica agricola comune dovrebbero incentivare i responsabili della gestione delle foreste a preservare, far crescere e gestire le foreste in modo sostenibile. Prendendo le mosse dalla comunicazione "Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta", la Commissione adotterà misure sia di regolamentazione che di altro tipo per promuovere i prodotti importati e le catene del valore che non comportano la deforestazione e il degrado delle foreste».

⁴⁷ Le proposte di nuova PAC sono attualmente oggetto di esame presso il Parlamento europeo e, nelle more della sua approvazione, è stato di recente approvato il reg. (UE) n. 2020/2200 che, in estrema sintesi, proroga l'efficacia della vigente PAC fino al 2023. La nuova PAC sembra orientata verso l'abbandono della precedente architettura a pilastri per approdare verso un sistema unitario. Rispetto ai quattro regolamenti attualmente ancora vigenti, dovrebbe articolarsi in tre discipline: una di carattere strategico-pianificatorio (COM(2018) 392 final), un'altra sull'organizzazione comune di mercato (COM(2018) 394 final, che in realtà conserva la struttura del reg. (UE) 1308/2013, intervenendo con singole modifiche e coordinando la disciplina sulle denominazioni) ed, infine, l'ultima di carattere orizzontale sul finanziamento, la gestione ed il monitoraggio (COM(2018) 393 final). Procedendo con ordine, la proposta della Commissione mira al perseguimento di nove obiettivi, raggruppabili in tre macro-aree. La prima concerne l'equità e un sostegno più mirato agli operatori, nel quale confluiscono la garanzia di un reddito medio più equo, l'aumento della competitività e il riequilibrio della distribuzione del potere nella filiera alimentare. La seconda raggruppa le politiche ambientali e climatiche, nella quale convergono le azioni per il cambiamento climatico, la tutela dell'ambiente e la protezione del paesaggio e della biodiversità. La terza muove proprio dal presupposto che gli agricoltori sono fornitori di beni pubblici essenziali e sono al centro delle comunità rurali, cui sono collegati gli obiettivi di sostegno al ricambio generazionale, lo sviluppo di aree rurali dinamiche e la protezione della qualità dell'alimentazione e della salute. Sotto il profilo procedurale, l'UE stabilisce le norme di base e un pacchetto di misure. Ciascun Stato membro, quindi, elaborerà un piano strategico nazionale, indicando le misure prescelte e i risultati attesi, che dovrà essere approvato dalla Commissione e da questa

sostituire gli attuali regolamenti nn. 1305/2013 e 1307/2013, l'Unione afferma l'impegno a promuovere, con il sostegno degli Stati membri, la silvicoltura sostenibile e la gestione forestale sostenibile⁴⁸. Per quanto si confermino, in termini concreti, le misure già presenti nella PAC vigente, queste si collocano in un orizzonte finalistico differente, volto a traghettare l'attuale ispirazione ambientalista verso un contesto di più ampia portata, centrato sul principio di sostenibilità⁴⁹. Nello specifico, si prevede che le misure forestali «dovrebbero contribuire ad attuare la strategia forestale dell'Unione e basarsi sui programmi forestali adottati dagli Stati membri a livello nazionale o regionale»⁵⁰. Gli impegni per l'erogazione di servizi agro-climatico-ambientali e la salvaguardia delle foreste sono strumentali allo sviluppo di una selvicoltura sostenibile, per i quali è previsto un pagamento ad ettaro (art. 65). Vanno poi annoverate le politiche volte a sostenere gli investimen-

costantemente monitorato. Nelle aspirazioni della Commissione, ciò dovrebbe garantire agli agricoltori, fermi i sostegni al reddito, soluzioni su misura basate su risultati anziché su processi nonché maggiori incentivi per andare oltre i requisiti minimi, cui però si accompagna anche un inasprimento di sanzioni qualora gli obiettivi non fossero raggiunti. Per un primo approccio al tema, per tutti, L. COSTATO, *La politica agricola dell'Unione europea dopo il Covid*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, p. 673; in argomento, si vedano i lavori congressuali del Convegno di Verona del 19-20 dicembre 2019, intitolato *La Politica agricola comune tra attesa per una riforma e attuali profili applicativi*, organizzato dall'AICDA, e in dettaglio M. GOLDONI, *Introduzione al convegno*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 5; A. SCIAUDONE, *Presentazione Prima Sessione (La nuova PAC: considerazioni generali) e Seconda Sessione (PAC e finanziamenti in agricoltura)*, *ivi*, p. 18; F. ALBISINNI, *La nuova PAC e le competenze degli Stati membri*, *ivi*, p. 23; A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, *ivi*, p. 43.

⁴⁸ Rispettivamente, art. 6, 1° comma, lett. b) della COM(2018) 392 final e *considerando* 39.

⁴⁹ Da una prima lettura, in termini sistematici, la centralità che l'attuale PAC riserva all'ambiente sembra oggi sostituita dalla sostenibilità. Le proposte di riforma in corso di approvazione sono tutte accompagnate da una medesima relazione introduttiva, la quale afferma il seguente principio, «una politica agricola comune più moderna dovrà sostenere la transizione verso un settore agricolo pienamente sostenibile» (p. 1). Lungo questa direzione, in più sedi sono menzionati gli obiettivi di sviluppo sostenibile promossi nell'Agenda 2030. Oltre alle dichiarazioni di principio, le proposte introducono anche specifiche misure che sembrano testimoniare il passaggio. Solo per richiamare quelle che paiono le più significative, dopo aver orientato il sostegno del FEAGA e del FEASR a «migliorare lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura», si afferma che il nuovo regime della condizionalità, pur rimarcando il suo primigenio orientamento alla tutela dell'ambiente, ora «intende contribuire a sviluppare un'agricoltura sostenibile» (*considerando* 21 della COM(2018) 392 final); la consulenza aziendale, tra le altre cose, è strumentale a «migliorare la gestione sostenibile delle aziende» (*considerando* 24 della COM(2018) 392 final, *cit.*), i cui interventi sono poi distribuiti tra i vari settori, ortofrutticolo, art. 43; vitivinicolo, art. 51; luppolo, art. 55; olive, art. 56; altri settori, art. 59); si introduce, per quelli che sono considerati «agricoltori veri e propri», un «sostegno di base al reddito per la sostenibilità», la cui attuazione è rimessa agli Stati membri (*considerando* 26 e artt. 10, 14 e 17 e ss. della COM(2018) 392 final); il partenariato europeo per l'innovazione (PEI) è denominato Produttività e sostenibilità agricola, che peraltro si interessa anche alla selvicoltura (*considerando* 72 e artt. 114 e ss. della COM(2018) 392 final).

⁵⁰ *Considerando* 39 della COM(2018) 392.

ti in agricoltura, tra cui anche quelli di imboschimento che appaiono coerenti con «i principi della gestione sostenibile delle foreste quali elaborati negli orientamenti paneuropei» (art. 68, 3° comma, lett. *b*). In continuità con la disciplina vigente, l'erogazione di questo aiuto è subordinato alla presentazione di un piano di gestione forestale.

