La pianificazione forestale alla luce della nuova Strategia forestale nazionale*

di *Valerio Di Stefano* e *Katia Ingoglia*

1. Premessa. - 2. I princìpi generali del Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (TUFF). - 3. Finalità del Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (TUFF). - 4. Disamina dell'art. 6 del Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali: confronto con i principali strumenti europei a tutela delle foreste. - 5. La Strategia forestale nazionale. - 5.1. Obiettivi generali della Strategia forestale nazionale. - 5.1.1. Obiettivo 1: gestione sostenibile e ruolo multifunzionale delle foreste - 5.1.2. Obiettivo 2: efficienza nell'impiego delle risorse forestali per uno sviluppo sostenibile delle economie nelle aree rurali, interne e urbane del Paese. - 5.1.3. Obiettivo 3: responsabilità e conoscenza globale delle foreste. - 5.2. Le azioni operative. - 6. I finanziamenti per l'attuazione degli obiettivi. - 7. Considerazioni finali: il ruolo del Piano nazionale ripresa e resilienza.

1. - *Premessa*. Il d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, denominato Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (TUFF), entrato in vigore il 5 maggio 2018, rappresenta la normativa di riferimento per la pianificazione nel settore forestale.

Il Testo Unico è stato predisposto ai sensi della l. 28 luglio 2016, n. 154[1], recante deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare. L'art. 5[2] della legge citata ha previsto che il Governo dovesse emanare uno o più decreti legislativi attraverso i quali raccogliere in un codice agricolo o in un testo unico tutte le norme vigenti in materia, sulla base dei princìpi generali riportati nel comma 2 del medesimo articolo e che, per quanto riguarda la normativa nazionale in materia di foreste e filiere forestali dovevano essere finalizzate alla revisione e all'armonizzazione della normativa nazionale in materia e coerenti con la strategia nazionale, definita dal Programma quadro per il settore forestale[3] (PQSF), di cui al comma 1082 dell'art. 1 della l.

---

* Il presente lavoro è il risultato, e il successivo aggiornamento, della ricerca effettuata dal gruppo di lavoro Pianificazione forestale, presentata nel Workshop organizzato da SISEF: *I Piani forestali di indirizzo territoriale alla luce dell'attuazione del Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali: quali esigenze di ricerca,* novembre 2019, Palermo.

[1] Per la precisione, tale norma prevedeva deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale.

[2] Art. 5: «al fine di procedere alla semplificazione e al riassetto della normativa vigente in materia di agricoltura, silvicoltura e filiere forestali, fatta salva la normativa prevista in materia di controlli sanitari, il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi con i quali provvede a raccogliere in un codice agricolo ed in eventuali appositi testi unici tutte le norme vigenti in materia divise per settori omogenei e ad introdurre le modifiche necessarie alle predette finalità».

[3] Il Programma quadro del settore forestale, definito PQSF, è teso a definire, rappresentare e condividere i princìpi di indirizzo internazionale e nazionale in materia forestale, in modo complementare e coordinato alle politiche forestali già definite e attuate dalle amministrazioni regionali. Esso intende, in forma coordinata, attuare gli impegni internazionali sottoscritti dal Governo italiano in materia di foreste e, al tempo stesso, costituire un quadro di riferimento strategico, di indirizzo e di coordinamento per il settore forestale nazionale favorendo ogni possibile sinergia tra e con le Amministrazioni competenti, al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa per il settore nel medio e lungo termine ed essere uno strumento condiviso internamente che rappresenti all'estero la realtà forestale italiana. Il Programma sottolinea il ruolo delle foreste quale fattore di sviluppo ed elemento di tutela del territorio, individuando nella gestione attiva e sostenibile del patrimonio forestale lo strumento principale per valorizzare le potenzialità del bosco come «risorsa» economica, socio-culturale e ambientale di tutela del territorio e di sviluppo locale.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

27 dicembre 2006, n. 296[4], con la normativa europea e con gli impegni assunti in sede europea e internazionale, con conseguente aggiornamento o con l'eventuale abrogazione del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227. Nello specifico, sulla base delle indicazioni fornite dalla legge in questione, il Testo Unico attua il riordino della materia nazionale di indirizzo forestale, abrogando e sostituendo il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, recante «Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 571» e introducendo nella nuova regolamentazione gli aggiornamenti necessari ad adattare la normativa alla situazione ambientale, sociale ed economica, sia nazionale che internazionale, che si è affermata nell'ultimo ventennio.
Il Testo Unico, inoltre, recepisce le indicazioni e gli impegni europei in materia di gestione forestale sostenibile, di tutela del paesaggio, di conservazione dell'ambiente, di produzione di energie rinnovabili, di commercio e trasformazione dei prodotti forestali contenuti nel Green New Deal[5] e, altresì, si pone lo scopo di perseguire gli obiettivi indicati dall'Agenda 2030[6].
Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, nell'ambito delle disposizioni previste dal TUFF, in collaborazione con i Ministeri competenti in materia, le Regioni e le Province autonome e con il supporto della Rete rurale nazionale, ha avviato dal 2016 un importante processo di riforma delle politiche forestali nazionali. Tale processo ha portato all'approvazione del TUFF e l'istituzione di differenti Gruppi di lavoro tecnici per la predisposizione dei decreti ministeriali di attuazione del TUFF, che hanno coinvolto i principali *stakeholder* nazionali di settore, il mondo universitario e della ricerca, associazioni ambientaliste e non profit riconosciute, rappresentanze di categoria e professionisti del settore. Un primo importante risultato del processo di riforma in atto è stata la pubblicazione del primo Rapporto sullo stato delle foreste in Italia (RAF, 2019), che rappresenta una base informativa realizzata con la collaborazione di professionisti, docenti e istituzioni, fino ad oggi mancante.[7]
Il fine principale del presente lavoro non è semplicemente quello di soffermarsi sull'evoluzione normativa che ha caratterizzato il settore a partire dal regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, dal titolo «Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani», quanto piuttosto quello di approfondire il contenuto dell'attuale e innovativa Strategia forestale nazionale, esaminando tra gli altri gli obiettivi generali che nei prossimi venti anni si devono raggiungere.

2. - *I princìpi generali del Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (TUFF).* Il Testo Unico affida all'articolo 1[8] il compito di stabilire i princìpi fondamentali che hanno guidato la stesura della norma e che devono

---

[4] Il programma si pone i seguenti obiettivi prioritari nazionali: 1) sviluppare una economia forestale efficiente e innovativa; 2) tutelare il territorio e l'ambiente; 3) garantire le prestazioni di interesse pubblico e sociale; 4) favorire il coordinamento e la comunicazione.
[5] Il Green Deal europeo trasformerà l'UE in un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, garantendo che: nel 2050 non siano più generate emissioni nette di gas a effetto serra; la crescita economica sia dissociata dall'uso delle risorse; nessuna persona e nessun luogo siano trascurati. Un terzo dei 1.800 miliardi di euro di investimenti del piano per la ripresa di NextGenerationEU e il bilancio settennale dell'UE finanzieranno il Green Deal europeo.
[6] L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai Governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Essa ingloba diciassette obiettivi per lo sviluppo sostenibile - Sustainable Development Goals, SDGs - in un grande programma d'azione per un totale di 169 «*target*» o traguardi. L'avvio ufficiale degli obiettivi per lo sviluppo sostenibile ha coinciso con l'inizio del 2016, guidando il mondo sulla strada da percorrere nell'arco dei prossimi quindici anni: i Paesi, infatti, si sono impegnati a raggiungerli entro il 2030.
[7] *Www.reterurale.it.*
[8] L'art. 1 fissa le competenze e i princìpi in materia di pianificazione forestale e recita: «*1. La Repubblica riconosce il patrimonio forestale nazionale come parte del capitale naturale nazionale e come bene di rilevante interesse pubblico da tutelare e valorizzare per la stabilità e il benessere delle generazioni presenti e future. 2. Nel rispetto delle competenze sancite dalla Costituzione, delle potestà attribuite dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano e in attuazione del principio di leale collaborazione, il presente decreto reca le norme fondamentali volte a garantire l'indirizzo unitario e il coordinamento nazionale in materia di foreste e di filiere forestali, nel rispetto degli impegni assunti a livello internazionale ed europeo. 3. Lo Stato e le Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, promuovono attraverso il fondamentale contributo della selvicoltura la gestione forestale sostenibile con particolare riferimento a quanto previsto dalle risoluzioni delle Conferenze ministeriali per la protezione delle foreste in Europa del Forest Europe, al fine di riconoscere il*

