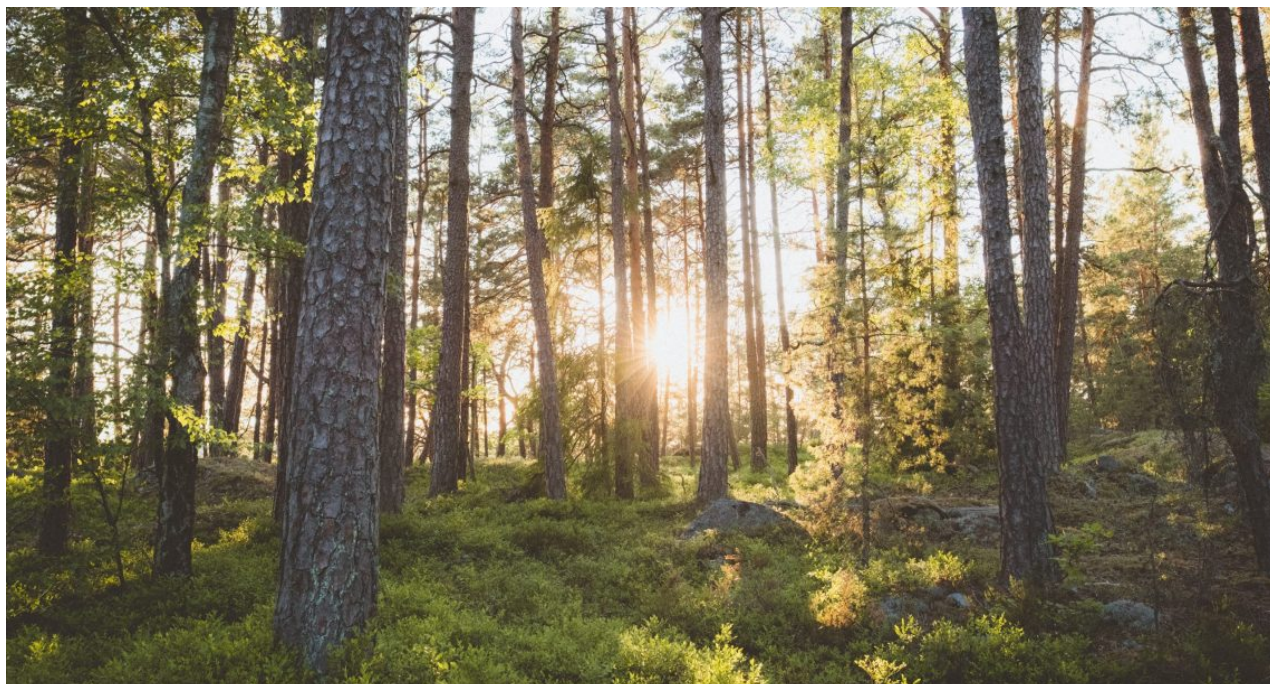


# L'ordinamento forestale: prospettive di tutela e gestione sostenibile

[labsus.org/2021/10/ordinamento-forestale-prospettive-di-tutela-e-gestione-sostenibile/](https://labsus.org/2021/10/ordinamento-forestale-prospettive-di-tutela-e-gestione-sostenibile/)

di Arianna Gravina Tonna

October 5, 2021



*Pubblichiamo la tesi di Dottorato della Dott.ssa **Arianna Gravina Tonna**, dal titolo **“L'ordinamento forestale: prospettive di tutela e gestione sostenibile“**. Un lavoro di ricerca che, indagando sotto una triplice prospettiva (storico, giuridico e scientifico) l'ordinamento forestale, mira ad individuare dei punti di contatto tra il principio di sussidiarietà orizzontale e lo sviluppo sostenibile in tale materia, al fine di prospettare una gestione condivisa e sostenibile del patrimonio boschivo nazionale.*

## **Il bosco nella storia, nel diritto e nella scienza**

L'ordinamento forestale, tema della ricerca, è stato studiato in una triplice prospettiva: storica, giuridica e scientifica.

L'analisi storica mostra non solo l'esistenza di un'**alleanza antica con i boschi**, elementi fondanti il culto forestale romano e la stessa identità simbolica delle civiltà mediterranee, ma come già nel diritto più risalente sino all'introduzione della prima fondamentale legge forestale dell'ordinamento postunitario, la c.d. **legge Serpieri n. 3267 del 1923**, la risorsa boschiva sia stata tradizionalmente disciplinata in un'ottica parimenti di tutela e di approvvigionamento.

