

4/2023

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

ES

ANNO CENTODUESIMO - FASC. 4

pubblicazione trimestrale

OTTOBRE-DICEMBRE 2023

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

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

MARIO MAURO

**SUL RAPPORTO TRA PUBBLICO E PRIVATO  
NELLA VALORIZZAZIONE DELLA MULTIFUNZIONALITÀ  
DEL PATRIMONIO FORESTALE ITALIANO:  
PROFILI EVOLUTIVI, NODI ERMENEUTICI  
E CRITICITÀ DEL SETTORE**

ABSTRACT

Muovendo dalla multifunzionalità del patrimonio forestale, il presente lavoro intende ricostruire, nel quadro delle fonti europee e nazionali, gli strumenti attraverso cui le pubbliche istituzioni possono sostenere le imprese selvicolturali, per il contributo che queste offrono alla gestione forestale sostenibile. In tal senso, particolare attenzione è dedicata alle certificazioni, in funzione di porre in evidenza come il tema economico offra un sussidio nel perseguire interessi di carattere collettivo.

*Considering the forest heritage multifunctionality and focusing on the European and Italian legal framework, the paper aims to analyze the tools through which public institutions can support forestry businesses, for their contribution to sustainable forest management. In this perspective, particular attention is paid to certifications, highlighting how economic instances could pursue public interests.*

PAROLE CHIAVE: Patrimonio forestale – Multifunzionalità – Certificazioni.

KEYWORDS: *Forest Heritage – Multifunctionality – Certifications.*

SOMMARIO: 1. Il problema: il rapporto tra pubblico e privato nella valorizzazione della multifunzionalità del patrimonio forestale italiano. – 2. Brevi cenni di inquadramento storico-sistematico sul rapporto tra pubblico e privato nel settore forestale, dalla Legge Serpieri al TUFF. – 3. La collaborazione tra istituzioni e imprese nel quadro delle misure e degli incentivi previsti dal TUFF. – 4. L'invito rivolto alle Regioni a promuovere le certificazioni forestali. – 4.1. (*Segue*): Le certificazioni in corso di approvazione e quelle vigenti. – 5. La selvicoltura sostenibile nel quadro della nuova PAC. – 6. Considerazioni conclusive. La riconduzione dei diversi strumenti per valorizzare il rapporto tra pubblico e privato tra razionale sfruttamento del suolo e gestione forestale sostenibile.

1. Se vi è un dato fattuale su cui la comunità scientifica e gli operatori del settore convergono e concordano, è l'acquisita e maturata multifunzionalità del patrimonio forestale. Fin dai tempi antichi, e in ogni caso fino agli inizi del secolo scorso, le proprietà boschive rappresentavano una importante fonte di reddito in funzione delle plurime finalità che il bosco e i suoi frutti potevano rappresentare. Invero, il bosco è sempre stato visto come una riserva di ricchezze: il legname da utilizzare per scopi domestici e produttivi di varia natura, dal settore dell'edilizia a quello manifatturiero, cartario ed energetico, e i suoi frutti spontanei per fini alimentari, solo per fare alcuni esempi. Sebbene questi utilizzi siano rimasti inalterati nel corso dei secoli, negli ultimi decenni, da una prospettiva prettamente giuridica, hanno iniziato a collocarsi progressivamente in secondo piano, per dare maggiore rilievo a quelle funzioni dal carattere collettivo attribuite al bosco che, per quanto siano sempre state svolte, solo in tempi relativamente recenti hanno iniziato ad avere un riconoscimento<sup>1</sup>. Senza

---

<sup>1</sup> Di seguito si indicano le tappe storiche più significative che hanno segnato l'emersione di tali funzioni. Per quanto la legge Majorana-Calatabiano del 20 giugno 1877, n. 3917 abbia introdotto «un primo assetto organico alle esigenze idrogeologiche e forestali» (così A. CROSETTI, *Note sulla politica legislativa forestale italiana tra '800 e '900: luci e ombre*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, 2012, p. 175), il suo impatto concreto è stato decisamente limitato anzi, richiamando quanto sottolineato da A. MURA, *Profilo storico della legislazione sulle foreste e sui territori montani*, in *Riv. trim. di diritto pubblico*, 1971, p. 1190, questa legge «non si sarebbe potuta definire neppure una legge di tutela idrogeologica, ma piuttosto di incentivazione alla coltura agraria», per effetto della quale la grande borghesia terriera italiana ha ottenuto «la legalizzazione della sua opera distruttrice», tale da aver portato al sacrificio di enormi estensioni di foresta. Rammenta F. ROGGERO, *Alle origini del diritto forestale italiano. Il dibattito dottrinale dal 1877 al 1923*, Torino, 2022, p. 14, che «dopo il 1877, moltissimi fondi boschivi furono convertiti

alcun ordine di priorità né di importanza, il rinvio corre al contributo

---

in seminativi, con risultati che l'Osti non esitò a definire disastrosi» (il rinvio è a G. OSTI, *Appunti per uno studio sistematico della legislazione forestale*, in *L'Alpe. Rivista forestale italiana organo della Federazione italiana delle associazioni Pro Montibus ed enti affini*, 1913, p. 86). Sebbene successivamente non siano mancati interventi normativi per riparare ai danni fatti dalla legge Majorana-Calatabiano, l'unico interesse di matrice pubblicistica che in quegli anni si ambiva a proteggere era finalizzato alla stabilità dei terreni, e più in generale alla tutela idrogeologica, che troverà poi una consacrazione nella c.d. Legge Serpieri (r.d. 3267/1923), ancora oggi vigente. La Legge Serpieri, infatti, si caratterizza per essere propugnatrice del concetto di vincolo idrogeologico sui terreni di qualsiasi natura e destinazione, che possono perdere di stabilità o turbare il regime delle acque (in dottrina, in ordine alle finalità della Legge Serpieri v. tra gli scritti più recenti M. BROCCA - N. FERRUCCI - M. FLICK - M. MAURO - F. ROGGERO - D. ROSSI - N. LUCIFERO, *Legge Serpieri e paradigmi normativi forestali: tra storia e attualità*, in AA.VV., *Arrigo Serpieri, un grande maestro*, in *Quaderni dei Georgofili*, Firenze, 2023, p. 107, volume cui si rinvia anche per gli ulteriori contributi ivi contenuti che indagano la citata legge sotto i profili economici e di gestione selvicolturale). D'altra parte, all'epoca, i tempi non erano ancora culturalmente maturi per una qualificazione del bosco quale bene ambientale, nei termini in cui è considerato oggi. Come ricordato da N. FERRUCCI, *Evoluzione del diritto forestale e del suo insegnamento*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2008, p. 604, sono dovuti trascorrere diversi decenni per aprire il patrimonio forestale a una dimensione realmente multifunzionale, che non fosse legata alla sola tutela idrogeologica ma si estendesse anche alla conservazione della biodiversità, della quale esso stesso è elemento, e alla lotta ai cambiamenti climatici. In termini simili si era espresso anche A. ABRAMI, *Le funzioni del bosco: appunti sulla rilevanza del diritto forestale*, in *Riv. dir. agr.*, I, 1983, p. 209, che tiene distinta la funzione idrogeologica del bosco da quella che lui definisce ecologica, rammentando come «nel caso della funzione ecologica, si tratta di normazione di tutela che ha trovato diffusione soprattutto in tempi recenti (...)», un rilievo quest'ultimo che, approcciato in termini più ampi, ha portato poi la dottrina a riflettere sul ruolo sempre più complesso e poliedrico che progressivamente ha assunto la nozione di ambiente, distinguendo tra vincoli di vecchia e di nuova generazione, in relazione alla specifica finalità a questi assegnata dal legislatore (su tutti, M. D'ADDEZIO, *I vincoli agroambientali di vecchia e di nuova generazione*, in L. Costato - A. Germanò - E. Rook Basile, *Trattato di diritto agrario, II. Il Diritto agroambientale*, Torino, p. 31 e, in part. p. 34 ss.). Con specifico riguardo al settore forestale, va così segnalato il contributo del diritto internazionale verso questo percorso, basti solo rammentare che nel 1990 a Strasburgo si è svolta la prima conferenza interministeriale per la protezione delle foreste in Europa e che nel 1992 è stato approvato in seno alle Nazioni Unite, all'esito dell'*Earth Summit* di Rio, un documento nominato *Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests*. Trattasi di due iniziative esemplificative di come la tutela del patrimonio forestale sia progressivamente divenuta un'esigenza da collocare in una prospettiva più progredita e avanzata, che guarda a tale bene per una eterogeneità di funzioni di carattere collettivo, che trascende la semplice tutela della stabilità dei suoli. Sebbene si tratti di provvedimenti di *soft law*, questi hanno però avuto il pregio di proporre un ordine sistematico alle diverse sollecitazioni che, a partire dalla metà degli anni '70, hanno iniziato progressivamente a emergere tra scienziati e studiosi. Sotto questo profilo, può

che può offrire il patrimonio forestale al corretto svolgimento dei cicli del carbonio, alla regimazione idrica, al controllo dell'erosione del suolo e dell'assetto idrogeologico, alla salvaguardia della biodiversità, alla mitigazione del clima e al miglioramento della qualità dell'aria, alla conformazione del paesaggio per il valore culturale che questo esprime, solo per citarne alcuni<sup>2</sup>. A conferma, non pare un caso che tutte le fonti internazionali di *soft law* che si occupano di diritto forestale muovano, in termini pressoché unanimi, dalla multifunzionalità del patrimonio boschivo<sup>3</sup>. D'altra parte, già sul finire degli anni '50,

---

considerarsi anticipatore di quella tendenza a guardare ai beni forestali per le funzioni da questi svolte, il lavoro di F. MILANI, *La proprietà forestale*, Milano, 1964. Tali aperture hanno così consentito di porre i primi punti fermi nell'elaborazione della nozione di multifunzionalità del patrimonio forestale, dapprima fortemente legata allo sviluppo di una maggiore sensibilità verso tematiche ambientali e che, all'inizio del nuovo millennio, ha poi consentito l'emergere di una concezione del bosco anche quale bene paesaggistico, dotato quindi di valenza culturale, sulla scia della nozione giuridica di paesaggio coniata dalla Convenzione europea sul paesaggio, sottoscritta a Firenze nel 2000 e che il legislatore italiano ha recepito nel d.lgs. n. 42 del 2004, ove «i territori coperti da foreste e da boschi» sono per l'appunto annoverati quali beni paesaggistici» (art. 142), soggetti come tali ad uno stringente regime vincolistico e pianificatorio, su cui v. *infra*.

<sup>2</sup> Non potendo qui dare conto di tutti gli Autori che hanno toccato il tema della multifunzionalità del patrimonio forestale, cfr. almeno M. TAMPONI, *Una proprietà speciale*, Padova, 1983; F. ADORNATO, *L'ordinamento giuridico forestale e delle aree protette*, in *Trattato breve di diritto agrario e comunitario*, diretto da L. Costato, Padova, 2003, p. 1143; 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, 2018, p. 27 e, da ultimo, S. MASINI, *Codice forestale di Camaldoli: variazioni in tema di sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 185.

<sup>3</sup> 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 adaption and to the conservation of biodiversity». Lungo la stessa direzione si collocano anche le Conferenze interministeriali per la protezione delle foreste in Europa del Forest Europe (note anche come «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). Dal 1990 ad oggi si sono tenute otto conferenze. Nel

quando le tematiche ambientali non erano forse ancora adeguatamente percepite, Emilio Romagnoli si era soffermato sulle difficoltà a conciliare i diversi interessi che gravano sullo stesso bene e aveva sottolineato come tale convergenza non dovrebbe però evocare una contrapposizione tra piano pubblico e privato ma, più correttamente, la Pubblica Amministrazione dovrebbe adottare politiche, scelte e decisioni adeguate, che possano dare spazio anche a istanze produttive e spingere a ricercare un equilibrio con le esigenze di carattere conservativo<sup>4</sup>.

---

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, che costituisce una sintesi degli approdi delle conferenze precedenti. Sebbene nell'ultimo incontro di Bratislava del 2021 si sia poi deciso di abbandonare il progetto, è comunque interessante richiamare l'affermazione di esordio che riconosce i «*multiple economic, social, cultural and environmental benefits and opportunities*» che i boschi garantiscono, rammentando il loro contributo alla «*green economy, climate mitigation and adaption, 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, anche guardando al diritto europeo, l'intera nuova strategia forestale europea del 2021 ribadisce in diversi passaggi la multifunzionalità del patrimonio forestale, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030*, COM(2021) 572 final.

<sup>4</sup> E. ROMAGNOLI, *Boschi – dir. priv.* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, 1959, p. 193. Per completezza del quadro, la riflessione di Romagnoli si sviluppa a valle di altre sollecitazioni che erano in precedenza arrivate da Venezian, Bolla e Serpieri, a margine dell'approvazione della L. 3917/1877 e dei successivi interventi normativi che hanno progressivamente portato all'introduzione e conformazione del vincolo idrogeologico. Per un approfondimento su tali aspetti cfr. F. ROGGERO, *Alle origini del diritto forestale italiano. Il dibattito dottrinale dal 1877 al 1923*, Torino, 2022 il quale ricostruisce, con ampi richiami, l'intero dibattito dottrinale che, a cavallo tra ottocento e novecento, ha posto le basi per l'attuale diritto forestale. Vale poi sottolineare che le riflessioni di Romagnoli sono anche state riprese dalla dottrina successiva che ha definito il bosco quale “bene ad uso controllato”. L'espressione, in principio usata da M. TAMPONI, *Una proprietà speciale. Lo statuto dei beni forestali*, Padova, 1983, p. 21, è stata più di recente ripresa anche da A. GERMANO, *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.