Per quanto si percepisca la magmaticità di un quadro europeo in continuo divenire, da una lettura unitaria delle fonti citate, emerge anche qui l'opportunità di integrare politiche destinate alla conservazione delle foreste per il loro valore ambientale e socio-culturale con decisioni orientate alla valorizzazione delle produzioni, tenute tra loro insieme da una buona *governance* che finora è mancata.

Sorge, dunque, quasi spontaneo l'interrogativo per cui, a fronte di un problema di portata così globale, il legno continui a non essere annoverato tra i prodotti agricoli ai sensi del diritto UE, così suggerendo la costituzione di una OCM destinata a questo e ai suoi prodotti derivati. I motivi sono diversi.

Se è pur vero che il problema è globale, le superfici forestali europee non sono omogenee, passando dalle conifere della Scandinavia alla macchia mediterranea attraverso le foreste dei Carpazi e i boschi delle Alpi. Di conseguenza, una politica forestale unitaria, orientata a valorizzare le produzioni, dovrebbe scontrarsi con gli egoismi degli stati membri, che non consentirebbero una eccessiva intromissione dell'Unione su decisioni che attengono le loro politiche ambientali e socio-culturali.

Allo stesso tempo, una OCM legno dovrebbe contenere anche una serie di previsioni relative all'importazione, che si andrebbero a collocare in un contesto di estrema permeabilità del mercato. La maggior parte del legno che entra in Europa è di importazione, non essendo le produzioni interne da sole in grado di soddisfare la domanda. Per quanto esista una disciplina volta a contrastarne il commercio illegale, il problema rimane ancora diffuso⁵¹. Introdurre, dunque, misure che si potrebbero risolvere in restrizioni

⁵¹ Così sottolinea L. CORBETTA, *I regolamenti FLEGT-EUTR sul commercio di legno e derivati*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, cit., p. 41. Per evitare l'ingresso di legname proveniente da disboscamenti, il reg. (UE) 2173/2005 prevede accordi volontari di partenariato (VPA) tra l'UE e Paesi terzi che, ove sottoscritti, impongono che tutte le spedizioni debbano essere accompagnate da una licenza (FLEGT) che certifichi la conformità del legno a specifici requisiti, idonei a garantire la gestione sostenibile delle foreste. In mancanza, l'importazione è proibita. Gli Stati membri sono chiamati a vigilare sul loro rispetto. La disciplina è stata poi integrata dal reg. (UE) 995/2010, noto come EUTR. Questo ha l'obiettivo di garantire la tracciabilità del legno, sia esso estratto nell'UE sia nei Paesi terzi. Esso vieta, nella zona UE, il commercio del legno tagliato illegalmente, intendendosi con tale

alle importazioni, rischia di paralizzare interi segmenti di mercato e di gravare di ulteriori costi la selvicoltura interna, compromettendone ulteriormente la competitività.

La diversità delle superfici europee, la multifunzionalità del patrimonio che tocca interessi su cui gli Stati membri non accettano interventi del legislatore europeo, la rilevanza globale del mercato del legno sono tutti elementi che, coordinatamente letti tra loro, hanno portato l'Europa a confermare la scelta iniziale di non annoverare il legno tra i prodotti agricoli, senza che ciò le abbia impedito di adottare decisioni e scelte politiche che, comunque, incidono sulla gestione del patrimonio forestale e, nella prospettiva di promuovere un modello alternativo di sviluppo e sfruttamento dei boschi, di essere tra i protagonisti della scena internazionale.

La sfida è ambiziosa ed il percorso sembra procedere a rilento. L'azione dell'Unione europea dovrebbe agevolare i singoli Stati membri ad uniformarsi alle prescrizioni elaborate in sede internazionale, così da stimolare anche i Paesi in via di sviluppo ad adottare scelte politiche orientate alla diffusione della gestione forestale sostenibile. Ciò, d'altra parte, dovrebbe essere anche strumentale a sostenere le produzioni selvicolturali interne che, certamente, non sono oggi in grado di competere con legname proveniente da Paesi in via di sviluppo, ceduto sul mercato a prezzi significativamente più bassi a causa delle pratiche di deforestazione incontrollata.

4. Il quadro delle fonti internazionali ed europee suggerisce 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 assodato che i boschi si caratterizzano per una intrinseca ed 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 configurazio-

espressione il legno raccolto, trasportato e commercializzato, in violazione della legislazione in vigore nei Paesi di produzione. Inoltre, obbliga gli operatori ed i commercianti del settore, rispettivamente, a dotarsi di un "sistema di dovuta diligenza" (Dds) ed a garantire la rintracciabilità della filiera, sottoponendoli a controlli da parte della pubblica autorità, in Italia affidati al Corpo Forestale, ora confluito nell'arma dei Carabinieri.

ne 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 sconfinati 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.

Emerge così come la valorizzazione della multifunzionalità passi attraverso (e sia riconducibile a) quei tre pilastri su cui poggia il principio di sostenibilità, ferma l'esigenza di una loro declinazione in termini più concreti e specifici. Non a caso, infatti, la definizione di gestione forestale sostenibile adottata dalla conferenza paneuropea, poi ripresa anche dalla Commissione UE, è formulata per obiettivi, richiedendo l'adozione di pratiche gestorie che conservino le foreste per la loro «*biodiversity, productivity, regeneration capacity, vitality and their potential to fulfill, now and in the future, relevant ecological, economic and social functions*», tutti traguardi meglio declinati nei differenti documenti strategici. Affinché ciò avvenga, però, gli obiettivi che pone il principio non possono correre su binari paralleli. Al contrario debbono articolarsi secondo uno schema di movimento che è stato definito a tutele integrate⁵², che si sviluppa attraverso un disegno e scelte unitarie,

⁵² Con riferimento all'agricoltura, il tema è stato affrontato da S. CARMIGNANI, *Agricoltura e competenze regionali*, Milano, 2006, p. 10. Con preciso riferimento al settore forestale, v. A. CROSETTI, *Il coordinamento con la disciplina paesaggistica*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario TUFF*, cit., p. 199 e, già prima, ID., *Beni forestali e beni ambientali: per un superamento delle tutele parallele*, in AA.VV., *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano, 2000, p. 475. Del medesimo Autore v. anche lo studio ID., *Le tutele*

così arricchendo la sostenibilità di un ulteriore elemento, quello istituzionale e della buona *governance*, che dovrebbe legare e tenere insieme le diverse componenti.