L'analisi dell'attualità normativa della materia registra anzitutto, in ambito sovranazionale, la **tardività della nascita del diritto internazionale forestale**, collocabile convenzionalmente nel 1992 con la prima **Dichiarazione dei principi per la gestione sostenibile delle foreste** e il **Capitolo 11 del Programma di azione per uno sviluppo**

**globalmente sostenibile** (c.d. Agenda 21). Un simile ritardo nella regolazione giuridica delle foreste è motivabile, storicamente, dal coinvolgimento delle maggiori potenze globali nella Guerra fredda e dalla declinazione in senso prevalentemente produttivistico-estrattivo delle risorse ambientali; a fronte del rischio – conosciuto dalla scienza ecologica ma non temuto da quella politica – del collasso degli ecosistemi forestali su scala globale, il quale potrebbe tradursi nel definitivo esaurimento della capacità fotosintetica della Terra, la prospettiva di una sua gestione solo estrattiva non è più possibile.

In ambito europeo, fondamentale importanza assume per la materia forestale il **Reg. n. 2152 del 2003** (c.d. *Forest Focus*) sul monitoraggio degli ecosistemi forestali europei e, da ultimo, la **Strategia forestale europea**, che riconosce la **multifunzionalità del patrimonio forestale** e richiede in capo agli Stati membri una sua **gestione sostenibile** nel contesto dell'attuale recessione ecologica delle matrici ambientali.

La Strategia forestale europea costituisce il presupposto per l'introduzione, in ambito interno, del Testo unico in materia di foreste e filiere forestali, di cui al d. lgs. n. 34 del 2018. Tale rilevante norma di riforma importa nell'ordinamento forestale nazionale non solo un rinnovato compendio di definizioni, ma soprattutto una nuova disciplina programmatica e gestionale sulla scorta del riconoscimento del patrimonio forestale come parte integrante del capitale naturale nazionale. **Novità fondamentale** è rappresentata dall'introduzione dei sistemi di **pagamento per i servizi ecosistemici forestali** (PES) e dal *favor* per l'associazionismo fondiario dei proprietari e degli imprenditori forestali nell'ottica di assicurare una gestione sostenibile della risorsa.

In particolare, l'implementazione su scala regionale dei sistemi di remunerazione per i servizi ecosistemici forestali origina da un approccio nuovo alla materia, che si richiama alla necessità di un'uscita della natura dall'orbita dell'incalcolabilità, al fine di dare effettiva realizzazione al principio dello sviluppo sostenibile.

L'analisi ecologica restituisce l'evidenza, in riferimento allo specifico patrimonio forestale italiano, che esso costituisce un *hotspot* di biodiversità unico nel contesto europeo e globale e dimostra empiricamente, in senso più generale, l'esistenza di un **rapporto di stretta proporzionalità tra la gestione partecipata delle risorse forestali e la sostenibilità delle stesse**; gli ecosistemi forestali più sostenibili, anche in termini di biodiversità, sono quelli laddove gli utenti partecipano alla gestione e alla formazione decisionale.

### **I servizi ecosistemici forestali: punto di contatto tra sussidiarietà e sviluppo sostenibile**

---

A fronte di tali dati offerti dalla letteratura scientifica, l'ordinamento forestale italiano consta però di una forte **frammentazione proprietaria**, la quale contraddice la natura strategica delle risorse boschive e può costituire un fattore inficiante per una loro tutela effettiva ed efficace, oltre che un *vulnus* in riferimento alla disciplina costituzionale della proprietà fondiaria, di cui all'**art. 44 Cost.**, la quale pone in capo al legislatore il conseguimento di «equi rapporti sociali» mediante il «razionale sfruttamento del suolo» (c. 1).

In tal senso, nell'ottica di **un'alleanza solidale tra scienza e diritto**, laddove il reciproco assorbimento dei rispettivi metodi conferisce non solo legittimità alla norma giuridica ma,

altresì, responsabilità effettiva alla scienza di fronte alla società, si è ritenuto di vagliare la percorribilità, nel nostro ordinamento forestale, del **connubio tra i principi dello sviluppo sostenibile e della sussidiarietà orizzontale** di cui all'art. 118. u.c., della Costituzione. Una dimensione di effettività della compresenza di tali principi può essere ritrovata, segnatamente, presso le proprietà collettive, recentemente riconosciute come ordinamenti originari dalla l. n. 168 del 2017 e caratterizzati da una perpetua destinazione agro-silvo-pastorale; ancora, presso gli enti del Terzo settore, di cui al d. lgs. n. 117 del 2017 – se ne veda, in particolare, l'art. 5, c. 1, lett. e), f) sull'azione sussidiaria in materia di tutela dell'ambiente – e come declinati dalla Corte costituzionale con l'importante sentenza n. 131 del 2020; nonché nelle emergenti prassi di Amministrazione condivisa dei Beni comuni, esperite attraverso i Regolamenti e i Patti di collaborazione tra enti locali e cittadini attivi.