Se quanto appena esposto descrive un *dover essere* del patrimonio forestale, spostandosi sul piano dell'*essere* vi è anche un ulteriore aspetto su cui la comunità scientifica e gli operatori paiono convergere. Non solo i report istituzionali ma anche quelli elaborati da organizzazioni private – per quanto questi ultimi in toni forse più drammatici – restituiscono un'immagine dei boschi italiani in uno stato di abbandono e degrado. Le ragioni sarebbero riconducibili a una eterogeneità di fattori, tra cui – solo per rammentarne alcuni – la presenza di un *corpus* normativo che, anziché agevolare, ha ostacolato lo sviluppo delle attività selvicolturali, anche a motivo delle difficoltà di coordinamento delle diverse fonti che si sono andate stratificando, la frammentazione della proprietà e le difficoltà a reperire i proprietari stessi, un disinteresse verso le produzioni legnose, le quali solo di recente hanno trovato un rinnovato riscontro da parte dei consumatori, senza però l'accompagnamento di sussidi e sostegni per le attività selvicolturali, che non sempre riescono a beneficiare di aiuti adeguati.

Nel descritto contesto il d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, *Testo unico in materia di foreste e filiere forestali* (TUFF)<sup>5</sup>, esordisce con dichiarazioni di principio che sembrerebbero ambire verso un nuovo approccio alla materia. L'art. 1, 1° comma, TUFF, letto in combinato disposto con l'art. 3, 2° comma, lett. a), invita a guardare ai beni forestali sotto altra prospettiva, quella delle funzioni da essi svolte e per i benefici che possono produrre a vantaggio della collettività, superando le astratte classificazioni codicistiche. Nel definire il patrimonio forestale nazionale quale «l'insieme dei boschi (...) e delle aree assimilate a bosco (...) radicati sul territorio dello Stato, di proprietà pubblica e privata» (art. 3, 2° comma, lett. a), inciso quest'ultimo che per l'appunto conferma l'idea di seguire un approccio che si disinteressa alla titolarità del bene<sup>6</sup>, esso è considerato «parte del capitale naturale

---

<sup>5</sup> Su cui v., per un commento, il volume di N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali* (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34), cit. e, per una sintesi, sull'impostazione del TUFF EAD., *Il nuovo testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, in *Dir. agroalim.*, 2018, p. 268.

<sup>6</sup> In tal modo si evoca l'ampio tema dei beni comuni e tutta quella ricostruzione, che qui può essere solo accennata, che guarda ai beni non tanto sotto il profilo della tito-

nazionale e come bene di rilevante interesse pubblico da tutelare e valorizzare per la stabilità e il benessere delle generazioni presenti e future» (art. 1, 1° comma)<sup>7</sup>.

---

larità ma della funzione da loro svolta, di cui si è fatto portatore S. RODOTÀ, *Beni comuni e categorie giuridiche. Una rivisitazione necessaria*, in *Questione giustizia*, 2011, p. 242; ID., *Beni comuni: una strategia globale contro lo human divide*, in M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012. Sul punto cfr. anche U. MATTEI, tra cui *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011, per il quale i beni comuni sono “una tipologia di diritti fondamentali di ultima generazione finalmente scollegati dal paradigma dominicale (individualistico) e autoritario (Stato assistenzialista)”. Per un approccio interdisciplinare alla tematica dei *commons*, cfr. anche P. CACCIARI (a cura di), *La società dei beni comuni*, Roma, 2010. Come è noto, tale categoria non si è arrestata alle sole riflessioni dottrinali ma nel 2007 è stata pubblicata anche una proposta di legge la quale, a fianco dei beni privati e pubblici, ha introdotto la categoria dei beni comuni, vale a dire le «cose che esprimono utilità funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona» e tra le quali rientrano, a titolo esemplificativo, anche «le foreste e le zone boschive» (art. 1, 3° comma, lett. c) della proposta). Il tema ha sollecitato le attenzioni anche della dottrina agraristica, tra cui v. A. JANNARELLI, *Il divenire del diritto agrario italiano e europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 34 per il quale proprio per la funzione sociale a questa attribuita dovrebbe essere riconosciuto il valore di *public goods*; A. SCIAUDONE, *Agricoltura, persona, beni*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, I, p. 147, che mette in luce le criticità del paradigma proprietario fondato sull’appartenenza; F. ADORNATO, *I beni comuni in agricoltura: un modello proprietario tra sviluppo sostenibile e democrazia partecipata*, in E. CRISTIANI - A. DI LAURO - E. SIRSI (a cura di), *Agricoltura e costituzione. Una costituzione per l’agricoltura. Scritti in onore di Marco Goldoni*, Pisa, 2018, p. 151 il quale si focalizza sui modelli di *governance*; S. CARMIGNANI, *Agricoltura, beni comuni e terzo settore*, in *Dir. agroalim.*, 2018, p. 5, che mette in luce i profili di contiguità tra l’evoluzione normativa che ha segnato l’agricoltura e quella del terzo settore, entrambe orientate a prestare un servizio pubblico a favore della collettività e, dunque, beni comuni; N. LUCIFERO, *Proprietà fondiaria e attività agricola. Per una rilettura in chiave moderna*, Milano, 2012, che, nel contesto dell’esame dei *public goods* nel sistema del diritto dell’agricoltura, dedica le prime pagine del suo lavoro alla ricostruzione storico-dogmatica della categoria.

<sup>7</sup> Si tratta di un riferimento normativo importante in quanto colloca nel sistema delle fonti del diritto forestale quell’orientamento dottrinale che da tempo qualificava i boschi di proprietà privata quali «beni di interesse pubblico», esposta da A.M. SANDULLI, *Spunti per lo studio dei beni privati di interesse pubblico*, in *Diritto e economia*, 1956, p. 613, del quale v. anche ID., *Beni pubblici* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, 1969, p. 277. Si inizia così a far strada la proposta di un ripensamento, a livello dottrinale, delle tradizionali classificazioni civilistiche, su cui poi tornerà a distanza di qualche anno anche M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963, p. 3 il quale denunciava la disciplina codicistica come «più che lacunosa, povera». Tra la dottrina civilistica sembra così opportuno richiamare la posizione di S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà*, in *La proprietà e il nuovo diritto*, Milano, 1964, pp. 145-309 che invita a declinare l’istituto della proprietà al plurale e quella di M. COSTANTINO, *Contributo alla teoria della proprietà*, Napoli, 1967, p. 112 secondo il quale la proprietà privata può realizzare anche una funzione pubblica oppure i poteri della Pub-

Il punto è che, affinché il bosco – nel suo essere un bene di rilevante interesse collettivo – possa adempiere alle funzioni pubbliche assegnate, un intervento dell'uomo è imprescindibile<sup>8</sup>. Per questo il TUFF mutua dalle fonti internazionali un modello di governo definito *gestione forestale sostenibile o attiva*, marcando con la scelta di tale ultimo lemma l'idea che la cura e la valorizzazione dei beni forestali non consista in un generale dovere di astensione ma in uno specifico *facere*, cui anche le attività produttive possono dare un contributo<sup>9</sup>.

---

blica Amministrazione sono complementari a quelli del privato. Sull'argomento, tornerà anche V. CERULLI IRELLI, *Beni pubblici* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino, 1997, p. 280 e ID., *I beni pubblici nel codice civile: una classificazione in via di superamento*, in *Econ. pubbl.*, 1990, p. 523, il quale suggerisce la seguente tripartizione: beni riservati, attribuiti dalla legge allo Stato in appartenenza necessaria; beni a destinazione pubblica, caratterizzati dalla relazione di ineranza del bene alla funzione o al servizio pubblico; beni comuni, ovvero beni delle specie più svariate che appartengono in proprietà collettiva a una comunità di abitanti. Nel settore forestale, hanno portato l'attenzione su questi temi dapprima F. MILANI, *La proprietà forestale*, cit., p. 6 che invitava a guardare a tale bene in una prospettiva funzionalista, su cui successivamente tornerà anche M. TAMPONI, *Una proprietà speciale*, cit., p. 64. A livello normativo, nonostante non fossero mancate in precedenza le occasioni (v. da ultimo il d.lgs. n. 227 del 2001), è allora significativo notare come, nel settore forestale, solo con l'approvazione del TUFF il legislatore abbia raccolto queste importanti sollecitazioni dottrinali, seppur datate, precisando che il bosco, sia esso di proprietà pubblica o privata, debba essere qualificato come bene «di rilevante interesse pubblico». Per quanto si tratti di una dichiarazione di principio, si mutua una categoria che, nel recepire a distanza di anni quell'idea che la dottrina aveva già maturato nel secolo scorso, crea un ordine rispetto alle scelte fatte in precedenza dal legislatore e che, allo stesso tempo, consente l'ingresso a quel principio di gestione forestale sostenibile, un concetto finora estraneo alla disciplina precedente e che costituisce il perno di una nuova visione del bosco quale bene multifunzionale, frutto della svolta verso la sostenibilità segnata dall'Agenda 2030 e dalla politica unionale tracciata dal *Green Deal*: in questi termini si è espressa N. FERRUCCI, *Il nuovo testo unico in materia di foreste e filiere forestali: una prima lettura*, in *Dir. agroalim.*, 2018, p. 268 e, più di recente EAD., *La trama giuridica della sostenibilità nel paradigma del bosco*, in *Dir. agroalim.*, 2022, p. 471.

<sup>8</sup> Secondo N. LUCIFERO, *Le strutture collettive per una gestione attiva e razionale delle risorse forestali*, in M. D'ADDEZIO - S. BOLOGNINI (a cura di), *F-Law. Forestry Law and Food Law. Approfondimenti su soggetti e strumenti giuridici all'insegna dei canoni di sostenibilità*, Torino, 2021, p. 48, la questione attinente all'utilizzazione del bosco non può prescindere dall'assetto proprietario in quanto il regime dell'appartenenza del bene produttivo può condizionare in vario modo quello della sua utilizzazione.

<sup>9</sup> Ai sensi dell'art. 3, 2° comma, lett. b), con gestione forestale sostenibile si intende l'«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

Restando sempre sulle disposizioni di esordio, non è dunque un caso che l'art. 1, IV co., TUFF richieda allo Stato, alle Regioni e agli enti da questi delegati di promuovere la tutela, la gestione e la valorizzazione attiva del patrimonio forestale «anche al fine di garantire lo sviluppo equilibrato delle sue filiere», nell'ambito di una visione ove l'elemento economico potrà contribuire a tutelare e valorizzare quell'interesse collettivo che esprime il patrimonio forestale nazionale. Analogamente, ancora l'art. 1, al terzo comma, invita sempre Stato e Regioni a promuovere «attraverso il fondamentale contributo della selvicoltura» la gestione forestale sostenibile, «rafforzando le filiere forestali e garantendo, nel tempo, la multifunzionalità e la diversità delle risorse forestali».

Una posizione analoga, che ambisce a tenere insieme interessi collettivi e istanze individuali, è assunta anche dalla Commissione europea che, nella *Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030*<sup>10</sup>,

---

potenzialità di adempiere, ora e in futuro, a rilevanti funzioni ecologiche, economiche e sociali a livello locale, nazionale e globale, senza comportare danni ad altri ecosistemi». Nel rammentare che la richiamata definizione tenta una sintesi dei diversi orientamenti europei che nel corso degli anni si sono andati susseguendo, è interessante soffermarsi sulla prima parte, dove si ricava un'idea di gestione forestale sostenibile legata alla conservazione e valorizzazione della multifunzionalità dei boschi. I due concetti si muovono di pari passo. Se è assodato che i boschi si caratterizzano per una intrinseca e irrinunciabile multifunzionalità, questa non è in grado né di essere preservata né di essere valorizzata senza un intervento antropico. Tra i diversi modelli di gestione, dunque, ci si è orientati verso quello modellato dal principio di sostenibilità, lungo un percorso che ha iniziato a muovere i primi passi dall'*Earth Summit* di Rio del 1992 ed è andato progressivamente perfezionandosi, fino ad arrivare all'Agenda 2030, il cui obiettivo 15 è dedicato proprio alla gestione forestale sostenibile. Il concetto si è altresì sviluppato in seno alle conferenze *Forest Europe*, già poco sopra richiamate. Valga qui solo ricordare la definizione di gestione forestale sostenibile contenuta nel *Draft of legally binding agreement on forest in Europe*, che costituisce la sintesi dei lavori svolti dal 1990 ad oggi e che il legislatore italiano ha recepito nel TUFF, «*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). Per approfondimenti sul punto, sia consentito il rinvio a M. MAURO, *La selvicoltura nel sistema del diritto agroambientale internazionale ed europeo*, Milano, 2021, pp. 89 ss.

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030*, SWD(2021) 651 final, cit.

riconosce «il ruolo centrale e multifunzionale delle foreste e il contributo dei silvicoltori e dell'intera catena del valore di questo settore nel dar vita, entro il 2050, a un'economia sostenibile e climaticamente neutra, garantendo nel contempo la ricostituzione, la resilienza e l'adeguata protezione di tutti gli ecosistemi».

Entrambe le citate previsioni, pur nella loro diversità, lasciano trasparire la volontà di provare a coordinare le diverse dimensioni che caratterizzano la multifunzionalità del patrimonio forestale, economica, ambientale, paesaggistica. Si tratta di una intenzione che raccoglie quelle sollecitazioni di matrice ambientale e paesaggistica che nel corso degli anni si sono andate sempre più strutturando e che hanno contribuito a sviluppare una concezione del bosco quale bene multifunzionale, che andasse oltre le sole funzioni idrogeologiche che avevano caratterizzato la Legge Serpieri. A livello sistematico, l'elemento unificatore e di coordinamento può individuarsi in quel già citato principio di gestione forestale sostenibile, dapprima elaborato in sede internazionale e che il legislatore del 2018 ha poi collocato quale architrave che sostiene l'intero impianto su cui è costruito il TUFF, la cui definizione postula l'adozione di un modello gestorio che sia coerente con tutte le funzioni svolte dal bosco, non esclusa quella economica.

Ciò conduce così all'interrogativo che si intende affrontare nel presente scritto: se una delle novità più significative introdotte dal TUFF, in linea con la Strategia forestale europea, è rivalutare l'economia forestale<sup>11</sup>, è ora opportuno verificare come le fonti europee e il d.lgs. n. 34 del 2018 abbiano tradotto tale ambizione in strumenti e sostegni pubblici, per sostenere le attività dei selvicoltori, valorizzando quel contributo che costoro possono offrire nel tutelare e valorizzare quella intrinseca multifunzionalità che esprime il patrimonio forestale nazionale.