Così ricostruita nelle sue articolazioni interne, la nozione di gestione forestale sostenibile, infine, suggerisce di guardare ai boschi non come monadi ma per le loro interazioni con il contesto che li circonda. L'Agenda 2030 è promotrice di questo approccio laddove pone 17 obiettivi, strettamente collegati tra loro e che si influenzano reciprocamente. Per questo motivo, riprendendo sempre la definizione elaborata in sede paneuropea, si richiede che le attività di gestione forestale, per quanto orientate alla valorizzazione della multifunzionalità del bosco non debbano recare pregiudizio ad altri ecosistemi. L'Agenda 2030 muove, però, un passo ulteriore, che la stessa Commissione UE fa poi proprio⁵³. La gestione forestale sostenibile, oltre a non danneggiare altri ecosistemi, dovrebbe produrre anche effetti favorevoli in ulteriori comparti ove si sviluppa l'esistenza dell'individuo e, ove non correttamente attuata, rischia di compromettere il raggiungimento degli altri sedici obiettivi.

Il quadro internazionale, per quanto evocato nell'interprete l'aspettativa della tipizzazione di una serie di condotte e comportamenti, non fornisce regole puntuali e concrete né, d'altra parte, ci si sarebbe potuti aspettare di

differenziate, in A. CROSETTI - R. FERRARA - F. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, p. 433. In termini più generali sulle tutele differenziate, v. poi anche M.P. GENESIN, *Le Tutele differenziate*, in R. FERRARA -A.M. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, III. *La tutela della natura e del paesaggio*, a cura di A. CROSETTI, Milano, 2014, p. 237; P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 1998, p. 178; N. GRECO, *Costituzione e regolazione. Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, Bologna, 2007, p. 279. La tesi di questi Autori si fonda sul principio del pluralismo istituzionale, per cui tutti gli interessi sono pariordinati tra loro ed è compito del legislatore e dell'amministrazione trovare un giusto equilibrio e contemperamento. Di diverso avviso, invece, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Sulla dinamica degli interessi pubblici nella pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 1992, p. 155 ss. per il quale esiste una gerarchia degli interessi, che legittima la prevalenza di uno sull'altro. L'opinione sollecita l'attenzione dell'interprete sul difficile coordinamento, obiettivo che, tuttavia, come già sottolineava P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984, non deve mai essere dimenticato. Il problema, peraltro, era già stato posto all'attenzione da A.M. SANDULLI, *Competenze e coordinamento delle competenze nella pianificazione urbanistica territoriale e in quella comunale*, in *Riv. giur. ed.*, 1961, II, p. 160; L. MAZZAROLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1962; V. CAIANIELLO, *Il coordinamento tra le autorità amministrative nella disciplina urbanistica*, in *Foro it.*, 1970, V, c. 69. Sul punto v. poi anche C. VIDETTA, *Interessi pubblici e governo del territorio: l'"ambiente" come motore della trasformazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, p. 393 che, sotto la prospettiva ambientale, ricostruisce in chiave evolutiva la pluralità degli interessi pubblici che incidono sul territorio.

⁵³ *Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta*, COM (2019) 352 final, cit.

rinvenirle in questo ambito di riferimento. Basti pensare che non tutti i boschi hanno il medesimo stato di conservazione. Le foreste del pianeta, già si è detto, sono estremamente diversificate e variegate, tali da non richiedere cure omogenee. La valorizzazione delle tradizioni e della componente culturale che ruota intorno ai boschi passa, inoltre, anche attraverso pratiche selvicolturali tradizionali, che debbono essere tramandate, rappresentando anche questo aspetto un'espressione della sostenibilità.

In sintesi, se le fonti internazionali tracciano l'ossatura del principio e ne definiscono gli obiettivi, spetta ai singoli Stati definire regole e procedure concrete che trovino un equilibrio idoneo nella conservazione e nella valorizzazione, nella cura e nella custodia, all'insegna di quei pilastri che reggono il principio di sostenibilità e che valorizzano l'intrinseca multifunzionalità del patrimonio forestale. Vale a dire, le fonti internazionali definiscono obiettivi, utili a suggerire un approccio metodologico che dovranno poi guidare il legislatore nella definizione delle sue politiche forestali, attraverso la previsione di misure specifiche e concrete.

5. Muovendoci in questo contesto e volgendo lo sguardo al diritto interno, le politiche finora seguite si sono caratterizzate per un immobilismo, che ha scarsamente valorizzato una gestione attiva⁵⁴. Le istanze ambientali e paesaggistiche, eccessivamente protette dalla legislazione vincolistica, hanno finito per compromettere lo sfruttamento del bosco per le sue potenzialità economiche. Ciò, in ultima analisi, ha rappresentato un danno proprio per il valore ambientale e socio-culturale che esprime il patrimonio forestale, che di fatto è stato abbandonato. La situazione italiana, dunque, rappresenta ed esemplifica come una gestione forestale sostenibile richieda l'adozione di politiche coordinate, che valorizzino ogni dimensione della multifunzionalità.

Significativa, pertanto, è la novità che introduce il TUFF, nella misura in cui colloca la gestione forestale sostenibile al vertice dell'intera architettura del sistema e ne offre una definizione che ricalca quella elaborata nelle sedi europee ed internazionali. Nel concreto, il concetto rappresenta la chia-

⁵⁴ Secondo S. CARMIGNANI, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Profili pubblicistici*, in E. ROOK BASILE - S. CARMIGNANI - N. LUCIFERO, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio*, Milano, 2010, p. 71, l'imprenditore silvicolo si trova ad essere compresso nella sua libertà di iniziativa economica non essendo libero di decidere in ordine al *quando*, all'*an* ed al *quomodo* della gestione del bosco; egli, invece, è obbligato ad un *non facere* imposto dai differenti vincoli, ad un *facere* vincolato imposto dalle modalità di gestione prescritte dalle norme regolamentari e ad un *facere* subordinato al rilascio di specifiche autorizzazioni

ve per rileggere la disciplina pregressa che incide sul settore forestale; per suggerire una lettura sistematica delle disposizioni del TUFF; per orientare il legislatore, statale e regionale, nel dettare tutta la disciplina di attuazione.

Procedendo con ordine, la vicenda che ha interessato la disciplina del taglio colturale potrebbe rappresentare una prima manifestazione dell'applicazione dei principi della gestione forestale sostenibile, dapprima passata attraverso una lettura coordinata delle diverse disposizioni grazie all'intervento interpretativo della Corte costituzionale, poi ricondotta a sistema dal d.lgs. n. 227 del 2001⁵⁵. Il taglio colturale, infatti, ha da sempre rappresentato un terreno di prova per verificare come il legislatore, in un dato momento storico, abbia inteso conciliare il problema della cura e conservazione del bosco con quello del suo utilizzo economico.

La disciplina pregressa, sopravvissuta alle abrogazioni disposte dal TUFF, è oggi quella che ha introdotto i due vincoli più significativi che incidono sul patrimonio forestale, segnatamente quello idrogeologico e quello paesaggistico, le cui fonti normative si rinvergono rispettivamente nella legge Serpieri e nel Codice Urbani⁵⁶, il cui ambito applicativo, tuttavia, è ben più ampio rispetto al settore forestale.

