



Nicoletta Ferrucci (*a cura di*)

# DIRITTO FORESTALE E AMBIENTALE

*Profili di diritto nazionale ed europeo*

*Terza edizione*



G. Giappichelli Editore

# DIRITTO FORESTALE E AMBIENTALE

*Profili di diritto nazionale ed europeo*



Nicoletta Ferrucci (*a cura di*)

# DIRITTO FORESTALE E AMBIENTALE

*Profili di diritto nazionale ed europeo*

*Terza edizione*



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2020 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-3607-6

*Composizione:* Voxel Informatica s.a.s. - Chieri (TO)

*Stampa:* Rotolito s.r.l. - Pioltello (MI)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

## INDICE

<i>Abbreviazioni relative alle fonti normative</i>	<i>pag.</i> XVII
<i>Presentazione di Nicoletta Ferrucci</i>	XIX

### CAPITOLO I

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

*Mario Mauro*

1. Il contesto ed il problema	1
2. La multifunzionalità del patrimonio forestale nelle fonti internazionali	3
3. Dal principio di sostenibilità alla gestione forestale sostenibile	5
4. La gestione forestale sostenibile nel quadro delle fonti internazionali ed europee	6
5. La gestione forestale sostenibile nell'Agenda 2030	8
6. Il recepimento degli impegni internazionali	9

### CAPITOLO II

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

*Nicoletta Ferrucci*

1. Genesi, principi e finalità del nuovo Testo Unico	13
2. La nuova definizione giuridica di bosco	16

*pag.*

3. Le definizioni aggettivate di bosco	19
4. I nuovi strumenti di programmazione e pianificazione forestale	20

### CAPITOLO III

IL D.LGS. 3 APRILE 2018, N. 34

#### “TESTO UNICO IN MATERIA DI FORESTE E FILIERE FORESTALI”: LE ATTIVITÀ DI GESTIONE FORESTALE E L’IMPRESA AGRICOLA SELVICOLTURALE

*Irene Canfora e Laura Costantino*

1. La rilevanza ambientale ed economica del bosco	25
2. Le funzioni di interesse collettivo dei boschi	26
3. Le attività di gestione forestale	28
4. Le attività produttive escluse dalla gestione forestale del bosco	31
5. Il materiale forestale di moltiplicazione	32
6. L’impresa agricola selvicolturale	34
7. La figura dell’“impresa forestale” nel d.lgs. n. 34/2018	38
8. Il regime di appartenenza. Il bosco come bene di proprietà	39
9. I contratti di concessione in godimento del bosco: contratto di affitto e usufrutto	41

### CAPITOLO IV

IL D.LGS. 3 APRILE 2018, N. 34

#### “TESTO UNICO IN MATERIA DI FORESTE E FILIERE FORESTALI”: IL RECUPERO DEI TERRENI ABBANDONATI

*Giuliana Strambi*

1. Il TUFF e il recupero produttivo dei terreni agricoli e forestali abbandonati	45
2. Le banche regionali della terra e il recupero delle terre incolte o abbandonate	47
3. La Banca delle terre agricole dell’ISMEA e la Banca delle terre abbandonate e incolte del Mezzogiorno	48

CAPITOLO V  
I REGOLAMENTI FLEGT-EUTR  
SUL COMMERCIO DI LEGNO E DERIVATI

*Luisa Corbetta*

1.	Il commercio illegale del legno e la risposta europea	53
2.	Il reg. n. 2173/2005 relativo alla istituzione di un sistema di licenze FLEGT	55
3.	Il reg. n. 995/2010 relativo agli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati – EUTR	57

CAPITOLO VI  
IL “SISTEMA” AMBIENTE

*Emiliano Frediani*

1.	L’ambiente come bene e “sistema dinamico”	63
2.	L’ambiente come “valore” costituzionalmente protetto	66
3.	La tutela “mediata” dell’interesse ambientale nella Costituzione italiana: l’art. 9 della Costituzione	67
4.	(segue): ... e l’art. 32 della Costituzione	69
5.	La “svolta” ambientale: il nuovo art. 117 della Costituzione dopo la riforma del 2001 ed i chiarimenti operati dalla giurisprudenza costituzionale	70
6.	I principi europei del diritto ambientale: inquadramento e richiami minimi	72

CAPITOLO VII  
L’AGENDA 2030 PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE

*Mariagrazia Alabrese*

1.	Dallo sviluppo allo sviluppo sostenibile	77
2.	Il Rapporto Brundtland	79
3.	Il diritto allo sviluppo e lo sviluppo sostenibile	81
4.	Dagli obiettivi di sviluppo del Millennio agli obiettivi di sviluppo sostenibile	82
5.	Trasformare il nostro mondo: l’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile	83



CAPITOLO VIII  
ATTIVITÀ AGRICOLA E TUTELA DELLA BIODIVERSITÀ

*Luigi Russo*

1. Premessa: la biodiversità e le interrelazioni con l'attività agricola	87
2. La biodiversità agricola	89
3. I diritti di proprietà intellettuale su vegetali ed animali (cenni)	90
4. La tutela della biodiversità nel diritto internazionale pattizio	92
5. (segue): ... e nel diritto dell'Unione Europea; la duplice direttrice dell'intervento dell'Unione Europea a tutela della biodiversità; il <i>Green Deal</i> europeo e la strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030	93
6. (segue): la normativa adottata con la base giuridica ambientale	96
7. La disciplina interna alla PAC	98
8. (segue): la condizionalità	99
9. (segue): i pagamenti diretti ed il <i>greening</i> (rinvio)	101
10. (segue): biodiversità e sviluppo rurale	102
11. Il diritto interno: la Strategia Nazionale per la biodiversità, la legge a tutela della biodiversità n. 194 del 2015, la coesistenza tra colture, i nuovi reati a tutela dell'ambiente e della biodiversità	103

CAPITOLO IX  
LA CONVENZIONE DI WASHINGTON – CITES

*Luisa Corbetta*

1. Premessa	109
2. La Convenzione di Washington – CITES	110

CAPITOLO X  
LE AREE NATURALI PROTETTE

*Carlo Alberto Graziani*

1. Premessa	125
2. Profili storici ed evoluzione del quadro italiano	126
3. Le aree protette e la classificazione IUCN	129
4. Parchi, riserve, aree marine protette, siti di interesse comunitario	131
5. La "visione"	136

	<i>pag.</i>
6. L'istituzione e l'organizzazione dei parchi nazionali	137
7. Gli strumenti per la gestione	139
8. Le aree contigue	141
9. Prospettive di riforma	142

## CAPITOLO XI LE ZONE UMIDE

*Filomena Prete*

1. Cenni storici sulla distruzione delle zone umide attraverso le bonifiche	147
2. Importanza e funzioni delle zone umide	148
3. La Convenzione di Ramsar del 1971. Storia e obiettivi	150
4. L'attuazione in Italia	151
5. La tutela delle zone umide nel diritto dell'Unione Europea	153

## CAPITOLO XII LA RETE NATURA 2000

*Marco Brocca*

1. L'approccio comunitario	157
2. L'oggetto della tutela	159
3. La designazione dei siti rilevanti	160
4. La nozione di "stato di conservazione soddisfacente"	162
5. Il regime di tutela	163
6. Le deroghe possibili	165

## CAPITOLO XIII LA VALUTAZIONE DI INCIDENZA

*Marco Brocca*

1. Il contesto normativo e i principi ispiratori	171
2. L'ambito di applicazione	172
3. Il procedimento	173
4. L'effetto preclusivo e le possibili deroghe	176
5. Il recepimento nazionale	178

CAPITOLO XIV  
LA TUTELA DELLA FAUNA SELVATICA  
E L'ATTIVITÀ VENATORIA

*Irene Canfora*

1. Fauna selvatica e specie cacciabili	181
2. La pianificazione faunistico-venatoria	183
3. L'esercizio dell'attività venatoria	184

CAPITOLO XV  
IL VINCOLO IDROGEOLOGICO

*Simone Matteoli*

1. Il vincolo idrogeologico: finalità e oggetto	189
2. (segue): il procedimento di imposizione del vincolo	190
3. (segue): le conseguenze dell'imposizione del vincolo	191
4. L'imposizione indiretta del vincolo idrogeologico nella legislazione in materia di bonifica	192
5. Vincoli diversi da quello idrogeologico	193