---

<sup>11</sup> Per una voce critica cfr. A. ABRAMI, *Significato del testo unico forestale n. 34 del 2018*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 361 che censura al TUFF un'impostazione eccessivamente produttivista. Di avviso contrario, nel senso di una lettura del TUFF in termini di equilibrio tra i differenti interessi, G.M. FLIK - M. FLIK, *Elogio della foresta*, Bologna, 2020, *passim*.

2. L'interrogativo di fondo che è alla base di queste riflessioni va inquadrato nell'ambito di un dialogo tra pubblico e privato, dove il sostegno pubblico supporta la prospettiva individuale per quel significativo contributo che un'attività di impresa può dare affinché il bosco, per la sua più ampia natura di «bene di rilevante interesse pubblico» (che il TUFF formalmente gli riconosce ma su cui – si è detto – già vi era una sostanziale convergenza di posizioni), possa essere curato in maniera tale da soddisfare anche interessi di rango collettivo.

Provando a ripercorrere rapidamente le coordinate storiche dell'indagine, al solo fine di meglio inquadrare l'interrogativo, già il r.d. 3267/1923, noto come legge Serpieri, aveva affidato all'Azienda speciale del demanio forestale di Stato il compito di «provvedere, mediante l'ampliamento della proprietà boschiva dello Stato, alla formazione di riserve di legnami per i bisogni del Paese», proponendo un modello di gestione «razionale» e che fosse «norma ed esempio ai silvicoltori nazionali» (art. 108)<sup>12</sup>. La norma si connota per essere uno dei primi esempi, nel settore forestale, di dialogo tra pubblico e privato, ove lo Stato proponeva al selvicoltore un modello che, nonostante l'imposizione del vincolo idrogeologico, garantisse comunque al Paese una significativa riserva di legname, non attraverso attività di disboscamento incontrollato, che il vincolo non avrebbe potuto consentire, ma gestendo il bosco in modo “razionale”<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> La disposizione non è mai stata formalmente abrogata e, nella ricostruzione che propone 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 L. Costato - A. Germanò - E. Rook Basile (diretto da) *Trattato di diritto agrario*, vol. 2, *Il diritto agroambientale*, Torino, 2011, p. 96, sarebbe tutt'ora applicabile, sebbene il contesto istituzionale e normativo – a distanza di ormai un secolo – sia mutato. In tal senso, si rammenta che il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che ha consacrato il passaggio di talune competenze dallo Stato alle Regioni (in argomento v. *amplius* S. CARMIGNANI, *Agricoltura e competenza regionale*, Torino, 2006, p. 115), ha soppresso anche l'Azienda Demaniale ma le indicazioni offerte dalla norma continuano a essere esemplificative della multifunzionalità che persegue il patrimonio forestale nazionale e come ciò richieda l'adozione di specifiche tecniche gestorie.

<sup>13</sup> Per quanto occorrer possa, si precisa che l'aggettivo “razionale” contenuto nell'art. 108 della Legge Serpieri ha poco da spartire con quanto sarà poi previsto dall'art. 44 Cost. Nell'art. 108, la gestione razionale del patrimonio forestale è un'esigenza che sorge *posterius*, a seguito dell'imposizione del vincolo idrogeologico, quasi a voler dimostrare che, nonostante l'imposizione, è comunque possibile conseguire dai beni silvani utilità economiche, senza compromettere il valore ambientale che il vincolo ambisce a tutela-

## Emerge, così, un tratto ideologico che informava la Legge Ser-

re. Per converso, l'art. 44 Cost., complici anche l'evolversi dei tempi e le riflessioni della dottrina, segue un'impostazione più evoluta e avanzata e orienta la terra verso finalità produttive, aprendosi al contempo anche ad interessi di rango collettivo, primi fra tutti quello ambientale e paesaggistico. Diversi sono gli Autori che in dottrina hanno contribuito allo sviluppo di questa interpretazione, tra cui v. G. BOLLA, *L'articolo 44 della Costituzione italiana e la sua interpretazione organica*, in *Riv. dir. agr.*, 1949, I, p. 1 per il quale l'art. 44 non definisce un diritto ma la destinazione di un bene ad uno specifico scopo, che esige la predisposizione di specifiche e determinate regole. Lungo la stessa linea si colloca anche E. ROMAGNOLI, *Circolazione giuridica del fondo rustico*, Milano, 1966, p. 148, che si sofferma proprio sulle ragioni per cui il legislatore costituente abbia dedicato al bene terra una considerazione autonoma e separata che, come sottolinea L. COSTATO, voce *Proprietà agraria*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1988, p. 325, si distingue proprio per la sua specifica destinazione alle attività agricole. A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Il contratto di affitto. Gli aspetti generali*, in L. Costato - A. Germanò - E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di Diritto agrario, I. Il diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, Torino, 2011, p. 14 si sono poi soffermati sull'interpretazione evolutiva che nel corso degli anni si è andata progressivamente affermando, rilevando come entrino a far parte della disposizione anche interessi che trascendono quello meramente economico, rilevando che l'art. 44 Costituzione orienta l'azione del legislatore, chiamato ad adottare una disciplina che sia in grado di compendiare l'attività imprenditoriale – e dunque la produzione – con il rispetto dell'ambiente, la rinnovabilità delle risorse e la protezione del paesaggio (E. ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, Torino, 1995, p. 42). In argomento, v. poi anche A. CARROZZA, *Il riordino della proprietà rurale*, in *Trattato di Diritto Privato*, diretto da P. Rescigno, VII, Torino, 1982, p. 410; ID., *Agricoltura e tutela della natura. L'impatto ecologico sul diritto agrario*, in *Giur. agr. it.*, 1982, p. 71; G. GALLONI, *L'art. 44 e l'ambiente*, in *Tratt. breve di dir. agrario*, cit., p. 68; ID., *Le fonti costituzionali del diritto agroambientale*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 1998, p. 5; ID., *Nuovi confini del diritto agrario fra diritto comunitario e diritto ambientale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, p. 381; L. COSTATO, *L'attività agricola vista in relazione alle norme costituzionali, con particolare riferimento a quelle sull'utilizzo e titolarità della terra*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003, p. 36 e ivi anche *Le fonti del diritto agrario*, p. 41; ID., *Proprietà agraria* (voce), in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1998, p. 325; G. MIELE, *La proprietà terriera e la Costituzione*, in *Dopo il I Convegno internazionale di diritto agrario*, Milano, 1958, p. 255 ss.; F. SANTORO PASSARELLI, *Proprietà e lavoro in agricoltura*, in *Justitia*, 1953, p. 171 ss.; S. RODOTÀ, *Art. 44*, in *Commentario alla Costituzione*, diretto da G. Branca, Bologna-Roma, 1982, p. 214; N. IRTI, *Profili della programmazione agricola (o per una rilettura dell'art. 44, 1° comma della Costituzione)*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, p. 391; C. ESPOSITO, *Note esegetiche sull'art. 44 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, pp. 196; S. MASINI, *Profili giuridici di pianificazione del territorio e sviluppo sostenibile dell'agricoltura*, Milano, 1995; A. SCIAUDONE, *L'azienda agricola tra esigenze della proprietà e sviluppo dell'impresa. Il potenziamento delle strutture agricole e la promozione dell'azienda tra politiche europee e dinamiche interne*, in *Riv. dir. agr.*, 2016, I, p. 402; C.A. GRAZIANI, *Sull'attualità dell'art. 44 della Costituzione*, in *Nuovo diritto agrario*, 1985, p. 44 ss.; ID., *Proprietà della terra e sviluppo rurale*, cit., p. 70; L. FRANCIARI, *La proprietà terriera tra costituzione e codice civile*, in *Trattato di Diritto Privato*, diretto da P. Rescigno, VII, Torino, 2005, p. 410; F. ANGELINI, *Art. 44*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, p. 904.

pieri, quello di uno Stato che, nell'essere esso stesso imprenditore, utilizzava il demanio forestale in funzione di orientare e ispirare le scelte e le decisioni dei privati, proponendo forme gestorie che meglio valorizzassero la multifunzionalità del bene, non escluso il suo valore economico<sup>14</sup>.

Il contesto in cui si è sviluppata la legge Serpieri è ovviamente mutato. Complice anche la crisi del modello interventista, all'inizio

---

<sup>14</sup> La matrice culturale è, probabilmente, ancora quella di uno Stato imprenditore e interventista, contrapposto a uno Stato regolatore e che vigila sul rispetto della concorrenza. Trattasi di due modelli antitetici. Sottolinea G. BERNINI, *Un secolo di filosofia antitrust*, Bologna, 1991, nel ricostruire le linee storiche della politica antitrust, in comparazione tra Europa e Stati Uniti che, nel vecchio continente, «il mantenimento della libera concorrenza (...) si è posto in primo luogo quale alternativa a un intervento statale dell'economia» (p. 27). In Italia, nel dibattito tra concorrenza e interventismo prevalse inizialmente l'idea che «l'impresa pubblica fosse il modo migliore di regolare l'economia e di contenere il potere delle imprese private» (così F. CAVAZZUTI, *Un confronto che viene da lontano*, in *Arel*, 2002, p. 14). A ben vedere, però, altra dottrina ha rilevato che l'esperienza degli anni '50, lungi dal presentare «una antitesi radicale tra tutela della concorrenza e interventismo», piuttosto «mostra una loro pacifica coesistenza e la ricerca di una possibile integrazione tra tecniche diverse, nell'incontro comune tra Ordinamento giuridico e processo economico» (così B. SORDI, *Ordine e disordine giuridico del mercato (in margine a alcuni scritti di Tullio Ascarelli)*, in *Ordo iuris. Storie e forme dell'esperienza giuridica*, Milano, 2003, p. 345). Il punto è che, solo a partire dagli anni '80 del secolo scorso, complice l'influenza dell'allora Comunità Economica Europea, è mutata la costituzione economica e il sistema ha iniziato a virare verso forme di concorrenza e libero mercato. Espressione di questo cambiamento sono la legge 7 agosto, 1990, n. 241 in materia antitrust (che, con ritardo rispetto agli altri Paesi industrializzati, di fatto ricalca l'allora vigente disciplina comunitaria) e la legge 23 giugno 1993, n. 202 che ha dato avvio ai processi di privatizzazione. In questo contesto, a fronte di quella dottrina che ha rilevato una contrapposizione tra libero mercato e politiche dirigiste (G. TESAURO - M. D'ALBERTI (a cura di), *Regolazione e concorrenza*, Bologna, 2000), altri hanno sottolineato il passaggio da uno Stato gestore a uno Stato regolatore, che non si disinteressa al mercato ma interviene dall'esterno, dettando specifiche regole per la convivenza tra operatori e svolgendo il ruolo di garante sul loro rispetto (così G. VETTORI, *Contratto e concorrenza nel mercato agroalimentare. Un cenno sistematico*, in S. CARMIGNANI - N. LUCIFERO (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione ambiente*, Atti del convegno di Firenze del 21 e 22 novembre 2019 in onore della prof.ssa Eva Rook Basile, Napoli, 2021, p. 29 ss.). Sul punto, per una ricostruzione, v. anche N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1998, p. 23; A. QUADRIO CURZIO, *Tre costituzioni economiche: italiana, europea, bicamerale*, in ID., *Sussidiarietà e sviluppo. Paradigmi per l'Europa e per l'Italia*, Milano, 2002, p. 37; G. AMATO, *Il mercato nella costituzione*, in *Quad. cost.*, 1992, p. 8.

degli anni '70 l'Azienda è stata soppressa<sup>15</sup>, l'ordinamento regionale ha iniziato a strutturarsi<sup>16</sup> e il patrimonio forestale statale è stato trasferito alle Regioni<sup>17</sup>. Nella legislazione forestale che si è andata poi sviluppando a partire dagli anni '80, anche in ragione di una giustificata e legittima attenzione per tematiche ambientali, le politiche forestali sono state guidate da una logica conservativa e astensionistica, orientate a considerare i boschi esclusivamente per le loro funzioni ambientali e paesaggistiche, attraverso la previsione di obblighi e divieti che, in ultima analisi, lungi dal proporre soluzioni equamente bilanciate, hanno compresso sempre di più la libertà di impresa, portando a risultati controproducenti, anche rispetto agli stessi obiettivi collettivi auspicati<sup>18</sup>. L'approccio che ha seguito il legislatore durante questi anni non è sempre stato organico e sistematico; anzi, diverse sono le normative che si sono succedute allo scopo di meglio tutelare e valorizzare quei beni comuni che esprime il patrimonio forestale, senza però riuscire a perseguire in misura adeguata gli obiettivi prefissati<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

<sup>16</sup> La legge 16 maggio 1970, n. 281 prevedeva il trasferimento delle materie che, ai sensi dell'allora vigente art. 117 Cost., erano riferibili alle Regioni, tra cui anche Agricoltura e Foreste. Sul passaggio di competenze negli anni '70 dallo Stato alle Regioni, in luogo di molti, v. S. CARMIGNANI, *Agricoltura e competenza regionale*, cit., p. 115, che parla di prima regionalizzazione.

<sup>17</sup> d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11.

<sup>18</sup> Per una ricostruzione, v. F. ADORNATO F., *L'ordinamento giuridico forestale e delle aree protette*, in *Trattato breve di diritto agrario e comunitario*, diretto da L. Costato, Padova, 2003, p. 1143. Efficace è la sintesi di 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, secondo la quale la prassi continua a restituire una realtà in cui l'imprenditore selvicolturale continua ad essere compresso nella sua libertà di iniziativa economica, non essendo libero di decidere in ordine al *quando*, all'*an* e al *quomodo* della gestione del bosco; egli, invece, è obbligato a un *non facere* imposto dai differenti vincoli, a un *facere* vincolato imposto dalle modalità di gestione prescritte dalle norme regolamentari e a un *facere* subordinato al rilascio di specifiche autorizzazioni.