Ipotizzando una loro rilettura ispirata dal principio della gestione forestale sostenibile si potrebbe così ricondurre il vincolo idrogeologico al pilastro ambientale della sostenibilità mentre quello paesaggistico si potrebbe riportare al socio-culturale. In nome della buona *governance* che, tra le altre cose, impone un sistema a tutele integrate, sarebbe però stato paradossale ed inutilmente oneroso sottoporre il taglio ad un doppio regime di autorizzazioni. La c.d. "liberalizzazione del taglio colturale", qualora effettuato

⁵⁵ Si discuteva se nel taglio colturale fosse compresa anche la raccolta del legname, o se questa necessitasse dell'autorizzazione paesaggistica. Nel 1996 la Corte costituzionale, muovendo da una convergenza dell'interesse forestale e di quello paesaggistico, ha sottolineato come la presenza del vincolo paesaggistico non impedisse la raccolta, laddove eseguita nei limiti delle prescrizioni forestali e senza comportare un'alterazione permanente dello stato dei luoghi. Essendo quindi già sottoposto alla vigilanza e al controllo dell'autorità forestale, l'autorizzazione paesaggistica non era richiesta, così Corte Cost., 29 gennaio 1996, n. 14, in *Giur. cost.*, 1996, p. 124, con nota di D.M. TRAINA, *Legge Galasso e tutela dei boschi*. In dottrina, prima degli interventi della Consulta, cfr. MEDUGNO, *Il taglio del bosco in relazione al vincolo paesaggistico-ambientale della c.d. "Legge Galasso"*, in *Riv. pen.*, 1992, p. 1081; CASSIA, *Vincolo paesaggistico e taglio colturale del bosco*, in *Giur. merito*, 1995, III, p. 353. Successivamente, invece, cfr. A. ABRAMI, *Commento all'art. 6 d.lgs. 227/2001*, cit., p. 601; M. SANTOLOCI, *Taglio di un bosco in violazione di norme tecniche*, in *Riv. DGA*, 2003, p. 18; M. MAZZI, *Il reato di taglio non autorizzato del bosco*, in *Riv. DGA*, 2003, p. 507.

⁵⁶ Il riferimento va, rispettivamente, ai già richiamati r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani ed al d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

nel rispetto delle prescrizioni regionali di massima e di polizia forestale, come prevista dal Codice Urbani (art. 149, lett. *c*), potrebbe essere interpretata come una scelta che, nel legare insieme la componente ambientale con quella socio-culturale, rappresenta una concretizzazione della gestione forestale sostenibile, anche in funzione della dimensione economica rappresentata, appunto, dalla liberalizzazione.

Come anticipato, però, è nel TUFF che la gestione forestale sostenibile trova la sua piena espansione. Sempre rimanendo nel medesimo ambito, ai fini della liberalizzazione le pratiche selvicolturali sono equiparate al taglio colturale (art. 7). La novità è significativa nella misura in cui l'ampliamento potrebbe essere ricondotto a quell'impostazione ideologica per la quale, in nome della conservazione e valorizzazione del patrimonio forestale, l'intervento dell'uomo è ritenuto imprescindibile. Infatti, è proprio muovendo da tale convinzione che, a livello internazionale, è stata elaborata la nozione di gestione forestale sostenibile. Ricondurre le pratiche e i trattamenti selvicolturali alla previsione di cui all'art. 149, lett. *c*) del Codice Urbani, significa estendere il novero delle attività consentite secondo un criterio finalisticamente orientato. Nei limiti delle prescrizioni dettate dal vincolo idrogeologico e dal TUFF, si liberalizzano tagli, cure ed interventi volti all'impianto, alla coltivazione, alla prevenzione di incendi, al trattamento e all'utilizzazione dei boschi e alla produzione dei prodotti forestali spontanei non legnosi, così tracciando un disegno di più ampio respiro, aprendo a tutte quelle attività che, ai sensi dell'art. 8 TUFF, non determinano una trasformazione del bosco⁵⁷ e senza richiedere un doppio regime autorizzatorio.

Secondo una differente interpretazione, però, la vicenda che ha interessato il taglio colturale e la sua progressiva liberalizzazione parrebbe suggerire un'inversione di rapporto o, comunque, una preferenza delle istan-

⁵⁷ Sottoposto ad una disciplina ben più rigorosa, su cui v. M. D'ADDEZIO, *La trasformazione del bosco e le opere compensative*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario TUFF*, cit., p. 156, ove l'Autrice ricorda che, per gli interventi di trasformazione del bosco è necessario (a) verificare che l'intervento non cagioni un danno, anche ambientale, (b) sia stato autorizzato ai sensi della disciplina paesaggistica o ai fini del ripristino delle attività agricole tradizionali e della realizzazione di opere di rilevante interesse pubblico e di viabilità forestale connessa alle attività selvicolturali e alla protezione dei boschi dagli incendi, (c) sia compatibile con le esigenze di difesa idrogeologica, di stabilità dei terreni, di regime delle acque, di difesa dalle valanghe e dalla caduta dei massi, di conservazione della biodiversità e di tutela della pubblica incolumità, (d) chi lo esegue assumersi l'impegno a svolgere interventi compensativi. Sotto quest'ultimo profilo, si segnala che il 7 ottobre 2020, in esecuzione dell'art. 8, 8° comma, TUFF, è stato adottato il decreto attuativo con il quale vengono adottate le linee guida relative alla definizione dei criteri minimi nazionali per l'esonero dagli interventi compensativi conseguenti alla trasformazione del bosco.

ze produttive rispetto a quelle collettive, compromettendo quei benefici che potrebbe ancora garantire il regime vincolistico⁵⁸. D'altra parte, oltre a essere anche una preoccupazione del selvicoltore conservare i suoi beni aziendali per garantirsi una produzione costante nel tempo, la scarsa considerazione del bosco sotto il profilo economico è stata una delle cause che potrebbe aver contribuito all'attuale degrado ambientale e paesaggistico del patrimonio forestale. In tal senso, proprio in funzione di proteggere il bosco per le sue utilità collettive, con una disposizione potenzialmente omnicomprensiva, il TUFF decide di vietare «qualsiasi intervento che comporti l'eliminazione della vegetazione arborea e arbustiva esistente» (art. 8) ed, al contempo, di liberalizzare le pratiche selvicolturali che, sebbene possano consistere in un taglio, servono a garantire una gestione attiva e, quindi, quella multifunzionalità, finora ancora sulla carta. La gestione forestale attiva, dunque, non si sostituisce al regime vincolistico ma, in una prospettiva ancora in divenire, ne impone una rilettura che meglio si integri con la multifunzionalità del bosco, ben potendo anche il tema produttivo cooperare verso il raggiungimento degli altri obiettivi. Ponendosi così in continuità con il pensiero di chi aveva rilevato che la tradizionale contrapposizione tra istanze pubbliche e private sui beni forestali fosse da superare e che proprio l'interesse pubblico sia chiamato a dare spazio alle ragioni produttive⁵⁹, la gestione forestale sostenibile vede nella convergenza di diversi interessi sullo stesso bene un'opportunità. Si può così cogliere come la selvicoltura, che è attività di impresa, possa fornire – recuperando le parole del TUFF – un fondamentale contributo alla gestione forestale sostenibile (art. 1, 3° comma) e, dunque, alla valorizzazione della multifunzionalità, che il legislatore prova a sostenere ampliando le attività liberalizzate.