CAPITOLO XVI  
LE ACQUE E LA DIFESA DEL SUOLO

*Simone Matteoli*

1. L'evoluzione della normativa in materia di acque	195
2. (segue): ... dalle origini al codice civile del 1942	196
3. (segue): il fenomeno dell'inquinamento idrico e la legge Merli	197
4. (segue): la l. 18 maggio 1989, n. 183 e la legislazione degli anni '90	198
5. (segue): la direttiva CE n. 60/2000	200
6. Il Codice dell'Ambiente e la tutela delle acque	201
7. (segue): la disciplina degli scarichi	203
8. Il Codice dell'Ambiente e la difesa del suolo	206

CAPITOLO XVII  
L'UTILIZZAZIONE AGRONOMICA DEI REFLUI

*Gioia Maccioni*

1.	Evoluzione della normativa	209
2.	La regolazione tra problemi interpretativi e concettuali	211
3.	La giurisprudenza	213
4.	In conclusione, qualche parola sul metodo utilizzato per fare "ordine"	218

CAPITOLO XVIII  
GLI STRUMENTI DELLA PIANIFICAZIONE  
TERRITORIALE E IL PROBLEMA  
DELLE ZONE AGRICOLE

*Emiliano Porri*

1.	La pianificazione urbanistica: inquadramento generale	219
2.	I piani cd. "sovracomunali"	220
3.	Il piano regolatore generale	222
4.	Il procedimento di formazione e attuazione del piano regolatore generale; le misure di salvaguardia	224
5.	Il territorio agricolo residuale	227

CAPITOLO XIX  
IL PAESAGGIO

*Nicoletta Ferrucci*

1.	Evoluzione della concezione giuridica di paesaggio	231
2.	Il paesaggio come bene culturale: la normativa internazionale	234
3.	Il Codice dei Beni culturali e del paesaggio	235
4.	La nozione di paesaggio e i beni paesaggistici	237
5.	Il piano paesaggistico	239
6.	(segue): il rapporto tra il piano paesaggistico e gli altri strumenti di pianificazione del territorio	240
7.	(segue): struttura e contenuto del piano paesaggistico	241
8.	Il vincolo paesaggistico	242
9.	Il regime ordinario dell'autorizzazione paesaggistica	244

	<i>pag.</i>
10. Il procedimento semplificato dell'autorizzazione paesaggistica	247
11. Le sanzioni	251
12. La sanatoria paesaggistica	253

## CAPITOLO XX GLI ALBERI MONUMENTALI

*Nicoletta Ferrucci*

1. Premessa	257
2. Gli alberi monumentali alla luce del Codice dei Beni culturali e del paesaggio	258
3. La l. 14 gennaio 2013, n. 10, <i>Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani</i>	258
4. La disciplina vigente a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. 3 maggio 2018, n. 34 e dal d.l. 14 ottobre 2019, n. 235	260
5. Le Linee guida 2020 per gli interventi di cura e salvaguardia degli alberi monumentali	262

## CAPITOLO XXI IL VERDE URBANO

*Marco Brocca*

1. Verde e servizi ecosistemici	265
2. La genesi normativa: il contributo del diritto urbanistico	266
3. Strategia nazionale e strumenti locali	268
4. L'incremento del patrimonio arboreo. La cd. forestazione urbana	270
5. La gestione del verde urbano. Il ruolo dei privati	273
6. Misure economico-finanziarie	276
7. Componenti specifiche	278
7.1. Gli alberi monumentali	278
7.2. Gli orti urbani	279
7.3. I giardini storici	280

## CAPITOLO XXII GLI ORTI URBANI

*Emilio Bertoncini*

1. Premessa	283
-------------	-----

	<i>pag.</i>
2. Una proposta di classificazione degli orti urbani	283
3. Norme regionali inerenti gli orti urbani	284
4. Il regolamento come strumento di gestione degli orti urbani	286
5. Riflessioni in vista di una proposta normativa	287

## CAPITOLO XXIII

### LA PRODUZIONE DI ENERGIA DA FONTI RINNOVABILI

*Giuliana Strambi*

1. La politica energetica dell'Unione Europea e le fonti rinnovabili	291
2. La direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. Il recepimento da parte dello Stato italiano	295
3. Le nozioni di fonti energetiche rinnovabili e di biomassa nella direttiva 2009/28/CE	296
4. La direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili dopo il 2020: quote-obiettivo e definizioni	297
5. L'imprenditore agricolo e la filiera agro-energetica	300
6. L'imprenditore agricolo e la produzione e vendita di biomasse	300
7. L'imprenditore agricolo e la produzione e vendita di energia da fonti rinnovabili	301
8. La semplificazione amministrativa in tema di costruzione ed esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili	303
9. Le linee guida ministeriali per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili	306
10. Il corretto inserimento degli impianti nel paesaggio e sul territorio	307
11. La produzione di agro-energie: criticità e misure correttive	309