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

essere alla base della sua applicazione. Il decreto parte da un assioma fondamentale, ossia dal fatto che il patrimonio forestale nazionale, è una parte del capitale naturale nazionale[9] ed è un bene di rilevante interesse pubblico che dev'essere tutelato e valorizzato al fine di garantire non solo la stabilità ma anche il benessere delle generazioni presenti e future[10]. I riferimenti normativi sotto richiamati, soprattutto quelli internazionali, permettono di evidenziare il ruolo multifunzionale degli ecosistemi forestali, e in particolare di quelli italiani.
Si tratta di un ruolo fondamentale per l'ambiente e il clima e di grande rilevanza per l'industria forestale e del legno, sia per gli aspetti sociali e paesaggistici che per le implicazioni strategiche sulla bioeconomia e sui servizi ecosistemici. Bastano pochi dati quantitativi per comprendere l'importanza delle molteplici funzioni degli ecosistemi forestali: le foreste assorbono circa il 30 per cento delle emissioni di gas serra, valore che sta ancora aumentando nell'ultimo decennio[11], con un rilevante effetto di mitigazione climatica a livello globale[12]. L'industria forestale, del legno e della carta assicura, peraltro, anche un importante contributo dal punto di vista economico-occupazionale e, solo nel nostro Paese, dà lavoro a circa 400 mila persone con una industria del legno che è la terza al mondo per dimensioni e fatturato, contribuendo in modo significativo alle esportazioni e alla nostra bilancia dei pagamenti[13]. Le foreste italiane, inoltre, ricoprono quasi il 40 per cento del territorio nazionale[14] con effetti così rilevanti su paesaggio, acqua, suolo e biodiversità da alimentare fiorenti attività turistiche, garantendo anche il rifornimento di preziosi prodotti non legnosi dalla foresta (sughero, funghi, tartufi, miele, frutti).
In un modo semplice e immediato è stato applicato alle foreste il principio di utilizzo sostenibile della risorsa forestale aggiungendo, tuttavia, quel *quid* in più che è rappresentato dal concetto di stabilità e benessere.
Senza soffermarsi troppo sul concetto di sostenibilità e di gestione forestale sostenibile, fatto proprio dall'Italia con l'adesione al Processo paneuropeo dell'MCPFE[15] così come definito dalle risoluzioni di Strasburgo[16] (1990), Helsinki[17] (1993), Lisbona[18] (1998) e Vienna[19] (2003), si vuole qui sottolineare che la

---

ruolo sociale e culturale delle foreste, di tutelare e valorizzare il patrimonio forestale, il territorio e il paesaggio nazionale, rafforzando le filiere forestali e garantendo, nel tempo, la multifunzionalità e la diversità delle risorse forestali, la salvaguardia ambientale, la lotta e l'adattamento al cambiamento climatico, lo sviluppo socio-economico delle aree montane e interne del Paese. 4. Lo Stato, le Regioni e gli Enti da queste delegati, promuovono in modo coordinato la tutela, la gestione e la valorizzazione attiva del patrimonio forestale anche al fine di garantire lo sviluppo equilibrato delle sue filiere, nel rispetto degli impegni assunti a livello internazionale ed europeo. 5. Ogni intervento normativo incidente sul presente Testo Unico o sulle materie dallo stesso disciplinate va attuato mediante esplicita modifica, integrazione, deroga o sospensione delle specifiche disposizioni in esso contenute ai sensi dell'articolo 13 bis *della legge 23 agosto 1988, n. 400*».

[9] D.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, art. 1, comma 1: «*La Repubblica riconosce il patrimonio forestale nazionale come parte del capitale naturale nazionale e come bene di rilevante interesse pubblico da tutelare e valorizzare per la stabilità e il benessere delle generazioni presenti e future*».

[10] N. FERRUCCI, *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2020.

[11] R.J. KEENAN, *Forest management options for adaptation to climate change: a case study of tall, wet eucalypt forests in Victoria's Central Highlands region*, in *Australian Forestry*, 2016.

[12] Cfr. G. GRASSI, *What role for afforestation in Italian strategies towards the Kyoto Protocol? Hints from a Kyoto forest in the Po Valley (Northern Italy)*, in *Forest@*, 2005.

[13] Fonte FederLegnoArredo, 2018.

[14] Fonte Inventario nazionale delle foreste e dei serbatoi forestali di carbonio, 2015.

[15] Il Processo paneuropeo delle Conferenze ministeriali per la protezione delle foreste in Europa (MCPFE), ha inizio nel 1990, e vede la partecipazione di tutti i Paesi europei, al fine di promuovere la protezione e la gestione sostenibile delle foreste nell'intero continente.

[16] La Conferenza di Strasburgo era incentrata sul monitoraggio e sulla protezione delle foreste e sulle questioni inerenti alla ricerca forestale.

[17] La conferenza di Helsinki ha riguardato principalmente la gestione sostenibile delle foreste, la conservazione della diversità biologica nelle foreste e il rapporto foresta-clima nei Paesi dell'Europa centro-orientale.

[18] La Conferenza di Lisbona ha affrontato in particolare gli aspetti socioeconomici del settore forestale in Europa, i criteri e gli indicatori per la gestione sostenibile delle foreste e la conservazione della biodiversità e dei paesaggi forestali.

[19] La Conferenza di Vienna è stata dedicata all'integrazione della gestione sostenibile delle foreste in un contesto più ampio di sviluppo sostenibile.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

norma di cui trattasi ha introdotto due nuovi concetti: quello di stabilità e quello di benessere[20].
In altri termini è come se, nell'attuale situazione di equilibri, cosiddetti, «dinamici» sia politico-economici che ambientali, il legislatore, tra l'altro, abbia voluto assicurare alle future generazioni anche la stabilità oltre che il benessere[21].
Il messaggio contenuto nella norma oltrepassa, quindi, i limiti dovuti ad una mera lettura letterale del testo proposto e pone l'accento sul concetto di stabilità. Nella situazione socio-economica attuale, infatti, caratterizzata da forti squilibri, con le risorse ambientali sempre più soggette a pressioni tali da mettere spesso in crisi la loro stessa esistenza, il legislatore ha stabilito che il patrimonio forestale dev'essere tutelato e valorizzato perché queste azioni contribuiscono a dare stabilità e benessere alle future generazioni.
Un ulteriore elemento di novità, rispetto alla normativa previgente, è dato dal fatto che il secondo comma dell'art. 1 invoca nel rapporto di collaborazione tra Stato e Regioni, il principio ormai datato[22] della leale collaborazione, a voler quasi sottolineare l'importanza della materia trattata e la necessità di azioni complementari e sinergiche tra i diversi livelli dello Stato.
Il comma 3 stabilisce che lo Stato e le Regioni devono promuovere lo sviluppo delle foreste al fine di riconoscere il ruolo sociale e culturale delle stesse, di tutelare e valorizzare il patrimonio forestale, salvaguardandone la multifunzionalità, la biodiversità presente, il ruolo nell'adattamento dei territori ai cambiamenti climatici e nello sviluppo socioeconomico delle aree montane e interne, sempre più soggette a fenomeni di abbandono e di degrado.
L'obiettivo finale del decreto legislativo è quello di mettere a punto le norme fondamentali che dovranno essere di riferimento per garantire «l'indirizzo unitario e il coordinamento nazionale in materia di foreste e di filiere forestali, nel rispetto degli impegni assunti a livello internazionale ed europeo»[23].
Il decreto citato, infatti, dovrebbe dettare princìpi e norme comuni per il miglioramento delle potenzialità produttive delle risorse forestali del Paese unitamente allo sviluppo di tutte le filiere a ad esse collegate, in modo tale da salvaguardare il più possibile gli interessi pubblici rispetto a quelli privati[24].

3. - *Finalità del Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (TUFF).* In via preliminare, preme fare riferimento al dettato normativo dell'art. 2 del TUFF in cui sono elencati i dieci punti programmatici che costituiscono il necessario rinnovamento normativo per il settore forestale[25]. Da diversi decenni, infatti,

---

[20] Per la dottrina (es. G. SCARASCIA MUGNOZZA, *Socio-economic impacts derived from large scale restoration in three Great Green Wall countries*, in *Journal of Rural Studies*, 2021) i due concetti sono collegati ma differenti. Con il termine stabilità si è soliti intendere un concetto statico, di sicurezza e salvaguardia. Con il termine benessere, invece, si intende qualcosa di dinamico finalizzato al godimento di un bene o servizio.
[21] R. ROMANO, *Il Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, in *Agriregionieuropa*, 2018.
[22] Corte cost. 14 luglio 1958, n. 49, in *https://www.cortecostituzionale.it/*.
[23] D.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, art. 1, comma 2.
[24] P. CORONA, *Elementi di orientamento per la pianificazione forestale alla luce del Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali*, Rete Rurale Nazionale 2014-2020, Roma, 2020.
[25] L'art. 2 pone gli obiettivi per la tutela e la valorizzazione delle foreste. Più nel dettaglio punta a: «a*) garantire la salvaguardia delle foreste nella loro estensione, distribuzione, ripartizione geografica, diversità ecologica e bio-culturale;* b*) promuovere la gestione attiva e razionale del patrimonio forestale nazionale al fine di garantire le funzioni ambientali, economiche e socio-culturali;* c*) promuovere e tutelare l'economia forestale, l'economia montana e le rispettive filiere produttive nonché lo sviluppo delle attività agro-silvo-pastorali attraverso la protezione e il razionale utilizzo del suolo e il recupero produttivo delle proprietà fondiarie frammentate e dei terreni abbandonati, sostenendo lo sviluppo di forme di gestione associata delle proprietà forestali pubbliche e private;* d*) proteggere la foresta promuovendo azioni di prevenzione da rischi naturali e antropici, di difesa idrogeologica, di difesa dagli incendi e dalle avversità biotiche ed abiotiche, di adattamento al cambiamento climatico, di recupero delle aree degradate o danneggiate, di sequestro del carbonio e di erogazione di altri servizi ecosistemici generati dalla gestione forestale sostenibile;* e*) promuovere la programmazione e la pianificazione degli interventi di gestione forestale nel rispetto del ruolo delle Regioni e delle autonomie locali;* f*) favorire l'elaborazione di princìpi generali, di linee guida e di indirizzo nazionali per la tutela e la valorizzazione del patrimonio forestale e del paesaggio rurale, con riferimento anche agli strumenti di intervento previsti dalla politica agricola comune;* g*) favorire la partecipazione attiva del settore forestale italiano alla definizione, implementazione e sviluppo della strategia forestale europea e delle politiche ad essa collegate;* h*) garantire e promuovere la conoscenza e il monitoraggio del patrimonio forestale nazionale e dei suoi ecosistemi, anche al fine di supportare l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico nel settore forestale e ambientale;* i*) promuovere e coordinare, nel settore, la formazione e l'aggiornamento degli operatori e la qualificazione*