<sup>19</sup> Secondo A. CROSETTI, *Beni forestali dopo il d.lgs. 3.4.2018 n. 34* (voce), in *Pluris - Dig. Online*, il regime italiano è uno dei più rigorosi di tutta Europa. Infatti, la quasi totalità del patrimonio forestale è da decenni sottoposta a vincolo idrogeologico e nessuna superficie boscata è sottratta a quello paesaggistico. Per una lettura coordinata del regime vincolistico alla luce del principio di sostenibilità, v. N. FERRUCCI, *Le declinazioni del bosco nell'ambito della pianificazione paesaggistica alla luce del Testo Unico*

## La riforma del 2001, che ha rappresentato un punto di svolta im-

---

*in materia di foreste e filiere forestali*, in *Dir. agroalim.*, 2021, p. 119, che introduce il concetto di sostenibilità paesaggistica.

Provando a tracciare i lineamenti essenziali del vincolo paesaggistico, 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 è *ex lege*, secondo una presunzione *iuris et de iure*. Va altresì rammentato che alcuni boschi possono essere vincolati in via provvedimentale, ai sensi di quanto previsto dall'art. 136 (Codice Urbani), per il loro notevole interesse pubblico. Si tratta di una distinzione in origine rilevante sotto il profilo dell'esecuzione del taglio che, come affermato anche nel parere del Cons. Stato, 30 giugno 2020, n. 1233, avrebbe richiesto il preventivo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica per i boschi vincolati in via provvedimentale. Tuttavia, il d.l. 10 agosto 2023, n. 104, *Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici*, conv. legge 9 ottobre 2023, n. 136, ha modificato l'art. 149, lett. c), allo scopo di equiparare di fatto le due tipologie di bosco, liberalizzando le procedure di esecuzione del taglio. Per una prima nota sugli effetti di tale equiparazione v. N. FERRUCCI, "Gutta cavat lapidem", ovvero questa autorizzazione paesaggistica non s'ha da fare, in *georgofili.info* (<https://www.georgofili.info/contenuti/risultato/29693>), della quale v. per un'introduzione al paesaggio e al regime vincolistico, *Il paesaggio*, in EAD. (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, Torino, 2020, p. 207. In argomento, cfr. anche A. CROSETTI, *Paesaggio* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Torino, 2008, p. 542.

Relativamente al vincolo idrogeologico, la sua disciplina di base si rinviene ancora oggi nel r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 e nel suo regolamento esecutivo, r.d. 16 maggio 1926, n. 1126, poi integrata anche dagli articoli 866 ed 876 cod. civ., dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice ambientale) negli articoli 61, 65, 67 e 68 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice ambientale). Per quanto concerne le sue funzioni, la dottrina ha messo in luce come questo si sia evoluto da mero strumento per la tutela della saldezza dei suoli verso una vocazione più orientata alla pianificazione del territorio e protezione dell'ambiente, in una visione unitaria (così M. TAMPONI, *Patrimonio forestale e vincoli forestali* (voce), in *Enc. dir.*, III, Milano, 1999, p. 840 e M. D'ADDEZIO, *I vincoli agroambientali di vecchia e di nuova generazione*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (a cura di), *Il Diritto agroambientale*, Torino, 2011, p. 50). Esso viene imposto a seguito di una procedura amministrativa e i suoi effetti si possono catalogare tra attività consentite, sottoposte ad autorizzazione e vietate. In argomento, v. A. JANNARELLI, *sub art. 866*, in A. JANNARELLI A. - F. MACARIO (a cura di), *Della Proprietà*, in *Commentario del Codice civile* diretto da E. Gabrielli, Torino, 2012; N. FERRUCCI, *Il vincolo idrogeologico*, in *Lezioni di Diritto forestale e ambientale*, Padova, 2006; F. ADORNATO, *Il vincolo idrogeologico come strumento di controllo dell'uso del territorio*, in *Nuovo dir. agr.*, 1990; S. BOLOGNINI, *I boschi e le foreste nel contesto della difesa del suolo. I vincoli di cui al r.d. n. 3267/1923. In particolare, il vincolo idrogeologico*, in Costato L.-Germanò A.-Rook Basile E. (diretto da) *Trattato di diritto agrario, vol. 2, Il diritto agroambientale*, Torino, 2011; E. CRISTIANI, *sub art. 866 cod. civ.*, in E. CRISTIANI - M. D'ADDEZIO - E. SIRSI, *Riordinamento della proprietà rurale, bonifica integrale vincoli idrogeologici*, in *Il Codice*

portante con la riscrittura dell'art. 2135 cod. civ., per quanto abbia preso cognizione del problema e cercato di rivalutare il ruolo dell'impresa selvicolturale, non ha però proposto soluzioni efficienti<sup>20</sup>.

Grandi aspettative sono quindi riposte nel TUFF, che si colloca lungo questa evoluzione. Nel costruire l'intera architettura intorno al principio della gestione forestale sostenibile, il provvedimento introduce diversi strumenti che le Regioni possono utilizzare come leva per incentivare lo sviluppo delle attività selvicolturali. Giova quindi soffermarsi in via preliminare su questi, per poi verificare come potrebbero dialogare insieme alle misure introdotte dal legislatore eouronitario.

3. Nel rammentare che la materia agricoltura e foreste è di competenza regionale, l'art. 10, 1° comma, del TUFF esordisce invitando le Regioni a promuovere «la crescita delle imprese che operano nel settore forestale»<sup>21</sup>. La disposizione parrebbe così voler confermare

---

*Civile. Commentario*, fondato da P. Schlesinger, diretto da F.D. Busnelli, Milano, 2013, p. 439; S. MATTEOLI, *Il vincolo idrogeologico*, in N. FERRUCCI, *Diritto forestale e ambientale*, Torino, 2018, p. 165; F.C. RAMPULLA - A. ROBECCHI MAINARDI - A. TRAVI, *Uso del territorio e vincolo idrogeologico*, Milano, 1981.

<sup>20</sup> Secondo A. GERMANÒ, *Commento al d.lg. 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*, p. 716, «la legge di orientamento doveva progettare quello che sarebbe stato necessario per rendere possibile lo sviluppo di nuove opportunità imprenditoriali, delle quali, invece, il decreto legislativo tace».

<sup>21</sup> La previsione evoca il più ampio tema del riparto tra competenze tra Stato e Regioni nella materia «agricoltura e foreste», a seguito della riformulazione dell'art. 117 Cost., su cui S. CARMIGNANI, *Agricoltura e competenza regionale*, Milano, 2006, p. 238 ss. che diffusamente si interroga sulla collocazione della materia all'esito della riforma del 2001. Richiamando sinteticamente quanto, da ultimo e su tutti, rilevato da A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Le fonti nazionali*, cit., p. 17, la «materia agricoltura, anziché disgregarsi in altre, [è] confluita tra quelle innominate del quarto comma dell'art. 117, ed [è], perciò, di esclusiva competenza residuale delle Regioni», sebbene – proseguono sempre i medesimi A. – «la materia agricoltura è intrisa anche da materie nominate che appartengono alla competenza concorrente (sostegno all'innovazione, gestione del territorio, tutela della salute e alimentazione) o alla competenza esclusiva dello Stato (tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza), cioè da materie nominate che con essa interferiscono profondamente». Traslando questi rilievi nel settore forestale, l'intrinseca multifunzionalità che caratterizza il patrimonio boschivo chiama inevitabilmente in causa una eterogeneità di competenze riconducibili a diversi livelli di governo territoriale, come peraltro rammenta anche l'art. 1, 2° comma, TUFF. Esemplificativa di ciò è la de-

quanto già richiamato dalle prime disposizioni del Testo Unico, nel solco di quel dialogo tra pubblico e privato, per incentivare il contributo che quest'ultimo può dare nel valorizzare la multifunzionalità del patrimonio forestale.

Passando allora alle previsioni più concrete, alcune misure ripropongono, sebbene in forma più articolata, parte di quelle già previste dal precedente d.lg. n. 227/2001, quali la promozione dell'associazionismo, la concessione delle superfici forestali pubbliche, la formazione degli operatori forestali; altre invece, sono nuove, come l'introduzione della nuova categoria di impresa forestale e i pagamenti per servizi ecosistemici.

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

Sotto il primo profilo, per garantire un migliore utilizzo economico-produttivo delle superfici forestali, merita di essere menzionato il ruolo assegnato all'associazionismo e ai contratti di concessione. Mentre il contratto di concessione è strumentale a valorizzare la dimensione economica del patrimonio forestale affidando la ge-

---

finizione di bosco, che viene data «per le materie di competenza esclusiva dello Stato» (art. 3, 3° comma), acconsentendo poi che «le Regioni, per quanto di loro competenza, (...) possono adottare una definizione integrativa di bosco (...)» (art. 3, 4° comma). In termini più concreti, il TUFF presta molta attenzione nel definire le competenze ad assumere determinate decisioni, riconoscendo alle Regioni, tra le varie, le funzioni di individuare, mantenere e valorizzare le risorse silvo-pastorali e il coordinamento delle attività necessarie alla loro tutela e gestione attiva (art. 6, 3° comma); la definizione e l'attuazione delle pratiche selvicolturali più idonee al trattamento del bosco, alle necessità di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del suolo, alle esigenze socio-economiche locali, alle produzioni legnose e non legnose, alle esigenze di fruizione e uso pubblico del patrimonio forestale (art. 7, 3° comma); la promozione e l'esercizio delle attività selvicolturali di gestione, come tracciate dall'art. 10; la valorizzazione economica dei prodotti forestali non legnosi (art. 11); sostituzione nella gestione e conferimento di superfici forestali (art. 12). Provando ad offrire una lettura coordinata delle diverse disposizioni del TUFF, diverse sono quelle che riconoscono alle Regioni, in conformità ai criteri introdotti dalla Costituzione, la competenza relativa alla disciplina delle funzioni produttive del bosco, ferma restando quella dello Stato in relazione al coordinamento (art. 14) e alle altre funzioni, i.e. ambientali e paesaggistiche, anche dove queste si intersecano con la funzione produttiva; in argomento, da ultimo, v. N. FERRUCCI, *Le declinazioni del bosco nell'ambito della pianificazione paesaggistica alla luce del Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, in *Dir. agroalim.*, 2021, p. 119 che si interroga sulle interconnessioni tra pianificazione paesaggistica, forestale e regime autorizzatorio.

stione di un bene pubblico a un soggetto privato, l'associazionismo è orientato a superare la frammentarietà e a costituire «unità produttive economicamente sostenibili». In coerenza anche con quanto previsto dall'art. 2, 1° comma, lett. c), si sollecitano le Regioni a incentivare l'associazionismo fondiario, in funzione di un recupero produttivo delle proprietà frammentate e dei terreni abbandonati. Questo si può declinare in differenti forme, attraverso la costituzione di associazioni cui partecipano proprietari pubblici e privati ma la cui gestione avviene secondo schemi tipicamente privatistici, oppure sollecitando la costituzione di consorzi e cooperative forestali<sup>22</sup>.

Sempre rimanendo in questo ambito, vanno poi annoverate le disposizioni che si pongono come obiettivo il risanamento delle superfici forestali. Considerato il degrado del patrimonio forestale italiano, l'art. 12 intende recuperare i terreni abbandonati o silenti, in funzione di una migliore e più efficace gestione attiva del territorio, attraverso forme di sostituzione della gestione e di conferimento. Qui, l'obiettivo è perseguito attraverso una precedente attività di pianificazione a monte, attuata a valle da strumenti negoziali che dovrebbero garantire una migliore e più efficiente collaborazione tra pubblica amministrazione e impresa<sup>23</sup>.

Il secondo gruppo di misure ambisce a rafforzare il ruolo della selvicoltura nel rapporto con le altre imprese. Sollecita così l'interesse dell'interprete l'introduzione della figura delle imprese forestali, cioè di tutti quei soggetti che operano professionalmente *con, nel e per mezzo* del bosco, che non si esauriscono nelle sole imprese selvicolturali<sup>24</sup>. In un contesto in cui la riforma dell'art. 2135 cod. civ.

---

<sup>22</sup> In argomento, da ultimo, N. LUCIFERO, *Le strutture collettive per una gestione attiva e razionale delle risorse forestali*, cit., p. 45.

<sup>23</sup> Per ogni approfondimento si rinvia a G. STRAMBI, *Le terre agricole abbandonate. Il recupero produttivo nella legislazione sulle «banche della terra» e nel Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, Napoli, 2022 nonché M.P. RAGIONIERI - P. FELICE - M. ZORTEA, *Strumenti di recupero delle proprietà fondiarie frammentate e dei terreni abbandonati o silenti*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario TUFF*, cit., p. 305.

<sup>24</sup> Sull'impresa forestale cfr. A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Le imprese forestali*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario TUFF*, cit., p. 221; M. D'ADDEZIO, *L'impresa forestale: un'innovazione giuridica nel segno della sostenibilità*, in M. D'ADDEZIO - S. BOLOGNINI (a cura di), *F-Law. Forestry Law and Food Law. Approfondimenti su soggetti e*

ambiva a far uscire l'impresa agricola da una situazione di tradizionale isolamento<sup>25</sup>, la scelta sembrerebbe un'operazione prodromica a creare un dialogo tra i vari soggetti che guardano alle foreste come luogo di lavoro, riunendo sotto un'unica categoria tanto chi svolge attività agricola quanto chi esercita attività commerciale, coordinandoli verso l'unico obiettivo di valorizzarne la multifunzionalità, per quella valenza complessa e articolata che esprime tale ultimo concetto. Sotto questo profilo, alle Regioni è richiesto di creare uno specifico albo, la cui funzione dovrebbe essere, per l'appunto, agevolare il dialogo tra questi soggetti, che dovrebbero essere dotati di specifiche competenze, anche in ragione del fatto che l'iscrizione è *subordinata* all'accertamento di determinati requisiti<sup>26</sup>.

Il terzo gruppo di misure concerne una gestione più razionale del patrimonio forestale per valorizzarne la multifunzionalità. Nel rammentare che il selvicoltore necessita di superfici estese ed amministra un ciclo biologico legato al taglio dell'albero molto lungo, ciò gli suggerisce così di dotarsi dei cc.dd. piani di gestione forestale con un'efficacia a lungo termine, per garantire una ciclicità costante dei tagli. In tal senso, il TUFF invita le Regioni a promuovere la redazione e l'adozione di questi piani (art. 6, 6° comma), dando la facoltà di prevedere un accesso prioritario ai finanziamenti pubblici a favore di chi se ne sia dotato (art. 6, 9° comma).