Questo ampliamento, d'altra parte, non esaurisce l'ambito applicativo del principio, di ben più ampia portata e che richiede l'adozione di scelte politiche orientate alla conservazione e valorizzazione della multifunzionalità del patrimonio boschivo. Laddove, pertanto, il TUFF distingue le attività di gestione forestale dalla gestione forestale sostenibile⁶⁰, riconnettendo alla prima le pratiche selvicolturali ed alla seconda le azioni selvicolturali, è appena il caso di notare che solo per quest'ultimo concetto non viene fornita una specifica definizione. Se le pratiche selvicolturali, dunque, trovano una

⁵⁸ In tal senso v. A. ABRAMI, *La nuova legislazione forestale nel decreto 3 aprile 2018*, n. 34, cit., p. 106.

⁵⁹ E. ROMAGNOLI, *Boschi - dir. priv.* (voce), cit., p. 193.

⁶⁰ V. art. 3, 2° comma, lett. b) e lett. p).

tipizzazione nell'ottica probabilmente di contenere e tenere sotto controllo la loro liberalizzazione⁶¹, il legislatore si è orientato verso una nozione atipica di azioni selvicolturali, ben potendo queste integrare una eterogeneità di fattispecie orientate a perseguire tutti quegli obiettivi riportati nella definizione di gestione forestale sostenibile, mutuata dalle fonti internazionali.

Nonostante l'assonanza linguistica, sembra doversi escludere una coincidenza tra attività di gestione forestale (art. 3, 2° comma, lett. *p*), cui sono associate le liberalizzate pratiche selvicolturali (art. 7, 1° comma), e la gestione forestale attiva o sostenibile (art. 3, 2° comma, lett. *b*), cui sono riconducibili le azioni selvicolturali, orientate a valorizzare la multifunzionalità del patrimonio forestale. Pur con le dovute cautele, le attività di gestione forestale sembrerebbero partecipare alla gestione forestale attiva, senza però esaurirla, nella misura in cui ad esempio, non paiono contemplare un interesse verso le potenzialità socio-culturali che può esprimere il bosco. Usando un paragone geometrico, il rapporto tra i due concetti potrebbe essere descritto da due cerchi di differenti misure, ove il binomio attività di gestione forestale-pratiche selvicolturali è un sottoinsieme del cerchio più grande rappresentato dal binomio gestione forestale sostenibile-azioni selvicolturali, fermo restando che se non ci fossero le attività di gestione forestale, che ampliano le possibilità di intervento dell'uomo sul patrimonio boschivo, non ci potrebbe essere una gestione forestale sostenibile, che verrebbe privata del presupposto ideologico su cui poggia.

Proseguendo nella disamina esemplificativa, la gestione forestale sostenibile, oltre a essere criterio per rileggere la disciplina sopravvissuta all'intervento abrogatore del TUFF⁶² ed interpretare quella vigente, offre anche indicazioni orientative in una prospettiva *de iure condendo*. Se ai sensi dell'art. 117 Cost. il settore agricoltura e foreste è di competenza regionale, è alle Regioni che spetterà specificare e dare attuazione alle c.d. azioni selvicolturali, verso scelte e decisioni, siano esse di carattere prescrittivo, programmatico o promozionale, che superino la tradizionale logica delle tutele parallele ma, più correttamente, si muovano in un sistema a tutele integrate,

⁶¹ Pur dovendosi precisare che, per N. FERRUCCI - M. BROCCA, *Il paesaggio agrario: dal vincolo alla gestione negoziata*, cit., p. 87, la nozione di pratiche selvicolturali riecheggia «la formula altrettanto oscura nella sua indeterminatezza 'attività agro-silvo-pastorali' (...) la cui genericità ha, a suo tempo, sollevato i noti (...) problemi interpretativi», su cui v., per tutti, N. FERRUCCI, *Le attività agro-silvo-pastorali alla luce del nuovo regime dell'autorizzazione paesaggistica* (d.p.r. 13 febbraio 2017, n. 31), in *Dir. agroalim.*, 2017, p. 481.

⁶² Il richiamo va, principalmente, al r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 e alla sua disciplina attuativa prevista dal r.d. 16 maggio 1926, n. 1126 nonché, limitatamente alla parte dedicata al bosco ed alle pratiche selvicolturali, anche al d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42.

con scelte che tengano in adeguata considerazione e leghino tra loro i profili ambientali, socio-culturali ed economici.

In questa attività la Regione non agirà in autonomia ma sarà supportata. Da un lato, dall'Unione europea che, nelle sue politiche di carattere promozionale, riconducibili al secondo pilastro PAC e sostanzialmente confermate anche nelle proposte di riforma in corso di definizione, individua anche alcune misure applicabili al settore selvicolturale. Queste, come visto, sono ispirate al principio della gestione forestale sostenibile, nei termini delineati dalle fonti internazionali, fermo restando che dovranno poi essere recepite e specificate nei differenti piani di sviluppo regionale (PSR). L'altro supporto arriva dallo Stato che, nel mutuare la definizione internazionale di gestione forestale sostenibile, traccia gli obiettivi delle scelte regionali, che poi dovranno essere specificate, integrate ed attuate a livello locale.

A bene vedere, la previsione costituzionale trova una compiuta giustificazione nel dato concreto, che restituisce un patrimonio nazionale estremamente eterogeneo. Non essendo le foreste italiane tra loro in alcun modo assimilabili, per posizione geografica, stato di conservazione, tecniche di coltivazione, presenza di fauna e regime di appartenenza (pubblico o privato), una valorizzazione della multifunzionalità richiede decisioni adottate su base territoriale⁶³, rappresentando anche questa un'applicazione della