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

le foreste italiane sono in fase di forte espansione: è stato stimato che nel 2017[26] per la prima volta dopo un periodo di tempo considerevole la superficie forestale ha superato quella utilizzata a seminativi. Questo, anche, in considerazione del vincolo paesaggistico apposto fin dall'anno 1985 a tutte le foreste italiane.
La circostanza in questione costituisce un caso unico in tutto il territorio europeo, insieme alla disciplina del regime di tutela previsto per le foreste italiane, che rappresenta quello più rigido e rigoroso in tutta Europa. Il motivo di fondo è da individuare nella *ratio* della disciplina in questione, rappresentata dalla tutela dell'interesse pubblico che governa e guida tutta l'azione amministrativa anche in materia forestale e, soprattutto, in attuazione dei vincoli ambientali e paesaggistici di matrice costituzionale.
Fin dall'anno 1923, una percentuale altissima, per l'esattezza quasi l'86,7 per cento dei boschi nazionali risulta soggetta al vincolo idrogeologico: quest'ultimo riconosce alle foreste un ruolo importante nella regimazione delle acque ed impone in modo rigoroso prescrizioni e limitazioni alle modalità di gestione del patrimonio in esame.
Una delle principali finalità che si pone il TUFF è, difatti, proprio quella «*di garantire la salvaguardia delle foreste nella loro estensione, distribuzione, ripartizione geografica e diversità ecologica e bio-culturale*», insieme a quella di «*proteggere la foresta promuovendo azioni di prevenzione da rischi naturali e antropici, di difesa idrogeologica, di difesa dagli incendi e dalle avversità biotiche ed abiotiche, di adattamento al cambiamento climatico, di recupero delle aree degradate o danneggiate, di sequestro del carbonio e di erogazione di altri servizi ecosistemici generati dalla gestione forestale sostenibile*»[27].
L'art. 2 prevede, fra le priorità sopra richiamate anche quella di «*promuovere la programmazione e la pianificazione degli interventi di gestione forestale nel rispetto del ruolo delle Regioni e delle autonomie locali*» [lett. *e*)] ed ancora alla lett. *g*) di «*favorire la partecipazione attiva del settore forestale italiano alla definizione, implementazione e sviluppo, anche al fine di supportare l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico nel settore forestale e ambientale*».
Il Testo Unico in questione è stato emanato a seguito di un lungo percorso che ha visto l'intervento delle diverse Amministrazioni competenti in materia forestale. Sono, infatti, intervenute nel processo anche le Amministrazioni centrali interessate rappresentate dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF), dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare[28] (MATTM) e dal Ministero per i beni e le attività culturali (MIBACT)[29].
La collaborazione tra le diverse Amministrazioni assegna al Testo Unico un'importanza strategica, quasi rivoluzionaria, per il settore forestale, in quanto rappresenta un'occasione di riordino e di semplificazione in materia di agricoltura, selvicoltura e filiere forestali[30].
Esso costituisce, infatti, la nuova legge quadro nazionale per il settore forestale in quanto, come sopra detto, ha abrogato e sostituito il d.lgs. n. 227 del 2001, con l'obiettivo finale di aggiornare la normativa nazionale e di indirizzo per le Regioni.
La nuova norma, prevede, infatti, un coordinamento unitario in materia di selvicoltura e filiere forestali, con lo scopo di garantire la conservazione, la tutela e la gestione sostenibile dei boschi italiani[31].

---

delle imprese; l*) promuovere l'attività di ricerca, sperimentazione e divulgazione tecnica nel settore forestale;* m*) promuovere la cultura forestale e l'educazione ambientale*».

[26] Cfr. Fonti CREA-PB, *Fonte Registri IUTI*, 2017.

[27] Cfr. art. 2, lett. *a*), d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34.

[28] Oggi denominato Ministero della transizione ecologica (MiTE).

[29] Oggi denominato Ministero della cultura (MiC).

[30] N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, Padova, 2019

[31] L'intervento legislativo di riordino della normativa di settore rappresentava una vera e propria esigenza, in considerazione del fatto che dall'anno 2001 ad oggi l'Italia ha recepito diverse direttive europee ed ha sottoscritto diversi impegni internazionali in materia di clima, ambiente e biodiversità, tutela del paesaggio, energia e sviluppo socioeconomico locale, economia e bioeconomia, cooperazione, commercio e cultura che coinvolgono in modo diretto il settore forestale. Gli impegni che ne conseguono per il nostro Paese impongono un ruolo attivo nella gestione forestale sostenibile, che alla luce della soppressione del Corpo forestale dello Stato, disposta con d.lgs. 19 luglio 2017, n. 177, ed il conseguente accorpamento all'Arma dei Carabinieri per le funzioni di controllo e vigilanza, ha determinato l'istituzione presso il MIPAAF di una nuova Direzione generale foreste

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Manca nel testo, tuttavia, un qualsiasi riferimento alla valutazione impatto ambientale (VIA) e alla valutazione ambientale strategica (VAS), che non risultano per niente richiamate all'interno del Testo Unico in senso diametralmente opposto all'orientamento europeo che dà rilevanza strategica alla VIA ed alla VAS.
La direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 (recepita in Italia con il d.lgs. n. 152/2006), che introduce la normativa in materia di VAS, nasce con l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali durante il procedimento di adozione e di approvazione di piani e programmi che possano avere impatti ed effetti significativi sull'ambiente.
La VAS non costituisce un'attività di valutazione in senso stretto da applicare ai piani ed ai programmi in maniera meccanica, ma rappresenta un prezioso strumento che accompagna l'*iter* procedimentale avviato per l'approvazione degli stessi, in ogni fase, fino alla completa realizzazione.
Per questo motivo, pur non essendo questa la sede deputata ad una disamina approfondita della valutazione ambientale strategica, deve necessariamente ribadirsi il concetto che la procedura di VAS non può essere effettuata al completamento della stesura del piano/programma, vale a dire *ex post*, ma deve essere sviluppata insieme al piano/programma stesso, con cui interagisce e dialoga continuamente per consentire di raggiungere le finalità che si propone, ovvero perseguire obiettivi di salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, di protezione della salute umana e di utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali[32].

4. - *Disamina dell'art. 6 del Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali: confronto con i principali strumenti europei a tutela delle foreste.* L'art. 6 del TUFF ha una valenza di estremo rilievo all'interno del corpo legislativo del Testo Unico, in quanto introduce nella legislazione forestale italiana la necessità di avviare una strategia forestale nazionale, consentendo in tal modo di restituire alla materia forestale quella priorità che dovrebbe avere nell'agenda politica italiana. Priorità negata per diverso tempo, in quanto per molti anni, il legislatore nazionale si è limitato al recepimento di orientamenti e decisioni internazionali che, tuttavia, solo in modo parziale e settoriale, hanno inciso sulle tematiche e problematiche forestali.
Quest'articolo riprende parte dell'art. 3 del d.lgs. n. 227 del 2001[33] e si propone di disciplinare in maniera esaustiva i concetti di programmazione e pianificazione forestale.
Si tratta di strumenti necessari per garantire e migliorare la resilienza dei popolamenti forestali, la qualità dei prodotti legnosi e non legnosi, dei servizi ambientali offerti, e per conformarsi agli impegni internazionali assunti di mitigazione e adattamento climatico, di salvaguardia ambientale e di conservazione paesaggistica.
La Strategia forestale nazionale ha un orizzonte temporale di venti anni ed è soggetta a revisione e aggiornamento quinquennale. In particolare, il comma 1 dell'art. 6 stabilisce che la predetta Strategia venga approvata con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministro dei beni e delle attività culturali e del

(DIFOR) con compiti di programmazione e coordinamento, con la conseguente necessità di ridefinire compiti e ambiti di competenza.