Il **punto di contatto tra sussidiarietà orizzontale e sviluppo sostenibile**, nella materia forestale, può essere costituito proprio dai **servizi ecosistemici e dall'istituzione dei relativi sistemi di remunerazione**, introdotti con il citato Testo unico del 2018 (art. 7, c. 8): i servizi ecosistemici forestali, compendiabili in tre grandi categorie, ossia di *regolazione*, di *approvvigionamento* e *socio-culturali*, sono ricompresi in un meccanismo consistente nel pagamento da parte del beneficiario al gestore del servizio, con ciò incentivando quest'ultimo ad un'attività gestionale sostenibile e tesa alla conservazione dei servizi ecosistemici prodotti dalla risorsa. L'adozione di simili strumenti, finalizzati al riconoscimento del valore economico e monetizzabile delle attività di gestione forestale sostenibile, dimostra la **necessità di un approccio collaborativo tra istituzioni, cittadinanza e mercati** nel contesto della crisi ecologica globale e si pone, quindi, in alternativa ai tradizionali strumenti di *command and control*. L'aspetto maggiormente innovativo del Testo unico, ossia l'introduzione dei sistemi PES e quindi la remunerazione dei servizi prodotti dagli ecosistemi forestali con il concorso della gestione attiva, è la sua capacità di **responsabilizzare sia gli utenti, singoli proprietari, imprenditori e operatori forestali, sia l'amministrazione a tutti i livelli coinvolta nel governo dei boschi**.

### **Il modello dell'Agenzia per i servizi ecosistemici**

---

I soggetti e gli istituti dell'ordinamento forestale sono coinvolti in senso rafforzato nella conservazione e nello sviluppo sostenibile delle foreste; formano, quindi, un'**organizzazione multilivello**, la quale, nella prospettiva della ricerca, necessita di una istituzionalizzazione. Questa si è individuata nel modello dell'agenzia amministrativa, in particolare nella sintesi operativa rappresentata da un'**Agenzia nazionale per i servizi ecosistemici**, la quale sovrintenda la funzione relativa al monitoraggio e alla gestione dei sistemi PES e si caratterizzi sia in termini di autonomia ed elevata connotazione tecnico-scientifica, sia come foro partecipativo dei soggetti dell'ordinamento forestale.

Tale modello, invero, ben potrebbe costituire un **fattore di incremento** della sempre più necessaria integrazione tra amministrazione nazionale e comunitaria in materia ambientale, in coerenza con i **principi di integrazione e sussidiarietà**, nonché, in ambito interno, con il canone costituzionale dell'**imparzialità** e del **buon andamento** dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione.

Come insegna la migliore dottrina, infatti, l'organizzazione segue logicamente le funzioni

ed esiste un principio di non neutralità dei modelli organizzativi rispetto alle funzioni stesse; in tal senso, il modello agenziale proposto per il governo dei servizi ecosistemici risponde a tale scienza amministrativa e postula il **superamento del paradigma organizzativo tradizionale**, al fine di rendere effettivo un diritto forestale sostenibile e partecipato, l'unico possibile nell'orizzonte temporale della crisi ecologica.

## **Il futuro del bosco tra città e ruralità**

---

Se l'evoluzione dell'ordinamento forestale può vedere, da un lato, un rilevante e cospicuo sviluppo nel contesto degli ambienti urbani, mediante le nuove frontiere costituite dalle infrastrutture verdi e dalla *urban forestry*, con ciò contribuendo in senso considerevole alla mitigazione della recessione ecologica su scala locale e globale, il futuro delle foreste appartiene alla ruralità e agli ambienti extraurbani; in tal senso, è necessario un incremento di consapevolezza da parte sia del legislatore, sia dei cittadini verso la tutela delle aree rurali e montane, veri luoghi dei boschi italiani, i quali costituiscono un *unicum* in termini di biodiversità anche per la presenza e la cura operate nei secoli dalle comunità. L'auspicio è, quindi, che una simile consapevolezza si traduca in una **nuova generazione di esperienze di Amministrazione condivisa, apportando così al diritto forestale la sussidiarietà necessaria affinché sia anche sostenibile.**

*Foto di copertina: Oskars Sylwan su Unsplash*

**ALLEGATI** (1):

[Tesi\\_dottorato\\_Gravina](#)