Sempre in funzione di valorizzare il rapporto tra pubblica amministrazione e privato, non solo in ottica di sfruttamento economico-produttivo del patrimonio forestale ma anche di promozione delle sue funzioni collettive, il TUFF introduce i pagamenti per i servizi ecosistemici, invitando sempre le Regioni a promuoverli (art. 7, 8° comma)<sup>27</sup>. Ricorrendo a tale istituto, l'imprenditore si assume una

---

*strumenti giuridici all'insegna dei canoni di sostenibilità*, cit., p. 9; I. CANFORA - L. COSTANTINO, *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*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, cit., p. 34, ai quali si rinvia anche per le problematiche che sollecita l'introduzione di questa nuova figura.

<sup>25</sup> Sotto questo profilo cfr., in luogo di molti, A. JANNARELLI, *L'impresa agricola nel sistema agro-industriale*, in *Riv. DGA*, 2002, p. 214.

<sup>26</sup> D.m. 24 aprile 2020, n. 4470, in tema di albi regionali delle imprese forestali.

<sup>27</sup> In realtà, i PES erano stati formalmente introdotti nell'ordinamento italiano

obbligazione di risultato nei confronti di specifici destinatari, dai quali viene remunerato. Ciò avviene attraverso la sottoscrizione di un contratto relativo a un determinato servizio, per il quale è assicurata la fornitura per un periodo costante nel tempo. La categoria è ampia e comprende tutta una serie di incentivi e meccanismi volti a tradurre valori ambientali, che non hanno uno specifico prezzo di mercato, in reali incentivi finanziari per gli attori locali, affinché questi promuovano e supportino il mantenimento delle molteplici funzioni ecologiche offerte dalla biodiversità e dal capitale naturale. Per quanto su tali strumenti oggi si registri una grande attenzione, non mancano gli ostacoli a una loro implementazione. L'assenza di un sistema di prezzi impedirebbe al mercato di creare forti motivazioni alla loro promozione e all'aumento dell'offerta, soprattutto quando il capitale naturale non sia adeguatamente gestito.

Uscendo dai confini del TUFF, ma con previsioni che possono comunque essere ricondotte nell'ambito della descritta tripartizione,

---

già con il collegato ambientale alla legge di stabilità del 2016, legge 28 dicembre 2016, n. 221. L'art. 70 delegava il Governo «ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, uno o più decreti legislativi per l'introduzione di un sistema di pagamento dei servizi ecosistemici e ambientali (PSEA)». La delega, tuttavia, non è mai stata esercitata, preferendo darle attuazione nell'ambito della riforma sui parchi e le aree protette, che però non ha mai concluso l'*iter* di approvazione. Però, secondo gli economisti agrari, *ex multis* D. PETTENELLA - G. BOTTARO, *I pagamenti per i servizi ecosistemici*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario TUFF*, cit., p. 245, «diversamente da quanto definito nella precedente normativa, nel TUFF il concetto dei PES viene allineato a quello maggiormente condiviso a livello internazionale». In particolare, continuano gli A., l'art. 7, 8° comma, introduce una forma di pagamento che non prevede una assunzione diretta di responsabilità ma preferisce stabilire un ruolo della pubblica amministrazione come animatrice e garante dei rapporti contrattuali che si vogliono favorire, i quali dovranno rispettare i requisiti di volontarietà, addizionalità e permanenza, criteri questi ultimi che non erano presenti nella normativa pregressa e che, nelle aspirazioni del legislatore, dovrebbero garantire una loro implementazione più realistica. Sotto tale profilo, per quanto i PES siano espressamente stati menzionati nell'azione A.2 della Strategia Forestale Nazionale, bisognerà attendere quali saranno concretamente le scelte portate avanti dalle Regioni, che ancora tardano ad arrivare. Ad ogni modo, il modello di PES tracciato dal TUFF, che gli A. sopra citati definiscono "puro", va tenuto distinto da altre forme simili, i cc.dd. "quasi-PES", dove è la pubblica amministrazione ad assumersi l'obbligo di pagamento (si pensi ad esempio alle misure agro-silvo-ambientali previste dalla PAC, su cui v. *infra*) oppure dove il pagamento non si fonda su base volontaria ma è imposto dalla legge. Già su questi temi si era soffermato anche F. ADORNATO, *L'impresa forestale*, Milano, 1996, passim.

il legislatore ha manifestato un interesse a sviluppare ulteriormente la cooperazione nel settore forestale<sup>28</sup>. In tal senso, l'art. 35 *bis* del d.l. 31 maggio 2021, n. 77<sup>29</sup>, come convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, ha modificato l'art. 3 del d.l. 10 febbraio 2009, n. 5<sup>30</sup> e disciplinato la figura del contratto di foresta<sup>31</sup>, equiparandolo al contratto di rete di agricoltura<sup>32</sup>. Lo scopo che ha animato l'intervento è promuovere l'economia circolare nella filiera foresta-legno e i pagamenti per i servizi ecosistemici.

Ai fini della loro validità, tali accordi richiedono che almeno la metà dei contraenti sia proprietario o abbia un diritto di godimento su beni agro-silvo-pastorali o, alternativamente, uno di loro rappresenti un'associazione o un consorzio riferibile a tale categoria. Il van-

---

<sup>28</sup> Ricorda N. LUCIFERO, *Le strutture collettive per una gestione attiva e razionale delle risorse forestali*, cit., p. 64, che l'art. 10 TUFF lascia spazi a forme tipiche e atipiche di gestione del patrimonio forestale, laddove contiene un'apertura verso «altre forme associative tra proprietari e titolari dei beni terrieri». D'altra parte, rammenta sempre il medesimo Autore, sotto questo profilo il TUFF non ha dimostrato una grande forza innovativa, nella misura in cui ha riproposto strumenti già vigenti nella precedente disciplina e scarsamente utilizzati.

<sup>29</sup> D.l. 31 maggio 2021, n. 77, *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*.

<sup>30</sup> D.l. 10 febbraio 2009, n. 5, *Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario*.

<sup>31</sup> L'espressione contratti di foresta era già in uso in alcune Regioni ma, come ricorda N. LUCIFERO, *Le strutture collettive per una gestione attiva e razionale delle risorse forestali*, cit., p. 75, essa non era evocativa del contratto di rete ma descriveva una possibile forma di alleanza e collaborazione tra privato e pubblica amministrazione.

<sup>32</sup> Al contratto di rete in agricoltura il legislatore riserva una disciplina di carattere promozionale. I vantaggi consistono in agevolazioni che vanno a favore delle imprese aderenti e che riguardano le modalità di conclusione dell'accordo (eventualmente anche con scrittura privata autenticata) e in disposizioni che interessano l'aspetto mutualistico, l'ambito lavoristico e quello fiscale. Sul contratto di rete in agricoltura, v. almeno L. RUSO, *Il contratto di rete in agricoltura*, in *Riv. dir. civ.*, 2015, p. 181; ID., *Il contratto di rete tra imprenditori agricoli: un passo avanti e due indietro?*, in *Dir. agroalim.*, 2017, p. 527; P. LATTANZI - I. TRAPÈ, *Innovazione sociale e reti di imprese nello sviluppo rurale*, in *Agr. ist. merc.*, 2013, p. 193; S. MASINI, *Dal "gruppo" alle "reti": note minime sull'integrazione delle imprese agricole per il controllo del mercato*, in *Riv. DGA*, 2014, p. 1009; N. LUCIFERO, *Le reti di impresa e le relazioni di filiera nel sistema della filiera agroalimentare*, in *Dir. agroalim.*, 2021, p. 355; L. COSTANTINO, *Il contratto di rete tra imprese nel settore agricolo*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 668.

taggio che si ottiene dalla loro stipulazione è l'equiparazione dell'accordo al contratto di rete di imprese agricole. Così operando, si allarga la platea dei soggetti che possono accedere al contratto di rete, estendendolo anche a favore di chi non ha la qualifica di imprenditore ma dispone di beni irrinunciabili per l'impresa selvicolturale.

L'obiettivo è stimolare la collaborazione tra diversi soggetti, tra cui anche la PA qualora sia titolare di un diritto di proprietà su superfici boscate, per realizzare obiettivi condivisi, tanto individuali quanto collettivi, e da qui le agevolazioni che l'ordinamento prevede a favore di chi li stipuli e che vengono mutate dal contratto di rete, nonostante non manchino le criticità nell'applicare questo modello anche al settore forestale, quanto meno per come lo ha strutturato il legislatore<sup>33</sup>. Ad ogni modo, rispetto agli strumenti delineati dal TUFF, si decide così di introdurre un tipo negoziale che dovrebbe rappresentare l'occasione per costituire una nuova forma di alleanza tra proprietà e impresa, dove il proprietario – sia esso privato o pubblico – non si limita solo a dare in affitto o in concessione una superficie forestale ma partecipa a uno specifico programma nego-

---

<sup>33</sup> Quanto meno ad una prima lettura, si hanno difficoltà a comprendere l'effettiva portata innovativa dello strumento e quanto esso potrà realmente nel concreto diffondersi. Le imprese selvicolturali sono imprese agricole ai sensi dell'art. 2135 cod. civ., mentre alcune imprese forestali che svolgono attività di servizi e sistemazioni sono equiparate a quelle agricole (art. 10, 6° comma, TUFF), entrambe quindi avrebbero già potuto accedere ai benefici del contratto di rete in agricoltura. Allo stesso tempo, se si considera che le disposizioni di favore previste per il contratto di rete sono state pensate per agevolare le imprese, la novella, che si limita ad equiparare gli accordi di foresta alle reti in agricoltura, non porta vantaggi significativi a favore dei proprietari o di titolari di diritti di godimento su superfici boscate, che sono contraenti necessari per la qualificazione del tipo contrattuale. Aprire le porte anche a soggetti privati che non hanno natura imprenditoriale, senza al contempo offrire a questi ultimi nuovi vantaggi e benefici concreti, non sembra così aggiungere nulla di incentivante rispetto al vigente quadro normativo. Parimenti, anche nell'ipotesi in cui il proprietario del bosco sia un ente pubblico, difficilmente si comprendono le ragioni per cui debba essere preferito un accordo di foresta rispetto alla tradizionale concessione. Le criticità di tale intervento portano così a riproporre le sollecitazioni di chi ha richiesto nuove fattispecie contrattuali, maggiormente in linea con le esigenze dei soggetti coinvolti, per colmare quelle lacune normative che impediscono l'applicazione al settore forestale di altri istituti e perseguire gli obiettivi della gestione forestale sostenibile, N. LUCIFERO, *Le strutture collettive per una gestione attiva e razionale delle risorse forestali*, cit., p. 78.

ziale, che condivide con gli operatori economici di un determinato territorio, in funzione di un suo rilancio.

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

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

4. Sempre tra le disposizioni di carattere incentivante introdotte dal TUFF, merita portare l'attenzione anche sull'art. 10, 10° comma, che invita le Regioni a promuovere «la certificazione volontaria della gestione forestale sostenibile e la tracciabilità dei prodotti forestali, l'utilizzo di prodotti forestali certificati nelle politiche di acquisto pubblico nonché la valorizzazione della bioeconomia forestale e delle produzioni legnose e non legnose di qualità, con particolare attenzione ai servizi ambientali forniti dagli ecosistemi forestali». La norma sembra doversi interpretare in quella prospettiva di incoraggiare il selvicoltore, e con lui l'intera filiera, verso la conversione a modelli di gestione del patrimonio forestale maggiormente trasparenti<sup>34</sup> e sostenibili, che possano coniugare le esigenze di produzione con quelle di conservazione, sfruttando come leva il sistema delle certificazioni forestali. Tramite queste, si vorrebbero così promuovere quelle produzioni ottenute attraverso un processo che confor-

---

<sup>34</sup> L. CORBETTA, *I regolamenti FLEGT-EUTR sul commercio di legno e derivati*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, cit., p. 53 pone in luce la diffusione e le criticità del commercio illegale di legname, da contrastare cercando di garantire una maggiore trasparenza nel settore.

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

Infatti, il selvicoltore potrebbe avere interesse a rendersi parte attiva in questo processo di recupero del patrimonio forestale nazionale affinché, al di là del riconoscimento normativo, possa essere realmente «bene di rilevante interesse pubblico da tutelare e valorizzare per la stabilità e il benessere delle generazioni presenti e future» (art. 1, 1° comma), sempre che ciò possa portare all'imprenditore, oltre a responsabilità, anche nuove opportunità. D'altra parte, se la selvicoltura offre un fondamentale contributo alla gestione forestale sostenibile (art. 1, 3° comma); se, sotto questo profilo, il legislatore non sembra interessato alla distinzione tra proprietà pubblica e privata (art. 3, 2° comma, lett. *a*); se si conviene con l'assunto che la riqualificazione e la conservazione del patrimonio forestale richieda l'impiego di considerevoli risorse economiche, di cui le pubbliche istituzioni italiane non dispongono o che potrebbero reperire solo in parte, è evidente che i costi per la diffusione di una gestione forestale sostenibile dovranno essere sostenuti prevalentemente dal mercato, tramite la remunerazione che i consumatori riconosceranno alle imprese forestali, in particolare quelle selvicolturali, acquistando i loro prodotti e fruendo dei servizi connessi.

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

questa imprimere una specifica qualità alle produzioni selvicolturali, mettendo così in evidenza come la protezione dei valori ambientali e paesaggistici che il bosco esprime possano andare a supporto dei profili economici.

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

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

È il contesto a fornire una risposta. Da un lato, abbandono colturale, alto numero di incendi, continuo abbattersi di tempeste, diffusa presenza di parassiti sono solo alcune delle cause che concorrono a determinare uno stato di sostanziale abbandono e degrado dei boschi italiani. Dall'altro, uscendo dai confini nazionali, il selvicoltore italiano concorre in un mercato globale, trovandosi a competere con grandi produttori che, per rispondere alla domanda europea, importano ingenti quantità di legno da Paesi in via di sviluppo<sup>35</sup>, ove le pratiche di deforestazione incontrollata sono all'ordine del giorno. È rispetto a costoro che il selvicoltore italiano, ma più in generale quello europeo, ha interesse a distinguere le sue produzioni. Il rilievo apre così al tema delle certificazioni forestali e degli strumenti per promuoverle e incentivarle.