[32] Per approfondimenti v. K. INGOGLIA - V. DI STEFANO, *La valutazione ambientale strategica applicata ai Piani forestali alla luce del d.l. semplificazioni* bis *e del d.l. 152/2021*, in *Dir. amb.*, 2021, *https://www.rqda.eu.*

[33] L'art. 3 recitava: «*In relazione alle linee guida emanate dal Ministero delle politiche agricole e forestali e dal Ministero dell'ambiente, ciascuno per quanto di propria competenza, in materia forestale ed alle indicazioni fornite ai sensi dell'articolo 2, comma 4, della legge 23 dicembre 1999, n. 499, le Regioni definiscono le linee di tutela, conservazione, valorizzazione e sviluppo del settore forestale nel territorio di loro competenza attraverso la redazione e la revisione dei propri piani forestali. A tal fine, le linee di indirizzo e coordinamento per gli interventi da realizzare nei settori agricolo, agroindustriale, agroalimentare e forestale comprendono specifiche linee di politica forestale nazionale atte a:* a*) verificare lo stato e le caratteristiche del bosco in relazione all'economia nazionale e alla situazione ambientale generale, con particolare riferimento alla conservazione della biodiversità;* b*) stabilire gli obiettivi strategici della politica nazionale nel settore forestale, anche in attuazione delle risoluzioni delle Conferenze interministeriali di Helsinki e Lisbona, e indicare gli indirizzi di intervento nazionale ed i criteri generali di realizzazione, nonché le previsioni di spesa. 2. Le Regioni promuovono la pianificazione forestale per la gestione del bosco e definiscono la tipologia, gli obiettivi, le modalità' di elaborazione, il controllo dell'applicazione e il riesame periodico dei piani*».

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

turismo e il Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni-Province autonome di Trento e Bolzano.
Negli altri commi viene stabilito, in conformità al principio di sussidiarietà, che le Regioni e le Province autonome devono individuare i propri obiettivi e definire le relative linee d'azione in coerenza con la Strategia forestale nazionale e che nell'ambito dei comprensori territoriali omogenei per caratteristiche ambientali, paesaggistiche, economico-produttive o amministrative, le Regioni e le Province autonome devono predisporre i piani forestali di indirizzo territoriale, finalizzati all'individuazione, al mantenimento e alla valorizzazione delle risorse silvo-pastorali, al coordinamento delle attività necessarie alla loro tutela e gestione attiva, nonché al coordinamento degli strumenti di pianificazione forestale anche attraverso la collaborazione tra più Regioni, Province autonome ed enti locali, in coerenza con quanto previsto dai piani paesaggistici regionali. Questi ultimi devono, inoltre, garantire e curare l'applicazione dei piani forestali di indirizzo territoriale, anche attraverso forme di sostituzione diretta o di affidamento della gestione e devono promuovere la redazione di piani di gestione forestale o di strumenti equivalenti, riferiti a un ambito aziendale o sovraziendale di livello locale, quali strumenti indispensabili a garantire la tutela, la valorizzazione e la gestione attiva delle risorse forestali.
Con decreto del Ministro delle politiche agricole, di concerto con il Ministero della cultura e con quello della transizione ecologica, e d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni-Province autonome di Trento e Bolzano, devono essere emanate le disposizioni quadro per la definizione dei criteri minimi nazionali di elaborazione dei Piani forestali di indirizzo territoriale e dei Piani di gestione forestale, o strumenti equivalenti al fine di armonizzare le informazioni e permetterne una informatizzazione su scala nazionale. A detti criteri devono adeguarsi le Regioni e Province autonome che a loro volta devono definire i criteri di elaborazione, attuazione e controllo dei Piani forestali di indirizzo territoriale e dei Piani di gestione forestale o strumenti equivalenti.
L'ultimo comma, infine, del medesimo articolo prevede che il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali si avvalga dell'Osservatorio nazionale del paesaggio rurale[34], istituito ai sensi del d.p.c.m. n. 105 del 2013 al fine di elaborare gli indirizzi per la tutela e la gestione dei paesaggi rurali e tradizionali iscritti nel Registro nazionale dei paesaggi rurali di interesse storico, delle pratiche agricole e delle conoscenze tradizionali e ricadenti nei Piani forestali di indirizzo territoriale elaborati dalle Regioni.
Si tratta di un processo di programmazione che parte dai livelli di programmazione generale fino a giungere al livello sovraziendale e aziendale, secondo il modello noto come *top down*, che mira a coinvolgere in maniera attiva i diversi protagonisti della gestione del territorio e delle foreste[35].
È vero, sicuramente, che anche la precedente normativa, legge n. 227 del 2001, aveva introdotto strumenti attivi di politica forestale nazionale e regionale, in quanto era stata prevista una forma di pianificazione forestale regionale ed il Programma quadro del settore forestale (quest'ultimo introdotto nel 2008 in adempimento delle direttive europee)[36].
Detti strumenti, tuttavia, avevano dato risultati non ottimali, a causa delle mancanze di risorse economiche ed anche in ragione dell'assenza di un quadro istituzionale ed organizzativo ben delineato.
Anche la Strategia forestale europea (COM 659/2013), in via generale, ha ribadito le priorità strategiche

[34] L'Osservatorio: 1) identifica e cataloga nel Registro i paesaggi rurali tradizionali o di interesse storico, le pratiche e le conoscenze tradizionali correlate presenti sul territorio nazionale, definendo la loro significatività, integrità e vulnerabilità, tenendo conto sia di valutazioni scientifiche, sia dei valori che sono loro attribuiti dalle comunità, dai soggetti e dalle popolazioni interessate; 2) organizza e gestisce la raccolta, l'analisi e la classificazione dei dati assicurando la loro conservazione per le generazioni future e l'accessibilità, anche attraverso un apposito sito internet, ai potenziali fruitori; 3) seleziona dal Registro le eventuali candidature di paesaggi rurali per l'iscrizione nella Lista rappresentativa del patrimonio mondiale dell'umanità dell'UNESCO nonché le pratiche agricole e le conoscenze tradizionali da candidare nella Lista rappresentativa del patrimonio immateriale dell'UNESCO. Ove ne sussistano le condizioni, l'Osservatorio seleziona dal Registro i paesaggi rurali da inserire nella Rete UNESCO delle riserve di biosfera nell'ambito del Programma MAB, nel rispetto delle procedure internazionali vigenti.
[35] M. D'ADDEZIO - S. BOLOGNINI (a cura di), *F-LAW. Forestry Law and Food Law*, Torino, 2021.
[36] Cfr. *supra*.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

della gestione attiva del patrimonio forestale e per l'utilizzo dei prodotti legnosi, anche con il supporto delle diverse misure di programmazione già attive quali il FEASR 2014-2020.
Infatti, il FEARS, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, rappresenta uno dei principali strumenti finanziari e normativi di cui possono disporre i diversi Paesi membri dell'UE per garantire una reale attuazione anche delle misure di programmazione e di politica forestale così come definite d.lgs. n. 227/2001 e, nello specifico, dai Piani forestali regionali oltreché dal Programma quadro per il settore forestale.
Fra gli altri strumenti europei, devono essere ricordati anche i Piani di sviluppo rurale (PSR) con le relative misure «Pagamenti Natura 2000», la «Misura 244», la «Misura 225» ed ancora i «Pagamenti silvo-ambientali». Le sopra citate misure sono di fatto rimaste inespresse rispetto alle potenzialità che hanno in via generale, in quanto è venuta a mancare concretamente la possibilità di sfruttarle a pieno, a causa della assenza dei Piani di gestione delle aree Natura 2000 ed anche di linee-guida nazionali di riferimento, in grado di costituire un punto di riferimento per gli interventi silvo-ambientali proposti dal Piano di sviluppo rurale (PSR).
La pianificazione forestale a livello nazionale deve definire sia i princìpi di base sia gli elementi identificativi dei Programmi forestali nazionali (NFP), come è stato stabilito dal Forum intergovernativo delle Nazioni Unite sulle foreste (UNFF)[37].
Inoltre, la strategia forestale dell'Unione europea e Agenda 2030 sottolineano l'importanza dei programmi forestali nazionali e regionali come base per l'assegnazione dei fondi strutturali dell'Unione europea[38].
Già il Programma quadro nazionale per il settore forestale (PQSF) del 2008, in aderenza al Piano d'azione forestale dell'Unione europea del 2006, aveva individuato in un corretto e ben strutturato processo di programmazione e pianificazione forestale un valido strumento per armonizzare l'attuazione delle disposizioni sovranazionali in materia forestale per l'ambiente (Rete Natura 2000, CBD, UNFCCC-Protocollo di Kyoto), la gestione e la produzione forestale (MCPFE-Forest Europe, FLEGT e EU-Timber Regulation) con l'innovazione tecnologica e l'efficienza energetica (Europa 2020 e Strategia europea per la bioeconomia).
La Pianificazione forestale, territoriale, paesaggistica ed ancor più quella delle aree protette, richiedono la conoscenza di tutte le componenti sia degli ecosistemi sia delle realtà socio-economiche collegate alle risorse forestali, al fine di evidenziare le relazioni tra le stesse componenti e prefigurarne quindi una gestione che renda possibili e compatibili i diversi servizi richiesti per l'ambiente e per lo sviluppo delle comunità interessate dall'attività di pianificazione.
La riorganizzazione della programmazione forestale è motivata anche dalle nuove esigenze ed aspettative espresse nei confronti del bosco quali la standardizzazione delle procedure di assunzione e trattamento dei dati finalizzati all'elaborazione dei piani, il monitoraggio e la gestione dei cambiamenti del paesaggio, il nuovo ruolo assunto dalle foreste nell'ambito della rete Natura 2000, l'importanza strategica della copertura forestale nello stoccaggio del carbonio, nonché la tendenza ad una ripresa delle utilizzazioni forestali, perlomeno in alcuni ambiti territoriali. A conferma di quanto detto si è aggiunta, recentemente, la strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 [COM(2020)380], che prevede in particolare l'ampliamento delle aree protette (30 per cento di tutte le aree terrestri e marine dell'UE, di cui il 10 per cento da proteggere rigorosamente), che dovrebbe estendere la tutela delle foreste europee, nonché l'impianto di tre miliardi di alberi[39].