⁶³ Accanto ad un'idea di territorio che ne propone una concezione strumentale a delimitare gli ambiti di efficacia dei sistemi di riparto politici-amministrativi (L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1995, p. 103; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1978, p. 78; T. PERASSI, *Paese, territorio e signoria nella dottrina dello Stato*, in *Scritti giuridici*, Milano, 1958, p. 101), rileva anche un concetto materiale, che raccoglie una eterogeneità di elementi e riferimenti. Già C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 890 rilevava come il territorio «sia da considerare non già solo limite d'efficacia della propria potestà, ma suo elemento costitutivo, che viene a caratterizzare il suo modo d'essere informato alle peculiarità dell'ambiente in cui opera». Più di recente, quindi, è stato affermato che questo, nella sua accezione materiale, è espressione sia dell'ambiente sia delle popolazioni che lo abitano. La sociologia economica ne ha isolato il ruolo rilevando che «negli ultimi decenni, l'idea di territorio ha subito un radicale mutamento concettuale, in ambito sia scientifico sia politico economico. Da semplice risorsa materiale suscettibile di sfruttamento, da spazio controllabile nel quale le differenziazioni sono viste come resistenze alla trasformazione si è giunti ad una interpretazione in cui è riconosciuto il suo carattere relazionale ed incerto che lo assimila ad un sistema complesso» (così F. ORAZI, *La governance territoriale*, in C. CARBONI (a cura di), *La governance dello sviluppo locale. Città e territorio in Italia nell'epoca della globalizzazione*, Bologna, 2009, p. 137). Già G. GALLONI, *Agricoltura (diritto dell')*. *Quali prospettive per gli anni '80*, cit., p. 1, suggeriva di leggere il fenomeno agricolo sotto la lente del territorio e non del fondo rustico. Secondo S. CARMIGNANI, *Agricoltura e competenza regionale*, cit., pp. 8 e 61 ss., la nozione di territorio descrive un rapporto che si può articolare in tre direzioni: tra componenti della comunità locale che esprimono un senso di appartenenza; tra la comunità locale ed il territorio inteso come spazio geografico; tra la comunità nazionale ed i territori che formano lo spazio della Repubblica. Sul tema, F. ALBI-

gestione forestale sostenibile, nella misura in cui consente di valutare come ed in quali termini la multifunzionalità viene conservata e valorizzata.

Si è detto, infine, che una gestione forestale sostenibile richiede una buona *governance*, idonea a legare insieme i diversi interessi sullo stesso bene, adottando scelte all'esito di procedure che siano il più possibile partecipate, in una prospettiva di maggiore responsabilizzazione dell'intera collettività, verso il raggiungimento di obiettivi condivisi.

In questa prospettiva, l'attività di programmazione e pianificazione⁶⁴, cui è dedicato l'art. 6 TUFF, svolge un ruolo irrinunciabile. La norma sviluppa una pianificazione su una pluralità di piani, di cui definisce presupposti, competenze e contenuti. Ne risulta un'organizzazione articolata su tre livelli: quella statale, connotata dalla Strategia forestale nazionale (SFN)⁶⁵; regionale, sviluppata nei programmi forestali regionali e nei piani forestali di indirizzo territoriale; locale, riferita ad ambiti aziendali o sovraziendali,

SINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Viterbo, 2000, che, per l'appunto, legge nel territorio non tanto la sede occasionale dove si svolge l'attività di impresa, ma uno degli elementi connotanti l'attività e la produzione agricola. Del medesimo Autore v. anche *L'origine dei prodotti agro-alimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, p. 39; *Il territorio nel prodotto e nel mercato. Regole e principi nella legislazione di orientamento*, in F. ADORNATO (a cura di), *Attività agricole e legislazione di "orientamento"*, Milano, 2002, p. 49. In argomento cfr. anche E. ROOK BASILE, *Commento all'art. 21, 1° comma d.lg. 228/2001*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, p. 561, la quale sottolinea come il segno geografico evochi la storia e la cultura di un territorio e che svolge una particolare forza attrattiva che consente di conservarla nel tempo; P. BORGHI, *Montagna, paesaggio, marketing territoriale: le esigenze dell'economia, gli strumenti del diritto*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, p. 100, il quale mette in luce come tutto il settore agroalimentare possa rivelarsi strategico per promuovere il territorio nella sua dimensione ambientale e culturale, dove l'agricoltura svolge un ruolo irrinunciabile. Per ulteriori richiami cfr. N. LUCIFERO, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. III *Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, p. 321.

⁶⁴ In argomento v. S. BOLOGNINI, *La "programmazione forestale": la strategia forestale nazionale ed i programmi forestali regionali*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario TUFF*, cit., p. ___ – e M. BROCCA, *La pianificazione forestale*, ivi, p. ___ – e la bibliografia da questi richiamata.

⁶⁵ Ad aprile 2020 è stata pubblicata la prima bozza per la consultazione pubblica, conclusasi a fine maggio e, pertanto, ancora suscettibile di numerosi cambiamenti. Essa è organizzata in 7 capitoli e si articola su 4 livelli (obiettivi, azioni, strumenti finanziari, modalità di monitoraggio e valutazione): sintesi dell'analisi di contesto (cap. 1); obiettivi generali della Strategia forestale dell'UE (cap. 2); azioni che traducono sul piano operativo gli Obiettivi generali della Strategia Forestale Nazionale (cap. 3); azioni operative che hanno un'applicazione ampia su scala nazionale e trovano attuazione con i Programmi Forestali Regionali (cap. 4); azioni specifiche che riguardano alcune tematiche di importanza strategica ma di rilevanza territoriale specifica (cap. 5); azioni strumentali che si riferiscono a strumenti innovativi di attuazione delle politiche, con particolare riferimento all'organizzazione delle istituzioni e dei relativi strumenti di politica a livello nazionale e locale (cap. 6); strumenti finanziari attivabili per l'attuazione operativa delle Azioni operative, specifiche e strumentali (cap. 7).

caratterizzata dall'adozione di piani di gestione forestale o strumenti equivalenti.

Anche sotto questo profilo, dunque, l'influenza delle fonti transnazionali è evidente. A livello centrale, la SFN non solo dovrà porsi in continuità con il Programma Quadro del Settore Forestale, approvato nel 2008 durante la vigenza del d.lgs. n. 22 del 2001, ma soprattutto con gli «impegni assunti a livello internazionale ed europeo», richiamando espressamente, tra tutti, la Strategia forestale dell'Unione europea quale documento fondamentale di riferimento. Vieppiù, adottando per il proprio piano nazionale il medesimo sostantivo utilizzato sia dalla Commissione⁶⁶ sia dalle Nazioni Unite⁶⁷, *strategia*, il legislatore interno manifesta l'intenzione di allinearsi alla medesima indicazione di metodo, superando i confini territoriali e conformandosi alle scelte UE che, a loro volta, si ispirano agli impegni assunti nell'ambito delle conferenze paneuropee e degli orientamenti delle Nazioni Unite⁶⁸.

Il par. 26 dello *United Nations Strategic Plan*, infatti, si muove proprio in questa direzione, laddove prevede che i *global forest goals and targets* vadano perseguiti con la cooperazione di tutti gli Stati e gli enti internazionali, regionali, locali non governativi ed ogni altro soggetto interessato⁶⁹. I *Forest Instruments*, poi, prevedono che, per perseguire gli obiettivi della gestione forestale sostenibile, gli Stati membri debbano rafforzare la collaborazione e la cooperazione a livello regionale e locale⁷⁰.

La proposta di accordo non vincolante, per quanto non adotti la dizione "strategia", contiene la definizione di «programmazione forestale nazionale», intendendo con questa «*a comprehensive policy framework aiming at further improvement of sustainable forest management and the contribution to sustainable development, and based on principles of being a participatory, holistic, intersectoral and iterative process of policy planning, implementation,*

⁶⁶ Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale, COM(2013) n. 659 del 20 settembre 2013

⁶⁷ *United Nations strategic plan for forests 2017-2030 and quadriennial programme of work of the United Nations Forum on Forests for the period 2017-2020*.