4.1. Nella comunicazione del 23 luglio 2019, intitolata *Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta*<sup>36</sup>, la Commissione si impegna a sensibilizzare verso un consumo

---

<sup>35</sup> In argomento, L. CORBETTA, *I regolamenti FLEGT-EUTR sul commercio di legno e derivati*, cit., p. 53.

<sup>36</sup> *Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta*, COM (2019) 352 final, cit.

di prodotti provenienti da catene di approvvigionamento sostenibili e, a tal fine, si pone l'obiettivo di «incoraggiare il rafforzamento di norme e regimi di certificazione che contribuiscano all'identificazione e alla promozione di prodotti a deforestazione zero»<sup>37</sup>. Non è un caso che il menzionato obiettivo sia inserito in un documento che si preoccupa non tanto dei boschi europei ma di quelli extra UE, in ordine ai quali la Commissione manifesta due priorità d'azione, «collaborare con i Paesi produttori per diminuire la pressione sulle foreste e vigilare affinché la cooperazione allo sviluppo dell'UE non sia causa di deforestazione» e «rafforzare la cooperazione internazionale per arrestare la deforestazione e il degrado forestale a promuovere il ripristino delle foreste». Per quanto la comunicazione guardi alle foreste del pianeta nella prospettiva degli obiettivi dichiarati nell'Agenda 2030, dalla sua lettura emerge anche la consapevolezza che la registrazione di un segno distintivo UE sulla gestione forestale sostenibile passa necessariamente anche attraverso politiche internazionali, rivolte tanto agli Stati quanto ai produttori, volte a diffondere e affermare sempre di più un modello su scala globale, affinché la concorrenza e la competizione si sviluppino nel rispetto di un sistema uniforme di regole.

Lungo questa direzione, nella nuova strategia forestale approvata a luglio 2021<sup>38</sup>, la Commissione ambisce all'adozione di linee guida per una selvicoltura di stampo maggiormente ambientalista, cui successivamente legare un sistema di certificazione volontaria denominato «più rispettoso della natura», in modo che le imprese che vorranno uniformarsi possano beneficiare di un marchio di qualità UE. Nel richiamare gli orientamenti elaborati in sede paneuropea e il principio della gestione forestale sostenibile, tali linee guida, e il correlato sistema di certificazione, dovrebbero avere l'obiettivo di tutelare e ricostituire il patrimonio forestale in funzione di combattere i

---

<sup>37</sup> *Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta*, COM (2019) 352 final, cit., p. 9.

<sup>38</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030*, COM/2021/572 final, cit.

cambiamenti climatici, invertire la perdita di biodiversità e garantire ecosistemi resilienti e multifunzionali.

Le linee guida, attese per il secondo trimestre del 2022, sono state approvate solo a luglio 2023<sup>39</sup>, circostanza che inevitabilmente ritarderà anche l'adozione del marchio, in origine prevista entro il primo trimestre del 2023.

Sempre restando in ambito europeo, a settembre 2022 il Parlamento ha pubblicato una risoluzione<sup>40</sup> nella quale chiede di promuovere un utilizzo più diffuso del marchio Ecolabel nel settore forestale dell'UE e, con riguardo alle produzioni non legnose, di incoraggiare i produttori a rafforzare l'uso del logo Natura 2000.

La circostanza che si tratti di segni registrati da istituzioni europee lascia così intendere come il mercato, se dotato di strumenti adeguati, che la Commissione può promuovere, potrebbe volgersi verso il raggiungimento di obiettivi che non parrebbero solo economici. In conformità all'art. 3 TUE, lo sviluppo di un mercato concorrenziale e competitivo non è più un obiettivo ma uno strumento<sup>41</sup> che, guardan-

---

<sup>39</sup> EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR ENVIRONMENT, *Guidelines on closer-to-nature forest management*, Publications Office of the European Union, 2023. Da una loro lettura, tali linee guida sembrano valorizzare la sostenibilità prevalentemente sotto il profilo ambientale, limitando la considerazione per quel profilo socio-culturale, rappresentato dal valore paesaggistico espresso dal patrimonio forestale.

<sup>40</sup> *Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2022 su una nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030 – Gestione sostenibile delle foreste in Europa (2022/2016(INI))*

<sup>41</sup> Rispetto alla precedente formulazione dell'art. 4 del Trattato di Amsterdam, ove la libera concorrenza era uno dei valori fondamentali del Trattato e, per estensione, del diritto dell'Unione europea, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e dell'art. 3 TUE, questa è divenuta strumento per perseguire altri obiettivi e finalità di intervento (G.L. TOSATO, *Il Trattato di Lisbona: una riforma completata?*, in F. BASSANINI - G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, 2010, p. 483). Secondo P. DE PASQUALE, *Libera concorrenza ed economia sociale di mercato nel Trattato di Lisbona*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2009, p. 81 e R. BARATTA, *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, in *Dir. un. eur.*, 2008, p. 34, ciò dovrebbe portare a riconcettualizzare la tavola dei valori europei. Precisa, però, M. LIBERTINI, *Diritti e coesione sociale*, in *Diritti e coesione sociale. Quaderni di Persona e Mercato*, 2014, p. 54 e ID., *A "highly competitive social market economy" as a founding element of European economic constitution*, in *Concorrenza e mercato*, 2011, p. 491 ss. (sul punto v. anche ID., *Concorrenza* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Annali III, Milano, 2010, p. 551) che la concorrenza conserva comunque un valore normativo orientata a disciplinare i rapporti tra imprese. Nello stesso senso anche B. VAN ROMPUY, *The Impact of the Lisbon Treaty*

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

In questa prospettiva, tra le certificazioni già esistenti che, sebbene detenute da soggetti privati, riguardano propriamente il settore forestale e godono di una diffusa notorietà e credibilità, vanno menzionate FSC e PEFC<sup>42</sup>.

“FSC”, acronimo di *Forest Stewardship Council*, è un'organizzazione internazionale e indipendente, fondata nel 1993, cui partecipano un'eterogeneità di soggetti, tra cui gruppi ambientalisti e sociali, comunità indigene, proprietari e imprese forestali, scienziati e tecnici. In aderenza ai tre pilastri che compongono il principio di sostenibilità, l'organizzazione si articola in tre camere, in ciascuna delle quali sono portati gli interessi ambientali, sociali ed economici che caratterizzano la multifunzionalità del patrimonio forestale. Concretamente, FSC ha elaborato una serie di protocolli, fondati su 10 principi e 70 criteri, costantemente aggiornati coinvolgendo tutti gli *stakeholders*. Chi vorrà aderire e rispetterà questi protocolli avrà il diritto a utilizzare il marchio FSC, con la precisazione che il segno potrà essere apposto anche sulle produzioni derivate, per valorizzare il ruolo della filiera e fare in modo che il messaggio incorporato possa meglio arrivare al consumatore. Naturalmente, non potrà essere sottovalutato il profilo dei controlli. Poiché il consumatore deve por-

---

on *EU Competition Law: a review of recent case law of the EU Courts*, in *CPI Antitrust Chronicle*, Dec. 2011, p. 1 ss.

<sup>42</sup> Per approfondimenti, v. L. RUSSO - C. TALLIA, *La certificazione volontaria della gestione forestale sostenibile e la tracciabilità dei prodotti forestali*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario TUFF*, cit., p. 249.

re la propria fiducia sul marchio FSC, la credibilità del segno passa anche attraverso l'obbligo del produttore di dotarsi di un sistema di rintracciabilità, denominato *chain of custody*, che consente di ricostruire a ritroso l'origine della materia prima, cui si affiancano tutta una serie di verifiche eseguite da organismi autonomi e indipendenti (valutati, controllati e accreditati da FSC).

L'altra certificazione è "PEFC", acronimo per *Programme for the Endorsement of Forest Certification*. Analogamente alla FSC, vorrebbe promuovere forme di gestione forestale sostenibile, nella prospettiva di offrire un'immagine migliore della selvicoltura e della filiera foresta-legno. In quest'ottica, anche il marchio PEFC può essere apposto su prodotti ottenuti dal legno e richiede una *chain of custody*. A differenza della FSC, a PEFC aderiscono solo proprietari e imprenditori forestali. Non è così mancato chi ha sottolineato come ciò possa costituire un limite, nella misura in cui non sarebbero coinvolti tutti gli *stakeholders* nella determinazione degli standard di produzione sostenibile<sup>43</sup>.

D'altra parte, vale rimarcare che, ad oggi, non sono ancora stati predisposti criteri definitivi per misurare la sostenibilità. A conferma di ciò, i principi FSC fornirebbero «*an internationally recognised standard for responsible forest management*»<sup>44</sup>, dovendosi sottolineare la

---

<sup>43</sup> Così ha sottolineato Greenpeace in un comunicato del 2014, dovendosi però ricordare che l'associazione partecipa ai lavori di FSC e, di conseguenza, non si può escludere un conflitto di interessi. Inutile, quindi, rilevare come tra FSC e PEFC il contrasto sia particolarmente elevato.

<sup>44</sup> Così alla premessa degli standard FSC, contenuta nel documento denominato FSC-STD-20-002 (V3-0), *Structure, content and local adaptation of Generic Forest Stewardship Standards*. Analogamente, gli standard denominati FSC-STD-50-001, *Requirements for use of the FSC trademarks by certificate holders*, che disciplinano le modalità di utilizzo della certificazione FSC, rimarcano più volte l'attenzione sulla gestione forestale responsabile anziché sostenibile: «*once the project is registered with the certification body as an applicant project, either of the following statements may be included in signage and printed materials: "FSC-certified wood specified for [this project]" or "Sourcing responsible forest products"*» (Annex B, 2.4.); «*the Forest Stewardship Council® (FSC®) is a global, not-for-profit organization dedicated to the promotion of responsible forest management worldwide. FSC defines standards based on agreed principles for responsible forest stewardship that are supported by environmental, social, and economic stakeholders*» (Annex C), «*FSC is dedicated to the promotion of responsible forest management worldwide*»,

scelta di impiegare l'espressione "gestione forestale responsabile" anziché "gestione forestale sostenibile"<sup>45</sup>.

Sempre in conformità all'art. 10, 10° comma, TUFF le Regioni potrebbero anche incoraggiare l'affiliazione della filiera a ulteriori certificazioni che agiscono, a esempio, sul versante dell'impronta ambientale o sull'impatto inquinante delle imprese di trasformazione e distribuzione; oppure, anche in considerazione del fatto che oggi possono essere titolari di marchi di certificazione, le stesse Regioni potrebbero promuovere la registrazione di propri segni distintivi che trasmettano al consumatore un messaggio aggiuntivo, legato a profili culturali o etici, sempre riconducibili alla sostenibilità<sup>46</sup>.

5. In un mercato che è globale, la promozione della selvicoltura, per il sostegno che questa può dare agli obiettivi di gestione forestale sostenibile, e dunque agli obiettivi di carattere collettivo che essa promuove, non può essere solo affidata a misure interne volte a rafforzare il legame tra proprietà e impresa e a promuovere forme di certificazione. Per quanto il mercato, come ricorda anche l'art. 3 TUE, non sia un valore fine a se stesso ma debba essere orientato a perseguire interessi di carattere collettivo, affinché possa svolgere questa funzione, è importante rafforzare anche la posizione degli operatori, per sostenerne l'attività e consentire loro di immettere in commercio prodotti che siano competitivi con quelli provenienti dai Paesi in via di sviluppo che, sebbene di qualità "procedimentale" inferiore, sono ceduti a prezzi più vantaggiosi. Detta diversamente, l'aumento delle

---

«choosing this product, you are supporting responsible management of the world's forests» (Annex C).

<sup>45</sup> In tal senso S. BOLOGNINI, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 615

<sup>46</sup> Rammenta S. BOLOGNINI, *Sostenibilità e comunicazione business to consumer nel mercato alimentare: l'affermarsi della responsabilità sociale del consumatore di prodotti alimentari*, in M. D'ADDEZIO - S. BOLOGNINI (a cura di), *F-Law. Forestry Law and Food Law*, cit., p. 236 ss. che la sostenibilità è concetto eterogeneo e non esiste un unico criterio per poterla misurare, con tutte le conseguenti difficoltà che ne derivano in punto di comunicazione. Lungo la stessa linea anche B. LA PORTA, *Riflessioni per una definizione di «prodotto agroalimentare sostenibile»*, ivi, 2021, 269, la quale guarda ai problemi che genera nel mercato agroalimentare l'assenza di una nozione normativa di sostenibilità.

superfici forestali certificate, sebbene possa essere incentivato da una maggiore domanda dei consumatori, deve passare anche attraverso un sostegno economico ai selvicoltori, anche in considerazione del fatto che la loro attività contribuisce a obiettivi di carattere collettivo, e da qui l'esigenza di introdurre forme di sostegno al reddito, che evidentemente debbono muoversi nell'ambito di un contesto che è europeo. Sotto questo profilo, però, si registrano ancora posizioni di arretratezza.