---

[37] Il Forum delle Nazioni Unite sulle foreste (UNFF) è stato istituito dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC), con la risoluzione 2000/35, il cui obiettivo principale è quello di promuovere «... *la conservazione, la gestione e lo sviluppo sostenibile di tutti i tipi di foreste e di rafforzare a lungo termine l'impegno politico a tal fine* ...».
[38] A. STEFANI, *Le pinete litoranee e il nuovo Testo unico forestale*, Georgofili, 2019.
[39] Tale strategia trova fondamento nel piano di attuazione pluriennale della nuova strategia forestale dell'UE [SWD(2015)0164]. Il piano è stato pubblicato dalla Commissione il 3 settembre 2015 ed elenca una serie di azioni intese a garantire un approccio

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Anche se il Green New Deal dell'UE non crea di per sé nuove politiche e normative per il settore forestale, fissa in ogni caso dei princìpi fondamentali in materia. Al riguardo, preme far presente che nella risoluzione del Parlamento del 15 gennaio 2020 sul Green Deal europeo[40], il Parlamento accoglie con favore l'intenzione della Commissione di contrastare la deforestazione mondiale e chiede di intensificare le sue azioni in tal senso e di presentare una nuova e ambiziosa strategia dell'UE per le foreste al fine di dare il dovuto riconoscimento all'importante ruolo multifunzionale e trasversale che le foreste europee, il settore e la gestione sostenibile delle foreste svolgono nella lotta contro i cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità. Inoltre, l'UE nel Green New Deal ha anticipato l'emanazione di una strategia forestale volta alla tutela e alla salvaguardia delle foreste stesse.
In quest'ottica, il Parlamento ha deciso di elaborare due relazioni di carattere non legislativo:
- una sul rafforzamento dell'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste mondiali[41];
- l'altra sulla nuova strategia forestale europea[42].
Sono questi solo alcuni degli aspetti che si sono recentemente imposti all'attenzione dell'opinione pubblica, delle autorità competenti e dei servizi tecnici, in primo luogo forestali, che operano per la gestione delle risorse naturali[43].
L'Italia rispetto ad altri Paesi europei presenta particolari problemi in ambito della pianificazione forestale, quali l'estrema diversità di ambienti pedo-climatici e socio-economici, la frammentazione e la polverizzazione della proprietà forestale, la modesta presenza di imprese forestali moderne e di sufficiente ampiezza, una gestione problematica del bosco sia dal punto di vista ambientale che produttivo. A queste peculiarità si aggiunge la carenza di un sistema uniforme e standardizzato su tutto il territorio nazionale di pianificazione forestale e di una consuetudine assestamentale che ancora non viene correntemente applicata su vasta scala, ad eccezione di pochi ma significativi territori regionali. Ciò si giustifica con la larga autonomia con cui hanno operato le Regioni, producendo così una consistente eterogeneità nei sistemi e nelle regole di pianificazione.
Sulla base dell'attuale normativa nazionale, la pianificazione forestale di orientamento e di dettaglio si articola su tre livelli:
- un livello superiore (Linee di indirizzo di carattere generale regionale),
- un livello intermedio (Piani forestali territoriali e di indirizzo), articolato su superfici territoriali variabili (più spesso comprensoriale, oppure provinciale o comunale),
- un terzo livello, di carattere più operativo (Piani di gestione forestale o aziendale).
Accanto al tradizionale strumento di pianificazione forestale, il «Piano di assestamento forestale o di gestione forestale», un elemento di novità è consistito nello sviluppo di pianificazioni territoriali, sovraaziendali o di livello intermedio, appunto il «Piano forestale di indirizzo territoriale»[44]. È ormai riconosciuto che quest'ultimo livello di pianificazione, non finalizzato a prescrizioni di gestione, ma a valutare

coerente e coordinato alle diverse politiche e iniziative riguardanti il settore forestale, con il coinvolgimento delle parti interessate. Detto piano pluriennale stabilisce un quadro di riferimento comprendente tutte le nuove misure che saranno adottate nei vari settori che interessano le foreste. I seguenti otto settori prioritari riguardano i tre pilastri (sociale, economico e ambientale) della gestione sostenibile delle foreste: 1) sostenere le comunità rurali e urbane; 2) promuovere la competitività e la sostenibilità delle industrie forestali, della bioenergia e dell'economia verde in generale; 3) le foreste e i cambiamenti climatici; 4) proteggere le foreste e migliorare i servizi ecosistemici; 5) informazioni e monitoraggio in ambito forestale; 6) la ricerca e l'innovazione; 7) la cooperazione; e 8) le foreste viste da una prospettiva globale. Il piano comprende un allegato in cui figurano l'elenco delle misure per il periodo 2014-2020, gli attori interessati e i tempi di realizzazione delle varie attività, nonché i risultati attesi.

[40] 2019/2956(RSP).

[41] Risoluzione del Parlamento europeo del 16 settembre 2020 sul ruolo dell'UE nella protezione e nel ripristino delle foreste del pianeta [2019/2156(INI)].

[42] Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 ottobre 2020 sulla strategia forestale europea - Il cammino da seguire [2019/2157(INI)].

[43] ISPRA, *Foreste e biodiversità, troppo preziose per perderle*, Roma, 2020.

[44] Il Piano forestale di indirizzo territoriale (PFIT) è un documento con validità pluriennale che interessa l'intero patrimonio forestale, pubblico e privato, di un comprensorio territoriale amministrativamente circoscritto.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

ed inventariare le risorse forestali, nonché a configurare e regolare il sistema di vincoli e incentivi alle attività forestali, è il più idoneo nel considerare la sostenibilità del rapporto tra l'uomo ed il bosco e a garantire la tutela degli interessi della collettività nei confronti dei paesaggi forestali di un dato territorio; a tale scala, inoltre, si auspica che diventi più facile il raccordo tra la pianificazione forestale e gli altri strumenti pianificatori che, sempre più numerosi e spesso in sovrapposizione tra loro, vanno oggi ad incidere su un determinato ambito territoriale. Inoltre, la realizzazione di piani di livello sovra-aziendale comporta una riduzione dei costi della pianificazione aziendale[45].
La pianificazione forestale aziendale, ed ancor più quella territoriale, hanno come interlocutore principale il soggetto pubblico che può essere direttamente la Regione o uno degli Enti (Comunità montane o di valle, Comprensori, Province, Aree protette di livello regionale) a cui la materia è stata delegata o trasferita. L'amministrazione pubblica, attraverso il livello intermedio di pianificazione forestale, riesce a soddisfare maggiormente le esigenze di governo del territorio, in particolare attraverso il coordinamento delle scelte relative alla difesa del territorio, alla conservazione della natura e allo sviluppo delle funzioni sociali e produttive del bosco.
La foresta è solo una tessera del complesso mosaico ambientale: lo sviluppo della pianificazione e della gestione di questa componente rilevante del territorio, soprattutto nelle aree interne, ma non esclusivamente, deve essere integrata con gli altri programmi e piani relativi all'uso del suolo, alla gestione dell'acqua, dell'energia e del turismo. Nella logica gerarchica della pianificazione forestale i vari soggetti interessati devono discutere gli aspetti più importanti del piano disponibile e del programma operativo a diversi livelli.
Ciò evidenzia l'importanza di un quadro relazionale intersettoriale e armonico tra gli strumenti di pianificazione per le foreste con quelli degli altri settori della pianificazione territoriale ambientale, compresi i programmi e i piani paesaggistici, gli strumenti di sviluppo rurale, la pianificazione urbanistica, la protezione idrogeologica dei terreni, i distretti sull'uso e lo sviluppo dell'energia rinnovabile e le aree protette come strumenti di conservazione della natura.
Questo principio fondamentale può essere visto come un'espressione della «*modalità di* governance *eterarchica*» che possiamo definire come «*un'idea cooperativa e deliberativa che segue una logica più interattiva, nel tentativo di prestare attenzione agli altri e in relazione al livello del piano del programma*». In altre parole, questo uso più integrato del programma o piano forestale mira a trovare legami e sinergie tra i settori per consentire l'uso sostenibile delle risorse ambientali (acqua, aria, biodiversità, agricoltura, risorse forestali)[46].