## CAPITOLO XXIV

### I PROFILI VERDI DELLA POLITICA AGRICOLA COMUNE

*Laura Salvi*

1. La componente ambientale nel percorso evolutivo della PAC	315
2. L' <i>imprinting</i> ambientale nella PAC 2014-2020, in particolare: il <i>greening</i>	317
3. Le "pratiche agricole benefiche per il clima e per l'ambiente", le esenzioni agli obblighi <i>greening</i> e le pratiche "equivalenti"	318
4. Risvolti applicativi del <i>greening</i> in Italia	322
5. La riforma di medio termine della PAC 2014-2020	323

	<i>pag.</i>
6. Agricoltura e <i>Green Deal</i> europeo	325
7. La PAC post-2020: un'agricoltura sempre più verde?	326

CAPITOLO XXV  
LE AREE MONTANE

*Irene Canfora*

1. Rilevanza sociale ed economica delle zone montane nella legislazione	333
2. Le Comunità montane	334
3. La legge sulla montagna n. 97/1994	335

CAPITOLO XXVI  
LE TUTELE GIURIDICHE  
CONTRO I DANNI ALL'AMBIENTE

*Mariagrazia Alabrese*

1. La nozione di danno ambientale	339
2. La tutela preventiva	343
3. La tutela ripristinatoria	344
4. La tutela risarcitoria	347
5. La cd. "transazione ambientale"	349

CAPITOLO XXVII  
IL PRINCIPIO DI AZIONE PREVENTIVA  
E GLI STRUMENTI DI VALUTAZIONE AMBIENTALE

*Emiliano Frediani*

1. Il principio di azione preventiva: inquadramento e definizione	353
2. Attività da svolgere e suo "impatto significativo" sull'ambiente	355
3. Il carattere "preventivo" del principio	357
4. (segue): ... ed i suoi strumenti operativi: le cd. valutazioni ambientali	359
5. Un percorso attraverso due diversi modelli di valutazione ambientale	361
6. Un confronto tra VIA e VAS: gli elementi di comunanza tra le due figure	364

	<i>pag.</i>
7. (segue): le particolarità relative ai due procedimenti valutativi: modalità di attivazione e loro sviluppo sul piano della procedura	366
8. Alcuni tratti distintivi tra VIA e VAS: oggetto e forme di conclusione dei rispettivi procedimenti	370

CAPITOLO XXVIII  
LA PROTEZIONE DEI BOSCHI DAGLI INCENDI

*Pier Luigi Fedele*

1. L'Unione Europea e gli incendi boschivi	377
2. La normativa italiana: la legge quadro sugli incendi boschivi	378

CAPITOLO XXIX  
IL CORPO FORESTALE DELLO STATO  
E IL COMANDO UNITÀ FORESTALI,  
AMBIENTALI E AGROALIMENTARI CARABINIERI

*Luisa Corbetta*

1. Natura giuridica e funzioni	387
2. La struttura	391

CAPITOLO XXX  
I FRUTTI SPONTANEI TRA TUTELA DELL'AMBIENTE  
E PROTEZIONE DEL PAESAGGIO

*Gioia Maccioni*

1. I frutti spontanei: natura, appartenenza, aspetti giuridici qualificanti	395
2. La pluralità degli interessi e delle fonti: profili di sviluppo della disciplina nell'ordinamento giuridico italiano	398
3. Le scelte compiute nella cornice rappresentata dal d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34: un'occasione per riflettere sui nuovi percorsi normativi	401



CAPITOLO I

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

*Mario Mauro*

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

*1. Il contesto ed il problema*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *3. Dal principio di sostenibilità alla gestione forestale sostenibile*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 5. La gestione forestale sostenibile nell'Agenda 2030

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

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

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

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

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

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



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

## 6. *Il recepimento degli impegni internazionali*

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

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

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

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

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

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

## FONTI NORMATIVE

### *Normativa internazionale*

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

### *Normative europee*

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

### *Normative nazionali*

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

## BIBLIOGRAFIA

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

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

## SITOGRAFIA

<https://sustainabledevelopment.un.org>

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

<https://foresteurope.org>