Nel diritto unionale, mancano disposizioni idonee a strutturare un vero e proprio mercato di prodotti legnosi e, più genericamente, forestali. A differenza di quanto avviene per altri comparti dell'agricoltura, segnatamente quello alimentare, poiché il legno non è considerato un prodotto agricolo ai sensi del diritto UE, e non è sottoposto a un mercato regolamentato<sup>47</sup>. La limitatezza di regole che di-

---

<sup>47</sup> Basti sul punto rammentare che, fin dal Trattato di Roma (art. 32), il legno non era annoverato tra i prodotti agricoli ai sensi di cui quello che oggi è divenuto l'Allegato I, con la conseguenza che, secondo A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Manuale di diritto agrario comunitario*, Torino, 2014, p. 112 «la produzione di legname – cioè la selvicoltura – per il diritto comunitario *non* è agricoltura». A sostegno della tesi, gli A. richiamano la pronuncia della CGCE, 25 febbraio 1999, C-164 e 165/97, *Parlamento c. Consiglio*, «che ha dichiarato illegittimi i regolamenti forestali nn. 307 e 308/97, per violazione delle prerogative del Parlamento europeo competente, per codecisione, nella materia ambientale, perché gli alberi e il legno *non* sono compresi nell'Allegato e, quindi, non fanno parte della materia dell'agricoltura la cui “base” giuridica è l'attuale art. 43 del TFUE» (così A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *op. loc. ult. cit.*). Per quanto la definizione di prodotto agricolo offerta dall'articolo 38, par. II, TFUE richiami tutti i prodotti del suolo, “il carattere speciale ed eccezionale [della materia agricoltura] ha indotto gli estensori del Trattato a rendere applicabili le regole agricole ai prodotti non tanto individuati con una definizione generale (che pure esiste nell'art. 38 TFUE), ma facendo rinvio all'elencazione contenuta nell'allegato I, molto vasta ed eterogenea, seppur con carattere tassativo” (così L. COSTATO - L. RUSSO, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, Milano, 2023, p. 74). Pertanto, proseguono sempre i medesimi Autori, per quanto il legno possa essere un prodotto del suolo, la sua omessa inclusione nell'Allegato I esclude che ad esso si applichino le disposizioni di cui agli artt. 39-44 TFUE e le conseguenti misure di intervento sul mercato per le quali è indispensabile la menzione nel predetto Allegato, nonostante tale assenza non abbia comunque impedito forme di sostegno attraverso le politiche di sviluppo rurale che – vale rammentarlo – non hanno ad oggetto il prodotto ma le strutture di produzione. Ciò ha indotto così a interrogarsi sul rapporto tra art. 38, par. 1 e par. 3, su cui v., da ultimo, G. SGARBANTI, *La definizione generale di prodotti agricoli e l'elencazione analitica dei medesimi*, in L. COSTATO - F. ALBISINNI (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 39, per il quale la definizione generale di prodotto agricolo «risulta su-

sciplinano la competizione e la concorrenza in questo settore espone gli operatori, già costretti ad affidarsi alla propria forza e credibilità e alla qualità delle loro produzioni, al rischio di comportamenti scorretti da parte dei concorrenti. Sarebbe già un risultato importante se si riuscisse a meglio governare il fenomeno dell'importazione e della circolazione del legname. In tal senso, il reg. (UE) 625/2017<sup>48</sup>,

---

bito in qualche misura contraddetta e notevolmente limitata negli effetti in forza del successivo paragrafo 3, che rinvia ad una elencazione tassativa (...) di prodotti cui si applicano le disposizioni degli articoli da 39 a 44 inclusi». Nel chiedersi «se esistano per il Trattato due categorie di prodotti, quelli “agricoli” e quelli “di cui all'allegato I”, o una sola categoria», l'A. chiarisce che “la prima ipotesi è stata respinta dalla dottrina”, aggiungendo poi che “la presenza di una definizione astratta dei prodotti da considerare agricoli ha avuto una utilità pratica, ora esaurita, nel limitare il potere del Consiglio di colmare – ai sensi dell'originario art. 38, par. 3, seconda frase – le lacune dell'ex Allegato II, aggiungendovi i prodotti che avesse ritenuto opportuno, entro il termine perentorio di due anni dall'entrata in vigore del Trattato». In questo quadro, pur tracciato nelle sue linee essenziali, la dottrina non si è astenuta dall'evidenziare come l'esclusione 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 (per tutti, E. ROMAGNOLI, *Lezioni di diritto agrario comparato*, Firenze, 1978, p. 50 e, per un inquadramento sulla selvicoltura prima della riforma del 2001, v. E. BASSANELLI, *Dell'impresa agricola*, in *Commentario*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna, 1943, p. 414). Infatti, ricorda anche G. GALLONI, *Impresa agricola. Disposizioni generali (art. 2135-2139 cod. civ.)*, in *Commentario al Codice civile Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano, Bologna-Roma, 2003, p. 126, il legname è un prodotto agricolo solo per il diritto interno e non anche per quello europeo, con una scelta già in precedenza definita dal medesimo A. “poco spiegabile” (Id., *L'impresa agricola nella comunità europea*, in *Riv. dir. agr.*, 1980, I, p. 253). Lungo la stessa linea si sono orientati anche A. CARROZZA-M. D'ADDEZIO, *Il diritto agrario in Italia: stato e prospettive della ricerca e dell'insegnamento*, in *Riv. dir. agr.*, 1983, I, p. 99 i quali giudicano «del tutto artificiosa» la separazione esistente a livello comunitario tra politica agricola e politica forestale. Anche F. ADORNATO, *L'impresa forestale*, Milano, 1996, p. 157, nel riconoscere che il legno sia un prodotto del suolo, definisce l'esclusione come “incomprensibile”, sebbene non siano mancate le ragioni storico-politiche che abbiano determinato tale decisione e che sono individuate nella insufficiente produzione legnosa inidonea a coprire il 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 e 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.

<sup>48</sup> Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fi-

all'art. 64, nel dettare i requisiti minimi dei posti di controllo frontali, ammette deroghe limitatamente alle importazioni di tronchi di legno, implicitamente così riconoscendo che anche questi sono sottoposti alla sua disciplina. Più di recente, il 29 giugno 2023, è stato approvato il reg. (UE) 2023/1115<sup>49</sup>, noto anche come regolamento deforestazione, il quale è andato ad abrogare la precedente disciplina EUTR, che presentava evidenti falle<sup>50</sup>. La novella introduce un tassello fondamentale nella lotta al cambiamento climatico e alla perdita di biodiversità, prevedendo che alcune materie prime, quali bovini, cacao, caffè, olio di palma, gomma, soia e legno e loro derivati, debbano essere ottenute senza il ricorso a pratiche di deforestazione nella UE e in Paesi terzi<sup>51</sup>.

---

tosanitari, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali).

<sup>49</sup> Regolamento (UE) 2023/1115 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 maggio 2023, relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010

<sup>50</sup> Regolamento (UE) n. 995/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati, su cui v. L. CORBETTA, *I regolamenti FLEGT-EUTR sul commercio di legno e derivati*, cit., p. 42.

<sup>51</sup> Nello specifico si prevede che i menzionati prodotti potranno essere importati o esportati solo se saranno soddisfatte contemporaneamente le seguenti condizioni: *a*) se la produzione è avvenuta su terreni che non sono stati soggetti a deforestazione dopo il 31 dicembre 2020; *b*) siano stati ottenuti nel rispetto della legislazione vigente del Paese di produzione; *c*) siano oggetto di una dichiarazione di *due diligence*. Per verificare il rispetto dei menzionati requisiti, gli operatori economici saranno tenuti a inserire in un sistema di informazione europeo, da istituire entro la data di entrata in vigore del regolamento (30 dicembre 2024), una dichiarazione nella quale attestano che i prodotti da loro immessi sul mercato sono conformi alle norme UE, a seguito di positiva *due diligence*, su cui poi le Autorità competenti potranno eseguire gli opportuni controlli. Ad ulteriormente rimarcare l'interesse per tale regolamento, valga anche ricordare che il 26 marzo si è conclusa la procedura per l'adozione della direttiva sulla tutela dell'ambiente, che sostituisce le precedenti direttive 200(99/CE e 2009/123/CE, il cui obiettivo è migliorare le indagini e le azioni penali relative ai reati ambientali. Ai sensi dell'art. 3, par. 2, lett. *p*), «gli Stati membri provvedono affinché le seguenti condotte, se illecite e

Per quanto questo regolamento segni un significativo passo avanti, non sembra però corretto ritenere che si possa parlare di un mercato europeo dei prodotti legnosi ma, neppure, può desumersi che manchi una volontà a sostenere le attività selvicolturali da parte delle istituzioni europee. Anzi, la nuova PAC – in continuità con quelle previgenti – contiene diverse previsioni in tal senso<sup>52</sup>.

Le misure che interessano il settore forestale debbono essere costruite muovendo dall'art. 6 del reg. 2115/2021 il quale menziona, tra gli obiettivi specifici della PAC, la «promozione di una selvicoltura sostenibile» (lett. *b*). Il capo IV, dedicato agli interventi per lo sviluppo rurale, introduce poi otto tipologie di pagamenti e sostegni strumentali a perseguire gli obiettivi della menzionata norma<sup>53</sup>.

---

compiute intenzionalmente, costituiscano reato (...) l'immissione o la messa a disposizione sul mercato dell'Unione o l'esportazione dal mercato dell'Unione di materie prime o prodotti pertinenti, in violazione del divieto di cui all'articolo 3 del regolamento (UE) 2023/1115, salvo laddove tali condotte riguardino una quantità trascurabile».

<sup>52</sup> A partire dagli anni '90 (reg. 2080/1992) è stato introdotto un regime di aiuti, inizialmente di portata settoriale e provvisorio e che, solo a partire dal 1998, anno in cui è stata approvata la prima strategia forestale europea, hanno avuto una dimensione più generale e strategica. Questi interventi, sempre da leggersi in funzione di valorizzare la multifunzionalità del bosco, introducevano forme di remunerazione per l'imprenditore silvicolo per compensarlo di quelle esternalità positive che la sua attività restituisce alla collettività. In tal senso, già il reg. 1698/2005 prevedeva misure per l'accrescimento del valore economico delle foreste e misure destinate a promuovere l'uso sostenibile delle superfici forestali. Sono stati poi introdotti anche i cc.dd. pagamenti silvo-ambientali per ettaro di foresta, destinati a compensare i maggiori costi e il mancato guadagno causati dagli impegni volontari assunti dal selvicoltore. Il reg. 1305/2013 si collocava nella stessa direzione e raggruppava in un'unica misura tutti i tipi di sostegno nel settore forestale e, allo stesso tempo, confermava i pagamenti agro-silvo-ambientali. In argomento, per ulteriori richiami, sia consentito il rinvio a M. MAURO, *La selvicoltura nel sistema del diritto agroambientale internazionale ed europeo*, cit., p. 61

<sup>53</sup> Come ha sottolineato L. COSTATO, *L'ennesima riforma della PAC: alla ricerca di modelli tuttora incerti, tra piani strategici, competenze concorrenti, e mercato*, in *Riv. dir. alim.*, 2021, I, p. 1, l'architettura su cui è costruita la nuova PAC è orientata a una rinazionalizzazione dell'agricoltura. Ciascuno Stato membro dovrà predisporre un proprio piano strategico nazionale, da trasmettere e far approvare alla Commissione. Nel piano saranno individuate, tra le eterogenee misure proposte dai nuovi regolamenti UE, quelle funzionali a realizzare e dare attuazione agli obiettivi che si intendono perseguire. Rispetto a tale impianto sempre L. COSTATO, *La PAC in tempi di crisi: dalla lunghezza dei fagiolini alla riscoperta della sovranità alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2021, IV, p. 1, suggerisce però una profonda revisione, finalizzata a sostenere le produzioni interne e far riconquistare al continente europeo la sovranità alimentare. Sul tema della rinazionalizzazione, dubita dell'effettività dell'impostazione anche L. RUSSO, *Le "nuove" misure*

Passando così alle singole misure, la selvicoltura sostenibile può essere valorizzata e promossa attraverso gli «impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione» (art. 70), che in estrema sintesi riproducono i precedenti pagamenti agro-silvo-ambientali. Si prevedono poi «pagamenti per i vincoli naturali o altri vincoli territoriali specifici» (art. 71), venendo così in rilievo il vincolo idrogeologico e paesaggistico, che incidono significativamente sulle attività dei nostri selvicoltori. Sempre in questa prospettiva, sono previsti anche pagamenti a favore di quei soggetti che operano nelle zone protette dalla direttiva habitat<sup>54</sup> e dalla direttiva uccelli<sup>55</sup>, che richiedono il rispetto di determinati requisiti obbligatori (art. 72). L'elenco poi prosegue con l'erogazione di un contributo per investimenti in immobilizzazioni materiali e immateriali (art. 73) che, nel settore forestale, possono arrivare anche a coprire l'intero costo se destinati all'imboschimento, all'allestimento o alla rigenerazione di sistemi agroforestali, ai servizi di base e infrastrutturali, al ripristino dei terreni a seguito di calamità naturali. Seguono infine una serie di misure finalizzate all'insediamento di giovani agricoltori e l'avvio di nuove attività (art. 75), alla gestione del rischio (art. 76), alla cooperazione (art. 77) e allo scambio di conoscenze e diffusione di informazioni (art. 78).

Non è questa la sede per entrare nel dettaglio di ogni singola misura, certo è che il cambio di impostazione è evidente. Rispetto alle esperienze precedenti, il legislatore europeo sembra considerare il bosco come una parte dell'intero territorio rurale, che si interseca ed entra in dialogo con le realtà circostanti. Se a livello teorico questa è un'impostazione condivisibile, che sdogana una concezione

---

*agroambientali della 2023-27: quali novità*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 142, che sottolinea come il ricorso al principio di sussidiarietà lasci agli Stati ampia discrezionalità. Con particolare riferimento all'Italia, S. MASINI, *I piani strategici in Italia: il ruolo del Mipaaf e delle Regioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2022, I, p. 257, si sofferma sulle criticità di ricondurre in un documento unico nazionale le diverse scelte assunte dalle singole Regioni che, in definitiva, rischiano di avere un coinvolgimento marginale.

<sup>54</sup> Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

<sup>55</sup> Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

del bosco come bene isolato dal contesto che lo circonda, per collocarlo in una più ampia e complessa visione di sviluppo rurale, in perfetta coerenza con quanto previsto anche dall'Agenda 2030<sup>56</sup>, è però opportuno per il momento sospendere ogni valutazione sulla scelta di non destinare ai beni forestali misure proprie e autonome, idonee a meglio valorizzarne la loro multifunzionalità e tutte quelle caratteristiche intrinseche che li rendono beni meritevoli di autonoma considerazione. Infatti, nelle appena citate misure, il bosco rileva perché i citati sostegni sono tutti causalmente orientati «al conseguimento di uno o più degli obiettivi specifici di cui all'art. 6, paragrafi 1 e 2», tra i quali rientra, come già accennato, la promozione di una selvicoltura sostenibile. Un ulteriore aspetto da tenere poi in considerazione riguarda quello dei piani strategici nazionali, che sono comunque chiamati a dare attuazione concreta alle misure indicate dal reg. 2115/2021.