5. - *La Strategia forestale nazionale*. Come brevemente anticipato, la Strategia forestale nazionale è uno strumento adottato a beneficio del patrimonio forestale italiano nell'interesse collettivo.
La sua missione consiste nel portare il Paese ad avere foreste estese e resilienti, ricche di biodiversità, capaci di contribuire alle azioni di mitigazione e adattamento alla crisi climatica, offrendo benefici ecologici, sociali ed economici per le comunità rurali e montane, per i cittadini di oggi e per le prossime generazioni. La Strategia dà, altresì, attuazione a parte della Strategia europea per la biodiversità 2030 e alla Strategia forestale 2030[47], come previsto dal TUFF ed integra la Strategia nazionale per la bioeconomia

[45] E. STRIANO, *La valorizzazione delle risorse forestali*, in questa Riv., 2021, 1.
[46] K. INGOGLIA, *Foreste e filiere forestali*, Milano, 2019.
[47] Le misure proposte dalla Commissione per ripristinare le foreste europee e proteggere le industrie forestali comprendono: promuovere la gestione sostenibile delle foreste, anche incoraggiando l'uso sostenibile delle risorse a base di legno; fornire incentivi finanziari per i proprietari e i gestori di foreste affinché adottino pratiche rispettose dell'ambiente, come quelle legate allo stoccaggio e al sequestro del carbonio; migliorare le dimensioni e la biodiversità delle foreste, anche piantando tre miliardi di nuovi alberi entro il 2030; promuovere industrie forestali alternative come l'ecoturismo, nonché prodotti non legnosi come il sughero, il miele e le piante medicinali; incoraggiare l'utilizzo del sostegno finanziario nel quadro della politica agricola comune, che può aiutare le foreste e le industrie forestali ad attenuare i cambiamenti climatici; fornire istruzione e formazione al personale delle industrie forestali e rendere queste ultime più attraenti per i giovani; istituire uno strumento giuridicamente vincolante per il ripristino degli ecosistemi; proteggere le foreste primarie e antiche rimaste nell'UE.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

per la parte fondamentale legata al sistema foresta-legno oltre che promuovere l'uso consapevole e responsabile delle risorse naturali, con il coinvolgimento di tutti, in azioni orientate dai criteri della sostenibilità, della collaborazione e dell'unità di azione.
In termini giuridici, la Strategia forestale nazionale (SFN) per il settore forestale e le sue filiere è il documento strategico di indirizzo nazionale a supporto delle Amministrazioni centrali e di quelle regionali e delle Province autonome, previsto all'art. 6, comma 1, del d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34 (TUFF)[48].
La SFN è volta a incentivare, con una visione di lungo termine e in attuazione degli impegni assunti dall'Italia a livello internazionale ed europeo[49], la gestione sostenibile del patrimonio forestale nazionale, e quindi lo sviluppo del settore e delle sue risorse produttive, ambientali e socioculturali. In particolare, il fine della SFN è quello di concorrere efficacemente, in linea con il Green New Deal europeo, al perseguimento delle priorità e degli impegni sottoscritti in ambito internazionale in materia di clima, ambiente e biodiversità, energia e sviluppo socioeconomico sostenibile.
La Strategia individua tre obiettivi generali riconducibili ai tre princìpi-guida della Strategia forestale dell'UE del 2013 e mantenuti nella nuova Strategia forestale UE per il 2030 declinandoli e contestualizzandoli alle esigenze ambientali e socioeconomiche del territorio nazionale. I tre princìpi guida sono i seguenti[50]:
- gestione sostenibile e ruolo multifunzionale delle foreste, per offrire molteplici prodotti e servizi in maniera equilibrata e garantire la protezione delle foreste;
- efficienza nell'impiego delle risorse, ottimizzazione del contributo delle foreste e del settore forestale allo sviluppo rurale, alla crescita e alla creazione di posti di lavoro;
- responsabilità globale delle foreste, promozione della produzione e del consumo sostenibili dei prodotti forestali.
Per redigere la Strategia forestale nazionale, quindi, è stato istituito un Gruppo di lavoro interistituzionale e interdisciplinare che ha redatto la prima bozza della SFN, sottoposta a consultazione pubblica[51] *on line* dal 14 aprile al 28 maggio del 2020, al fine di poter dare la possibilità a tutti (cittadini, imprese, associazioni ambientaliste, di lavoratori, di categoria, non profit, professionisti del settore, enti e istituzioni pubbliche e private, istituti finanziari, ecc.) di formulare osservazioni, proposte e pareri.
La nuova SFN è stata in seguito approvata in data 9 febbraio 2022 di concerto con il Ministro della transizione ecologica, il Ministro della cultura e il Ministro dello sviluppo economico, ed ha ricevuto l'intesa da parte della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.
La SFN, come già anticipato, avrà una validità ventennale a decorrere dalla sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* e dovrà essere aggiornata, a seguito di verifiche quinquennali o su richieste istituzionali specifiche e in applicazione di nuovi impegni internazionali.
Essa è organizzata in sei capitoli e si articola su quattro livelli (obiettivi, azioni, strumenti finanziari, modalità di monitoraggio e valutazione). Per quanto riguarda i capitoli, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha deciso di articolarli nel seguente modo, garantendo una linea logico-giuridica chiara e delineata:
- sintesi dell'analisi di contesto (Cap.1);

---

[48] Vedi *supra*.
[49] Su tutti si evidenziano gli impegni del Green New Deal, Agenda 2030 e della Strategia sulla biodiversità 2030. Per approfondimenti vedasi par. 4.
[50] Questi princìpi sono contenuti nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 20 settembre 2013.
[51] Nel nostro ordinamento la consultazione pubblica è lo strumento utilizzato per consentire la partecipazione attiva al processo decisionale e sollecitare un confronto aperto e costruttivo con tutti i soggetti interessati ad approfondire le proposte legislative ed amministrative. In questa sezione vengono presentate quelle iniziative sottoposte alla consultazione pubblica al fine di acquisire osservazioni e commenti da parte di cittadini, operatori economici, associazioni di categoria, ordini professionali ed esperti del settore.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

- obiettivi (Cap. 2) con un richiamo ai princìpi-guida della Strategia forestale dell'UE e al quadro internazionale ed europeo di riferimento (Cap.2.1), con particolare attenzione alle tematiche inerenti al clima, alla biodiversità e allo sviluppo sostenibile; la definizione degli obiettivi generali della SFN (Cap. 2.2), che troveranno declinazione e attuazione negli strumenti di programmazione forestale regionale e delle Province autonome, di cui all'art. 6, comma 2, del TUFF, sulla base delle specifiche esigenze e caratteristiche territoriali;
- azioni (Cap. 3) che traducono sul piano operativo gli obiettivi generali della Strategia Forestale nazionale, trovando una declinazione attuativa nei Programmi forestali regionali e delle Province autonome, e vengono distinte in azioni operative (Cap. 3.1) che hanno un'applicazione ampia su scala nazionale; azioni specifiche (Cap. 3.2) che riguardano tematiche di importanza strategica ma di rilevanza territoriale specifica; azioni strumentali (Cap. 3.3) che si riferiscono all'organizzazione delle istituzioni e dei relativi strumenti di politica e *governance* a livello nazionale e locale;
- strumenti finanziari (Cap. 4) attivabili per l'attuazione operativa delle azioni operative, specifiche e strumentali;
- gli interventi proposti sono ulteriormente specificati facendo riferimento alla coerenza con altri strumenti strategici (Cap. 5), e di programmazione, e agli Indicatori di monitoraggio e valutazione che sono definiti per il primo quinquennio di attuazione della SFN (Cap. 6).

5.1. - *Obiettivi generali della Strategia forestale nazionale.* Come previsto all'art. 6, comma 1, del TUFF, la SFN in continuità con il Programma quadro per il settore forestale del 2008 (PQSF), definisce gli indirizzi per la conservazione, valorizzazione e gestione sostenibile del patrimonio forestale nazionale e per lo sviluppo del settore e delle sue filiere (ambientali, produttive e socioculturali), in attuazione dei princìpi e delle finalità di cui agli artt. 1 e 2 del TUFF e degli impegni assunti a livello internazionale ed europeo, con particolare riferimento alla Strategia forestale dell'UE.
La SFN considera, inoltre, per la loro importanza economica e ambientale e l'attinenza al settore forestale, anche la filiera pioppicola e dell'arboricoltura da legno, della castanicoltura e della sughericoltura. Si inserisce in un quadro generale caratterizzato, in primo luogo, dall'elevata vulnerabilità ai disturbi naturali e di origine antropica a cui è esposto il territorio italiano e il suo patrimonio forestale e dei conseguenti impatti sui suoi comparti produttivi e sullo sviluppo socioeconomico alle aree rurali, montane e interne del Paese; in secondo luogo dall'esigenza di gestione e tutela del nostro patrimonio boschivo, prima infrastruttura verde del Paese, e dal crescente aumento della domanda di beni e servizi che le foreste e la loro gestione sostenibile forniscono[52].
Il quadro nazionale di compiti e ruoli istituzionali in materia forestale, con riferimento alle funzioni di indirizzo, coordinamento, governo, gestione, controllo e vigilanza del territorio, si presenta complesso e frammentato con interrelazioni multisettoriali strette tra ambiti differenti e spesso con evidenti sovrapposizioni di competenze[53].
Questa situazione rappresenta da tempo un ostacolo alla definizione di una politica organica e condivisa di valorizzazione del settore forestale, che consenta di superare le criticità strutturali legate non solo all'abbandono colturale e culturale del bosco e delle aree rurali e montane, ma anche, e soprattutto, alla sua scarsa rappresentatività politica e ridotta propensione all'innovazione, nonché alla perdita del valore economico dei suoi prodotti, legnosi e non legnosi, e alla limitata consapevolezza dei servizi ecosistemici offerti alla collettività[54].
Nel massimo rispetto delle regole di correttezza e collaborazione istituzionale, si evidenzia la necessità di costruire un sistematico collegamento fra le componenti istituzionali del Paese, a partire dal dialogo e