⁶⁸ Rileva l'utilizzo del medesimo termine S. BOLOGNINI, *La "programmazione forestale"*, cit., p. 76 e sottolinea come la Commissione faccia da lungo tempo utilizzo del lemma *strategia* allo scopo di «indicare il complesso delle azioni dalla cui realizzazione dipende il perseguimento degli obiettivi prioritari con riferimento al settore forestale».

⁶⁹ «*The global forest goals and target are intended to stimulate and provide a framework of voluntary actions, contributions and enhanced cooperation by countries and international, regional, subregional and nongovernmental partners and stakeholders*».

⁷⁰ Par. VI, «*To achieve the purpose of the present instrument, Members States should (...) (q) strengthen cooperation and partnership at the regional and subregional levels to promote sustainable forest management*».

monitoring and evaluation at the national and/or subnational level» e obbligando gli Stati aderenti a svilupparli, implementarli ed aggiornarli allo scopo di raggiungere gli obiettivi ed adempiere agli obblighi convenuti (art. 4, 2° comma, lett. b)⁷¹.

Infine, la Strategia dell'Unione europea, nell'affermare l'importanza di un'azione coordinata per poter raggiungere gli obiettivi condivisi e migliorare la coerenza e le sinergie, richiede agli Stati membri di "tenere conto dei principi e degli obiettivi della presente strategia quando imposteranno e applicheranno i rispettivi piani d'azione e programmi forestali nazionali"⁷².

La SFN, dunque, costituisce un importante raccordo che mette in relazione le politiche europee ed internazionali con le scelte che dovranno essere effettuate su base locale. Anche il suo procedimento di adozione è ispirato alla sostenibilità, richiedendo una rinnovata alleanza tra iniziativa privata ed istituzioni⁷³, che impone a tutti gli operatori istituzionali, siano essi soggetti pubblici o privati, di cooperare per il raggiungimento degli obiettivi con responsabilità, trasparenza, capacità di rispondere ai bisogni degli *stakeholder* e con il coinvolgimento attivo della pubblica opinione su temi critici⁷⁴. Una buona *governance*, infatti, postula che, nell'attività di pianificazione forestale, le istituzioni aprano un dialogo, coinvolgano anche gli operatori del settore e garantiscano un approccio multidisciplinare, così da disporre di un quadro che indaghi il territorio sotto un profilo non solo ambientale ma anche economico, geografico, politico, sociale, urbano, storico e culturale. La pianificazione, infatti, dovrebbe essere sempre

⁷¹ «*In particular, Parties shall (...) develop, implement and update national forest programmes or equivalents as a tool for achieving the objectives and implementing the obligations of this Convention at the national levels.*»

⁷² *Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale*, cit., p. 5. Come già ricordato, gli Stati membri dovranno uniformarsi al rispetto di tre principi: (a) gestione sostenibile e ruolo multifunzionale delle foreste, per offrire molteplici prodotti e servizi in maniera equilibrata e garantire la protezione delle foreste; (b) efficienza nell'impiego delle risorse, ottimizzazione del contributo delle foreste e del settore forestale allo sviluppo rurale, alla crescita e alla creazione di posti di lavoro; (c) responsabilità globale delle foreste, promozione della produzione e del consumo sostenibili dei prodotti forestali.

⁷³ Diversi sono i soggetti coinvolti. A livello nazionale, la Strategia forestale è elaborata dal MIPAAF, che agisce di concerto con il MATTM, MIBAAC, MISE e di intesa con la conferenza permanente Stato-Regioni. A livello regionale, il piano di gestione forestale è, di norma, approvato dalla Giunta, sulla base di una specifica legge regionale. Sempre una legge regionale, infine, attribuisce l'iniziativa di redazione dei piani forestali aziendali ai proprietari di boschi pubblici o privati, da approvarsi poi in sede istituzionale da specifici organi, costituiti da soggetti di comprovata competenza professionale, in base alle scelte e decisioni assunte in ambito locale e regionale.

⁷⁴ J.D. SACHS, *L'era dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 44.

più strumento idoneo a «valorizzare la gestione selvicolturale e rivalutare il bosco quale risorsa in grado di rispondere ai problemi emergenti, ad assicurare continuità di occupazione e rendere quindi stabile le attività nel settore forestale»⁷⁵.

In questo senso, il percorso per arrivare all'approvazione della Strategia Forestale Nazionale ha preso avvio all'inizio del 2019, attraverso la nomina di un gruppo di lavoro interistituzionale e multidisciplinare. Questo, nell'aprile 2020, ha pubblicato la prima bozza di proposta di documento strategico, muovendo dai principali elementi di forza e di debolezza del settore selvicolturale italiano. A questa ha fatto seguito una consultazione pubblica, all'esito della quale sono stati ricevuti 286 contributi, che saranno discussi in sede ministeriale, al fine di arrivare alla formulazione di una vera e propria proposta. Una volta definita, sarà approvata dal MIPAAF, che agirà di concerto con il MATTM, MIBAAC, MISE e di intesa con la conferenza permanente Stato-Regioni.

6. Rispetto alla disciplina precedente, il TUFF si caratterizza per una maggiore apertura alle fonti europee ed internazionali, dando ampio spazio al principio della gestione forestale sostenibile, elaborato proprio in quelle sedi. La sua portata è pervasiva di tutto il settore forestale, come suggeriscono le esemplificazioni riportate. Per una sua effettiva implementazione, però, bisognerà attendere ancora del tempo e valutare anche le scelte che saranno adottate dalle Regioni.

La spinta innovatrice non si rinviene tanto nel dettare nuove prescrizioni in materia ambientale e paesaggistica, che continuano ad essere disciplinate dalle fonti già note. Piuttosto, questo si preoccupa di guardare al bosco come un bene complesso ed articolato, che deve essere recuperato, suggerendo nuove forme di coordinamento tra le differenti istanze che ruotano intorno alla sua multifunzionalità, ispirate dal principio della gestione forestale sostenibile. È, dunque, in questa prospettiva che si possono inquadrare la liberalizzazione delle pratiche selvicolturali, la differenza tra attività di gestione forestale e gestione forestale sostenibile e l'attività programmatica e pianificatoria, che rappresentano forse le concretizzazioni più esemplificative del principio in esame.

Ci si aspettava, tuttavia, una sua maggiore implementazione sotto il profilo della valorizzazione delle produzioni forestali e, di conseguenza, di

⁷⁵ Così PQSF, p. 48.

promozione della selvicoltura, finora eccessivamente sacrificata dalle decisioni precedenti e rimasta ancora arretrata rispetto alle altre attività agricole. Sebbene il testo unico richiami nella sua intitolazione le filiere forestali, così invocando il pilastro economico della sostenibilità, le disposizioni a queste dedicate sono in numero davvero esiguo, così sollecitando il dubbio se alla selvicoltura, alla quale il TUFF richiede di fornire un «fondamentale contributo» alla gestione forestale sostenibile (art. 1, 3° comma), siano realmente offerti nuovi strumenti per uscire dallo stato di isolamento in cui si è finora trovata.