Certo è che le scelte pregresse non si sono rivelate sempre e del tutto idonee a proteggere e valorizzare la multifunzionalità del patrimonio forestale, come dimostrano le relazioni interlocutorie della Commissione al Parlamento europeo<sup>57</sup> e l'approvazione a luglio 2021 della già ricordata nuova strategia forestale europea, che è andata a sostituire quella precedente del 2013<sup>58</sup>.

6. Dalle riflessioni che precedono emerge una considerazione del bosco quale bene complesso e dotato di una multifunzionalità segnata per le sue finalità, tale da determinare la necessità di salvaguardarlo e valorizzarlo, tentando un equilibrio tra produzione e conservazione. Il vincolo idrogeologico, ma ancor più quello paesaggistico e tutte le ulteriori prescrizioni che sono seguite nel corso degli anni e

---

<sup>56</sup> Questo aspetto è ben evidenziato nella comunicazione *Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta*, cit.

<sup>57</sup> Comunicazione della Commissione, del 7 dicembre 2018, *Progressi nell'attuazione della strategia forestale dell'Unione europea: Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale*, COM (2018) 811 final.

<sup>58</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale*, COM (2013) 659 final.

che mirano a preservarne la sua intrinseca multifunzionalità, impongono il rispetto di specifiche regole e disposizioni attraverso le quali l'interesse pubblico incide sulle facoltà di sfruttamento da parte del proprietario. Se si vanno a guardare lo stato di abbandono e degrado in cui versano i boschi italiani, affiorano però le difficoltà a trovare un punto di equilibrio nella ricerca di un modello gestorio razionale del patrimonio forestale, che possa coniugare le esigenze di produzione con quelle di conservazione, quest'ultime legate alla tutela di interessi riconducibili all'ambito ambientale e paesaggistico.

Certo è che non si può pensare di affidarsi all'efficacia di un unico strumento, sperando che questo sia da solo idoneo a proteggere l'intrinseca multifunzionalità del patrimonio forestale. Al contrario, bisognerebbe spostarsi su un livello superiore e coordinare i diversi strumenti offerti dal diritto nazionale ed europeo appena esaminati, nell'ambito di nuovi modelli unitari di gestione del bosco, come peraltro sembra suggerire proprio il TUFF all'art. 6 dedicato alla pianificazione. Ma anche sotto questo profilo, non esiste un modello universalmente valido in termini generali e astratti; piuttosto, bisognerebbe parlare di modelli, al plurale, all'interno dei quali collocare e conformare i diversi strumenti<sup>59</sup>, la cui effettività di azione si misura sulla base della loro azione coordinata, dando preliminare rilevanza a una eterogeneità di fattori: l'individuazione dei soggetti proprietari dei beni forestali e come si dividano tra pubblici e privati; lo stato di conservazione del patrimonio; il numero di persone che si dedicano alla sua cura e manutenzione; le tradizioni radicate sul territorio; le sue caratteristiche morfologiche etc. Ciò significa che l'elaborazione e la conseguente scelta degli strumenti per valorizzare il rapporto tra pubblico e privato presuppone a monte un'importante attività conoscitiva e ricognitiva, funzionale a isolare le caratteristiche e le problematiche che descrivono un dato e determinato territorio, sulle quali poi innestare specifici modelli di gestione, coinvolgendo diversi

---

<sup>59</sup> A titolo di esempio, basti pensare che la parte V delle linee guida approvate dalla Commissione per una gestione forestale *closer to nature* è rubricata *closer-to-nature forestry in different regions*, ove si legge «forests across the EU differ in their environmental characteristics, status, biodiversity and climate change challenges. The same is true for the forestry measures that have shaped these forests over time».

soggetti che, con un'espressione unitaria, il TUFF definisce imprese forestali, in funzione di andare a sviluppare una vera e propria filiera.

Onde evitare di perdere il senso e il significato ultimo dell'eterogeneo apparato di tutele introdotte dalla legislazione forestale, si pone l'opportunità di suggerire un loro inquadramento unitario, in funzione di una comune destinazione, che trova il proprio riferimento, prima ancora che nel TUFF, in quel principio di razionale sfruttamento del suolo imposto dall'art. 44 Cost.

Come è noto, la norma costituisce la base tramite cui l'ordinamento riserva al bene terra un particolare regime, determinando obblighi e imponendo vincoli, anche in ragione della funzione sociale che ha la proprietà fondiaria per la collettività. Nell'imprimerne una specifica destinazione verso scopi produttivi, l'art. 44 Cost. invita a guardare al bosco anche per le utilità economiche che esso offre, con la precisazione che, nell'interpretazione evolutiva che nel corso degli anni si è andata progressivamente affermando, entrano a far parte della disposizione pure interessi che trascendono quello meramente economico, per comprendere, ad esempio, la tutela dell'ambiente e del paesaggio<sup>60</sup>. In questa prospettiva, la terra è orientata al perseguimento di interessi collettivi, cui l'opera dell'uomo offre un significativo contributo<sup>61</sup>. Detta nelle forme già espresse nel pensiero della più autorevole dottrina<sup>62</sup>, l'art. 44 Costituzione orienta l'azione del legislatore, chiamato all'adozione di una disciplina che sia in grado di compendiare l'attività imprenditoriale – e dunque la produzione – con il rispetto dell'ambiente, la rinnovabilità delle risorse e la protezione del paesaggio.

Riportando queste considerazioni al settore forestale, va dunque accolta con favore l'impostazione del TUFF che, per la prima volta, ha introdotto nel nostro ordinamento il concetto di “gestione fore-

---

<sup>60</sup> In questo senso A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE, *Il contratto di affitto. Gli aspetti generali*, cit., p. 14

<sup>61</sup> Così conclude N. LUCIFERO, *Proprietà fondiaria e attività agricola. Per una rilettura in chiave moderna*, Milano, 2012, p. 110, dopo aver ricostruito i vari orientamenti dottrinali che hanno contribuito a definire l'attuale concezione di proprietà fondiaria.

<sup>62</sup> E. ROOK BASILE, *Introduzione al diritto agrario*, Torino, 1995, p. 42

stale sostenibile” e lo ha posto quale architrave all’intera novella<sup>63</sup>. Riprendendo la parte iniziale della definizione, gestione forestale sostenibile è l’“insieme delle azioni selvicolturali volte a valorizzare la molteplicità delle funzioni del bosco”, non potendo così sottacere come la multifunzionalità del patrimonio forestale passi attraverso una molteplicità di interventi da coordinare in un approccio gestorio unitario, in coerenza con quanto affermato poco sopra circa il rapporto tra modelli gestori e strumenti di attuazione.

Si tratta dunque di una nozione che sembra ben legarsi al principio di razionale sfruttamento del suolo. D’altra parte, non è mancato chi ha rilevato come il principio di sostenibilità, che la nostra Costituzione non menziona in alcuna disposizione, altro non sia che una rivisitazione in chiave moderna «del tradizionale criterio dell’uso razionale delle risorse naturali»<sup>64</sup>.

Il percorso seguito dal TUFF non pare quindi solo coerente con il quadro costituzionale ma, al contempo, si colloca in un più ampio orizzonte internazionale. Infatti, a partire dagli ultimi due decenni del secolo scorso, la nozione di gestione forestale sostenibile è stata oggetto di una attenzione importante da parte della comunità internazionale, sebbene non si sia mai arrivati ad un documento internazionalmente vincolante. Le diverse fonti di *soft law* mettono 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. Se, da un lato, la conservazione dell’ambiente, la coesione sociale e la valorizzazione della cultura e

---

<sup>63</sup> In questi termini N. FERRUCCI, *Il nuovo testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, in *Dir. agroalim.*, 2018, p. 268, pur dovendosi rammentare che anche il d.lg. n. 227/2001, sebbene non mutuasse dal diritto internazionale il concetto di gestione forestale sostenibile, invitava comunque alla “razionale gestione del patrimonio forestale nazionale, nel rispetto degli impegni assunti a livello internazionale e comunitario dall’Italia in materia di biodiversità e sviluppo sostenibile con particolare riferimento a quanto previsto dalle Risoluzioni delle Conferenze interministeriali sulla protezione delle foreste in Europa di Strasburgo, Helsinki e Lisbona” (art. 1, 1° comma).

<sup>64</sup> La posizione è di M. LIBERTINI, *Persona, ambiente e sviluppo: ripensare la teoria dei beni*, cit., p. 479, che si avvicina al principio di sostenibilità con un atteggiamento critico, rilevando come, quando essa abbia come referente l’utilizzo di risorse non rinnovabili, si tratta di un principio “insincero”.

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, consentono di preservare il patrimonio forestale, per la sua valenza ambientale e socio-culturale, così da poterlo tramandare alle generazioni future. Ci si potrebbe anche soffermare su come dialogano tra loro le diverse dimensioni che compongono il principio di sostenibilità e su come l'Agenda 2030 abbia poi influito nella costruzione della gestione forestale sostenibile, tanto da dedicarle un obiettivo specifico e autonomo<sup>65</sup>, ma ciò basti per evidenziare una continuità tra detto principio e l'art. 44 Costituzione, nella misura in cui entrambi si preoccupano di coniugare le regole di produzione con quelle di conservazione del patrimonio forestale, in funzione di valorizzarne la sua intrinseca multifunzionalità.

In termini operativi, in un contesto dove la competizione tra operatori si muove su scala globale, il mercato potrebbe allora offrire un contributo, riconoscendo a quelle produzioni che meglio riescono a coniugare queste esigenze una specifica qualità, tale da incontrare le preferenze di taluni consumatori e influenzare sempre di più le loro scelte, stimolando così la conversione verso forme di gestione forestale più sostenibili anche da parte di chi estrae legname da Paesi in via di sviluppo. L'obiettivo è incentivare e diffondere la qualità per trasformarla, in futuro, in standard globali di produzione, nel contesto di una visione più ampia che ambisce ad influenzare anche le produzioni extra europee. In attesa che il nuovo regolamento deforestazione entri in vigore e possa compiere un ulteriore passaggio verso questa direzione, l'art. 10 TUFF e il suo invito rivolto alle Regioni a promuovere «la certificazione volontaria della gestione forestale sostenibile» sollecita l'utilizzo di strumenti pensati per il mercato, quali le certificazioni forestali, in funzione di promuovere interessi di rango collettivo.

---

<sup>65</sup> Su tutti questi profili v. da ultimo N. FERRUCCI, *La trama giuridica della sostenibilità nel paradigma del bosco*, in *Dir. agroalim.*, 2022, p. 471, la quale indaga il difficile bilanciamento tra valori ecologici, ambientali, economici e culturali che esprime il patrimonio forestale.

Per orientarsi lungo questa direzione, è allo stesso tempo necessaria una nuova alleanza tra pubblico e privato, che sostenga le attività dei selvicoltori, proprio perché una produzione di qualità postula, fin dalla fase iniziale della filiera, costi di gestione più alti. Se, come anche afferma il TUFF che si allinea agli orientamenti già elaborati in sede internazionale, la proprietà forestale adempie anche a importanti funzioni di interesse comune, alle quali contribuiscono pure le attività economiche che si svolgono all'interno dei boschi, le istituzioni dovrebbero sostenere le imprese forestali, prima fra tutte quella selvicolturale.

Tutto ciò riporta al rilievo iniziale, richiedendo una visione a lungo termine, da declinare in strumenti di carattere programmatico e pianificatorio che, in omaggio al principio di sussidiarietà, si dovranno articolare su diversi livelli e con il coinvolgimento di tutti gli *stakeholders*, pubblici e privati.

Sotto questo profilo, sebbene la nuova PAC preveda sostegni per una silvicoltura sostenibile, va anche rilevato un certo ritardo nell'adozione delle misure previste dalla Strategia Forestale UE, e ciò non solo a causa dei conflitti e delle crisi che stanno colpendo l'Europa ma anche degli attriti che si sono registrati durante e dopo l'approvazione del documento<sup>66</sup>. Sul versante interno, la Strategia Forestale Italiana è ancora tutto sommato recente ed è necessaria una maggiore consapevolezza da parte delle Regioni in ordine allo strumentario che il diritto nazionale ed europeo offre loro, al netto del ruolo che dovranno avere i selvicoltori nell'adozione dei loro programmi

---

<sup>66</sup> Ad esempio, con riferimento ai combustibili fossili, un articolo comparso sul *Financial Times* sottolinea come questo profilo sia stato oggetto di un contenzioso tra la Commissione ed i Paesi del nord Europa, in particolare Svezia e Finlandia, i quali, quando la prima bozza della strategia era circolata a giugno 2021, avevano subito denunciato, da un lato, i pochi spazi dedicati all'utilizzo del legno a scopi energetici e, dall'altro, l'eccessiva attenzione ambientalista in prevalenza focalizzata sull'utilizzo delle foreste per contenere le emissioni di CO<sub>2</sub>: così R. MILNE, *Finland's forests fire up debate over EU's strategy for going green*, in *www.ft.com*, 1 settembre 2021. Come si apprende poi da un comunicato stampa di Federforeste, il 26 agosto 2021 Austria e Germania hanno sottoscritto una dichiarazione congiunta nella quale hanno fortemente criticato la nuova strategia forestale, allineandosi a posizioni espresse anche da Repubblica Ceca, Estonia, Francia, Ungheria, Lettonia, Polonia, Romania e Slovacchia, <https://www.federforeste.it/news/austria-e-germania-contro-il-testo-della-strategia-forestale-europea/>.

aziendali. Un dato però è chiaro. Tutto ciò va letto nell'ambito di quel disegno che già aveva ispirato il legislatore del 2001 quando ha modificato l'art. 2135 cod. civ., prefiggendosi, tra i vari obiettivi, anche quello di far uscire l'impresa agricola da una situazione di perdurante isolamento, e ciò anche in funzione delle esternalità positive che la sua attività restituisce al territorio. Se il traguardo sembra ormai definito, bisognerà vedere se l'attrezzatura fornita dal legislatore consenta all'impresa selvicolturale di percorrere questa strada con successo.