[52] A. NICOLETTI (a cura di), *La bioeconomia delle foreste: conservare, ricostruire, generare*, in *Osservatorio per il Capitale naturale*, Roma, 2020.
[53] Tra gli altri v. A. GIRATANI, *La foresta: il polmone verde della Terra. Incerta ancora la tutela*, in *Riv. giur. amb.*, 2018.
[54] K. INGOGLIA, *op. cit.*

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

dalla cooperazione tra le istituzioni centrali e le amministrazioni regionali e tra queste e le amministrazioni locali, attivando le massime sinergie nella condivisione di obiettivi e responsabilità.
Nella definizione delle politiche di settore la cooperazione deve anche coinvolgere attivamente le organizzazioni sociali ed economiche, coinvolgendo nei processi decisionali i proprietari e i gestori del patrimonio forestale, le comunità locali, i rappresentanti degli operatori del settore, gli ordini professionali e le organizzazioni ambientaliste e della società civile che hanno a vario titolo, interessi nel settore forestale.
In questo contesto la Strategia:
- riconosce il patrimonio forestale come risorsa e bene comune primario del Paese e della società, e propone un progetto di sviluppo (in termini di obiettivi e di azioni) rivolto non solo a una migliore «organizzazione e gestione delle risorse», ma anche alla protezione e ricostruzione, attraverso l'integrazione delle politiche, di una relazione identitaria, consapevole e responsabile tra foreste e società, di cui l'integrazione tra gli aspetti economico, conservazionistico ed ecologico costituiscono fondamento;
- riconosce e promuove la «Gestione forestale sostenibile o gestione attiva» [art. 3, comma 2, lett. *b*) del TUFF] quale strumento programmatico e operativo di scelta responsabile, in grado di portare le diverse esigenze dell'economia, dell'ambiente e della società sul territorio al fine di garantire la conservazione delle foreste e la fornitura di beni e relativi servizi ecosistemici;
- riconosce il contributo attivo del settore forestale e delle sue filiere nel perseguimento degli impegni internazionali sottoscritti dal Governo italiano, da cui discendono gli indirizzi strategici europei e le Strategie e politiche nazionali in ambito climatico, di tutela e conservazione della biodiversità, sviluppo della bioeconomia, energia e mantenimento dell'occupazione nelle aree rurali;
- individua un percorso condiviso e partecipativo tra le istituzioni statali e regionali competenti, le autonomie locali, le organizzazioni sociali ed economiche, le associazioni ambientaliste e di categoria, il mondo produttivo e imprenditoriale, gli ordini professionali e il mondo scientifico, proponendo un nuovo paradigma nella lettura del ruolo delle filiere del settore forestale nella società[55].
Partendo da questi presupposti e facendo riferimento ai tre princìpi-guida della Strategia forestale dell'UE, la Strategia individua tre obiettivi generali che rappresentano una declinazione su scala nazionale delle priorità europee e definiscono il quadro strategico di indirizzo a supporto delle amministrazioni nazionali e regionali competenti in materia. Gli obiettivi, dunque, segnano la direzione da seguire per un'azione unitaria e mirata alla tutela del patrimonio forestale, alla valorizzazione e allo sviluppo sostenibile del settore forestale e delle sue filiere, coerentemente con gli orientamenti e gli impegni definiti in ambito internazionale ed europeo.
I tre obiettivi generali possono così sintetizzarsi[56]:
1) gestione sostenibile e ruolo multifunzionale delle foreste: favorire la GFS e il ruolo multifunzionale delle foreste, per garantire, a scala nazionale, ecoregionale, regionale e locale, la fornitura costante e continua di tutti i servizi ecosistemici;
2) efficienza nell'impiego delle risorse forestali per uno sviluppo sostenibile delle economie nelle aree rurali, interne e urbane del Paese: migliorare l'efficienza nell'impiego delle risorse, ottimizzando il contributo multifunzionale delle foreste allo sviluppo della bioeconomia e delle economie forestali e delle aree rurali e interne del Paese, promuovendo inoltre l'espansione e la valorizzazione delle foreste nei contesti urbani e suburbani per migliorare il benessere e la qualità ambientale;
3) responsabilità e conoscenza globale delle foreste: monitorare e sviluppare una conoscenza multidisciplinare e una responsabilità globale nella tutela delle foreste, anche attraverso la ricerca scientifica multidisciplinare, l'assistenza tecnica, la formazione professionale e la promozione dei prodotti forestali e di

[55] In particolare, quest'ultimo punto è espressione del principio di sussidiarietà previsto, oltre che dal diritto interno, anche da quello europeo.
[56] Secondo parte della dottrina (INGOGLIA) i princìpi della nuova Strategia forestale nazionale non sono altro che una migliore articolazione dei princìpi contenuti nella Strategia europea del 2013 e del 2021. A conferma di questo, anche letteralmente, l'elencazione dei princìpi è molto simile rispetto a quella europea, tranne per il fatto che quelli nazionali dimostrano avere una maggior completezza.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

pratiche, produzioni e consumi sostenibili.
Per ognuno dei tre obiettivi generali della Strategia vengono individuate le azioni operative, integrate da azioni specifiche e da azioni strumentali, declinate per competenze e responsabilità dal livello nazionale e ministeriale, a quello delle Regioni e Province autonome, degli Enti locali, o degli operatori sociali ed economici, e da commisurare al perseguimento di risultati concreti con interventi specifici e contestualizzati sulla base delle caratteristiche territoriali, ecologiche, socioeconomiche e delle specifiche realtà e priorità locali.

5.1.1. - *Obiettivo 1: gestione sostenibile e ruolo multifunzionale delle foreste*. Venendo al primo obiettivo, ovvero quello relativo alla gestione sostenibile e ruolo multifunzionale delle foreste, sono state indicate sette azioni operative, che qui di seguito vengono brevemente descritte, mettendo in luce l'importanza e il ruolo rivestito da ciascuna azione:
1) programmazione e pianificazione forestale e politiche di gestione e conservazione del paesaggio e del territorio: si sottolinea, infatti, che la programmazione e la pianificazione forestale rappresentano strumenti indispensabili per garantire la tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio forestale nazionale, diffondere il concetto di una Gestione forestale sostenibile (GFS), dare piena applicazione alle normative nazionali, perseguire gli indirizzi europei e gli impegni internazionali promuovendo uno sviluppo multifunzionale e responsabile delle filiere forestali[57];
2) servizi e pagamenti ecosistemici: le foreste generano, indipendentemente dall'intervento umano, una molteplicità di benefici per la società presente e futura, da cui dipendono le comunità rurali e urbane, ricoprendo un ruolo sempre più importante per l'economia del Paese e il benessere della società. La qualità e diversità di questi benefici, riconosciuti come servizi ecosistemici, è strettamente connessa allo stato di salute dell'ecosistema. La GFS contribuisce a mantenere nel tempo e a valorizzare tali servizi. I servizi ecosistemici di interesse pubblico, mantenuti e incrementati grazie ad impegni aggiuntivi, che non trovano adeguate forme di remunerazione nei meccanismi di mercato e i cui costi sono quindi a carico dei proprietari pubblici, privati e collettivi, vanno compensati con strumenti quali gli schemi di pagamento per i servizi ecosistemici o altre modalità di finanziamento;
3) funzioni di difesa del territorio e di tutela delle acque: tutti i popolamenti forestali svolgono una funzione di «protezione generale o indiretta», con modalità differenti a seconda della pendenza, della morfologia e delle tipologie di suolo, a difesa sia di attività ed interessi dell'uomo, sia di altre componenti dell'ecosistema;
4) diversità biologica degli ecosistemi forestali: il riconosciuto valore e ruolo dell'elevata diversità genetica, degli *habitat* e delle comunità forestali del nostro Paese e la loro estrema vulnerabilità impone l'adozione di azioni volte alla tutela e in particolare alla riduzione della perdita di biodiversità, al monitoraggio e alla conservazione di questa, in coerenza con gli impegni internazionali sottoscritti dal Governo italiano e gli indirizzi europei della Strategia europea per la biodiversità 2030;
5) risorse forestali danneggiate e prevenzione dei rischi naturali e antropici: la sempre maggiore vulnerabilità del patrimonio forestale nazionale alle conseguenze della crisi climatica, espressa in termini di frequenza ed intensità di eventi estremi, disturbi e calamità naturali, e all'azione antropica (inquinamento atmosferico, delle acque e del suolo, interventi selvicolturali non consoni alla GFS, tagli illegali, mancata esecuzione di interventi gestionali necessari, ecc.) impone sia iniziative dirette alla prevenzione che interventi per la ricostituzione del potenziale forestale danneggiato. Tali interventi si rendono necessari in particolare nelle aree montane e nelle aree più sensibili e a rischio (tra cui litorali e pianure), in coerenza con le potenzialità ecologiche e biogeografiche dei territori interessati;
6) mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici: gli impatti dei cambiamenti climatici, comprese le