L'omissione non può certamente essere imputabile ad una svista o ad una disattenzione. La decisione, piuttosto, potrebbe essere ispirata dall'idea che l'iniziativa economica debba essere governata dall'autonomia privata, senza eccessive agevolazioni da parte del legislatore. La scelta, però, appare rischiosa. Limitarsi a dare spazio solo alla componente ambientale e socio-culturale, senza aprire nuovi spazi alla tematica economica, potrebbe comportare il rischio che l'auspicato recupero dei boschi nazionali dall'attuale stato di degrado stenti a partire. È, infatti, lo stesso principio della gestione forestale sostenibile che mette in luce come la conservazione della multifunzionalità del patrimonio forestale, per i valori ambientali e socio-culturali che questo esprime, debba passare necessariamente attraverso un suo utilizzo economico.

Invocare la filiera nell'intitolazione della legge allude all'esportazione di un preciso modello economico, che si è già affermato ad esempio nel sistema di diritto alimentare⁷⁶ anche in forza di specifici interventi da parte del legislatore italiano ed europeo, che hanno fortemente contribuito alla sua diffusione. È nota la forte regolamentazione che caratterizza il mercato alimentare, attraverso la definizione di principi e regole unitarie, lasciando così dedurre che l'ordine che si è andato progressivamente a costruire non sia imputabile ad un'autoregolazione; piuttosto, è il frutto di politiche attente e mirate di carattere programmatico, promozionale e prescrittivo, che hanno interessato tutti gli operatori, dall'agricoltore al dettagliante. D'altra parte, se il mercato europeo non è in grado di rispondere alla domanda interna e obbliga gli operatori del settore secondario a importare il legname, una regolamentazione analoga a quella alimentare, che si preoccupa di sicu-

⁷⁶ Pur con gli opportuni adattamenti, dovendosi rammentare, per quanto noto, che legno ed alimenti non sono in alcun modo assimilabili. Se l'alimento è destinato a soddisfare un bisogno essenziale dell'essere umano, nutrirsi, il legno ha molteplici usi, essendo impiegato, a titolo esemplificativo, nel settore edilizio, dell'arredamento, della carta ed energetico.

rezza, igiene, controlli, informazioni etc., potrebbe pregiudicare la selvicoltura europea e favorire ulteriormente le importazioni di materia prima, specialmente quella acquistata ad un prezzo più basso e derivante da pratiche di deforestazione incontrollata⁷⁷. Al contempo, limitare le importazioni per rinforzare la selvicoltura interna avrebbe conseguenze ancora più deleterie per il comparto industriale, che perderebbe la sua fonte di approvvigionamento principale.

La sfida è senz'altro globale e l'UE non ha ancora la forza di imporre propri standard produttivi. Il settore è governato dalle certificazioni privatistiche, segnatamente quella FSC e PEFC⁷⁸, che operano su un contesto internazionale e godono di una discreta credibilità, provando a promuovere, attraverso un meccanismo ad adesione volontaria, la diffusione di un modello alternativo di sviluppo. Tuttavia, la certificazione PEFC è rilasciata da un'organizzazione di proprietari e produttori forestali cui è stato contestato di non valorizzare adeguatamente tutte le diverse istanze che formano il principio. Invece, i principi ed i criteri FSC forniscono «*an internationally recognised standard for responsible forest management*»⁷⁹, dovendosi così sottolineare la scelta di impiegare l'espressione "gestione forestale responsabile" anziché "gestione forestale sostenibile", così suggerendo l'estrema complessità del concetto e come, ad oggi, non siano ancora stati predisposti, in via definitiva, standard per misurare la sostenibilità. Ciò dimostra

⁷⁷ Come già detto, i regolamenti FLEGT e EUTR vietano l'importazione di legname illegale, facendo riferimento con tale espressione ad un'estrazione della materia prima avvenuta in violazione della disciplina adottata nello stato esportatore, sostanzialmente disinteressandosi della sostenibilità e, anche ove lo fosse, senza alcuna garanzia effettiva sull'effettivo rispetto, così L. CORBETTA, *I regolamenti FLEGT-EUTR sul commercio di legno e derivati*, cit., p. 41.

⁷⁸ Su cui, tra tutti, v. da ultimo 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

⁷⁹ 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).

come tali certificazioni, se forse rappresentano un primo passo verso l'attestazione di una gestione forestale sostenibile, non esauriscono la portata del principio.

In prospettiva, dunque, bisognerebbe fare molto di più e incentivare, sempre con riferimento ai boschi nazionali, la loro dimensione economica⁸⁰. Se è pur vero che, lungo questa direzione, il TUFF invita le Regioni a promuovere le certificazioni attestanti la gestione forestale sostenibile e si preoccupa che venga garantita la provenienza del materiale sanitario di moltiplicazione⁸¹, manca un apparato normativo idoneo a fortificare ed incentivare questo settore di mercato⁸², così lasciando un significativo vuoto che non agevola la creazione di un contesto favorevole alla diffusione del modello economico della filiera. È, peraltro, appena il caso di ricordare che anche la filiera può essere un veicolo per promuovere la sostenibilità. È proprio la Strategia forestale europea che suggerisce agli Stati di favorire un uso "a cascata" del legno, intendendo con tale espressione un utilizzo secondo il seguente ordine di priorità: prodotti a base di legno, prolungamento del ciclo di vita, riutilizzo, riciclo, bioenergia e smaltimento. La stessa filiera, inoltre, potrebbe mettere in dialogo tra loro differenti comparti produttivi che si servono della medesima materia prima o che operano nello stesso territorio, così contribuendo a rafforzare il messaggio della sostenibilità.

Non è questa la sede per esaminare, in una prospettiva *de iure condendo*, come potrebbe essere strutturata ed organizzata una filiera forestale. Ciò che emerge, però, è la scelta del legislatore italiano di astenersi, almeno per il momento, da una regolamentazione o politica promozionale, con una decisione che lascia probabilmente alcune perplessità. Il principio della gestione forestale sostenibile, infatti, lancia un monito al legislatore interno: senza una valorizzazione delle produzioni forestali, è proprio la componente ambientale e socio-culturale che rischia di essere compromessa, così tradendo le ragioni che hanno ispirato l'adozione del TUFF.

⁸⁰ In dottrina, sul rapporto tra qualità e sostenibilità, con riferimento al settore agro-alimentare, da ultimo, 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.

⁸¹ Su cui v. G. MACCIONI, *Il materiale forestale di moltiplicazione nel d.lgs. n. 34 del 2018 tra novità e memoria*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario TUFF*, cit., p. 329.

⁸² In termini generali, l'art. 10 TUFF può essere letto in funzione di promuovere le imprese forestali e, di conseguenza, anche le loro produzioni; tuttavia, come detto, ciò che si percepisce è l'assenza di una visione di sistema.