[57] In particolare, per il contesto nazionale nel quale poco meno del 20 per cento della proprietà forestale pubblica e privata possiede una piano di gestione/assestamento o strumento equivalente vigente, la pianificazione forestale assume un ruolo strategico per garantire la tutela, la valorizzazione e la gestione sostenibile delle risorse forestali italiane.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

variazioni climatiche e gli eventi meteo-climatici estremi, impongono l'attuazione di misure di mitigazione e adattamento per le foreste e per i settori socioeconomici ad essi collegati;
7) gestione dei rimboschimenti: gli imboschimenti e i rimboschimenti artificiali realizzati in Italia nel secolo scorso rappresentano un importante patrimonio ambientale che necessita di interventi di gestione volti a migliorarne lo stato, la salute e la stabilità, promuovendo in generale il recupero della vegetazione potenziale. Gli imboschimenti artificiali a prevalenti fini di tutela ambientale o produttivi già realizzati e realizzabili *ex-novo* su superfici agricole abbandonate o nude, svolgono importanti funzioni ecologiche, di mitigazione, di tutela e di miglioramento della qualità della vita, determinando tra l'altro positivi indotti occupazionali.

5.1.2. - *Obiettivo 2: efficienza nell'impiego delle risorse forestali per uno sviluppo sostenibile delle economie nelle aree rurali, interne e urbane del Paese*. Tale punto, come precedentemente anticipato, si pone l'obiettivo di migliorare l'efficienza nell'impiego delle risorse, ottimizzando il contributo multifunzionale delle foreste allo sviluppo della bioeconomia e delle economie forestali e delle aree rurali e interne del Paese, promuovendo inoltre l'espansione e la valorizzazione delle foreste nei contesti urbani e suburbani per migliorare il benessere e la qualità ambientale. Per l'obiettivo 2 sono state indicate sei azioni operative:
1) gestione forestale sostenibile: la GFS [art. 3, comma 2, lett. *b*) del TUFF] rappresenta uno dei principali pilastri delle strategie europee di conservazione della biodiversità e del paesaggio, adattamento al cambiamento climatico, contenimento dei rischi e politiche energetiche, di sviluppo rurale e della bioeconomia. La GFS rappresenta lo strumento essenziale per equilibrare gli interessi della società, le responsabilità dei proprietari e degli operatori del settore al fine di tutelare e conservare la diversità strutturale delle foreste, frenare il processo di abbandono colturale e culturale, valorizzare il ruolo del bosco e la funzione del settore forestale e delle sue filiere nello sviluppo socioeconomico del Paese. L'applicazione operativa della GFS si basa sui «criteri, indicatori e linee guida operative pan-europee per la GFS» definiti a partire dalla Conferenza di Lisbona del giugno 1998 e rivisti nell'ambito delle successive risoluzioni del processo *Forest Europe*. I sei criteri della GFS5, con le relative azioni e indicatori, rappresentano il quadro logico sottostante la SFN, così come delle diverse politiche e normative europee e dei singoli Stati membri. Al fine di istituzionalizzare, integrare, promuovere e diffondere la GFS sul territorio nazionale vi è la necessità di responsabilizzare decisori politici, proprietari e gestori di risorse forestali e utilizzatori forestali ad assumere scelte gestionali efficaci in un contesto climatico, ambientale e socioeconomico in costante evoluzione;
2) qualificazione degli operatori forestali e capacità operativa delle imprese boschive: al fine di migliorare le competenze dei gestori forestali, degli operatori in bosco e delle ditte boschive vi è la necessità di promuovere sistemi di formazione professionale per la qualificazione di base multidisciplinare, la specializzazione con l'aggiornamento continuo in materia di tecniche di gestione d'impresa, salute e sicurezza, macchine ed attrezzature, monitoraggio e tutela dell'ambiente, ecc. I percorsi formativi di base, di specializzazione e di aggiornamento, devono consentire di qualificare gli operatori e le imprese in un quadro di mutuo riconoscimento dei titoli acquisiti nelle diverse Regioni e Province autonome;
3) filiere forestali locali: dal bosco possono svilupparsi diverse filiere forestali, da quelle relative ai prodotti legnosi a quelle dei prodotti spontanei e ai servizi ambientali, socioculturali e turistico-ricreativi, in grado di fornire prodotti e servizi diversi generando, quindi, un indotto occupazionale diretto e indiretto. Lo sviluppo delle filiere dei prodotti legnosi, nonché dei prodotti forestali spontanei, inteso come il percorso di utilizzazione/produzione e commercializzazione del prodotto forestale da grezzo a trasformato, è legato all'efficienza dell'organizzazione produttiva e, dunque, al coordinamento delle diverse imprese, all'organizzazione della logistica, agli *standard* di classificazione dei prodotti, agli equilibrati, equi e stabili rapporti contrattuali tra gli operatori. Lo sviluppo delle filiere forestali non può prescindere dal tenere presente i cambiamenti nella domanda interna e internazionale dei prodotti e, quindi, gli sviluppi nel settore della bioeconomia e della bioenergia, le innovazioni nella meccanizzazione e nella logistica, e la necessità di adattare con una attenta valutazione della sostenibilità economica, ambientale e sociale, le modalità di

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

gestione delle risorse forestali alle dinamiche di mercato. La considerazione del contesto globale del mercato deve coniugarsi con un'attenzione prioritaria allo sviluppo delle filiere locali ovvero alla valorizzazione dei vantaggi competitivi offerti dalle specificità locali delle risorse forestali, dalla presenza di istituzioni locali tradizionali (si pensi al ruolo degli usi civici e dei demani collettivi), dalle competenze artigianali e industriali, grazie alle quali le relazioni contrattuali tra gli operatori possono essere fattori competitivi massimizzando gli effetti sul tessuto socioeconomico locale dello sviluppo delle filiere nel rispetto degli *standard* di tutela ambientale;
4) servizi socioculturali delle foreste: il bosco è parte integrante della cultura e del sistema di *welfare* del nostro Paese. Come in tutte le società avanzate, anche in Italia è in forte espansione la domanda di utilizzo del bosco a fini culturali, educativi, paesaggistici, turistico-ricreativi, sportivi, terapeutici e di inclusione sociale (*forest care*). L'organizzazione dell'offerta di tali servizi non solo ha ricadute importanti nelle condizioni di *welfare* della società contemporanea ma può anche permettere lo sviluppo di indotti imprenditoriali e occupazionali qualificati nelle aree interne e montane del Paese;
5) tracciabilità dei prodotti forestali: la tracciabilità dei prodotti forestali legnosi e spontanei e delle loro catene di approvvigionamento e trasformazione è un requisito fondamentale non solo per contrastare la produzione e il commercio di origine illegale, ma anche per garantire ai consumatori qualità e sicurezza e per promuovere acquisti responsabili. La tracciabilità dei prodotti nazionali può agevolare inoltre l'emersione del mercato sommerso e del lavoro irregolare nazionale. A livello globale, si registra un crescente numero di strumenti legislativi, basati sul principio della dovuta diligenza (*due diligence*) degli operatori commerciali ed espressamente volti ad accertare l'origine e la legalità dei prodotti forestali. In Europa, il più significativo riferimento in tal senso è rappresentato dal regolamento EUTR e FLEGT. Vi è l'urgenza di promuovere iniziative volte ad aumentare l'informazione, il controllo e la tracciabilità dei prodotti, dando piena attuazione alla normativa sulla dovuta diligenza non solo relativa ai prodotti forestali, ma a quelli che possono essere responsabili, in particolare nei Paesi in via di sviluppo, di processi di deforestazione e degrado indiretto delle foreste (deforestazione indotta - *embedded o incorporated deforestation*), quali le carni, l'olio di palma, la soia, il caffè, il cacao, il cuoio, ecc.;
6) consumi e acquisti responsabili: il legno è una materia prima rinnovabile il cui utilizzo in molteplici impieghi richiede una cultura e sensibilizzazione dei consumatori, oltre che dei decisori pubblici e privati, che portino ad acquisti consapevoli e responsabili, legati ai princìpi della decarbonizzazione dell'economia, dell'impiego «a cascata» e del riciclo nell'utilizzo delle materie prime.

5.1.3. - *Obiettivo 3: responsabilità e conoscenza globale delle foreste.* L'obiettivo 3 si occupa di monitorare e sviluppare una conoscenza multidisciplinare e una responsabilità globale nella tutela delle foreste, anche attraverso la ricerca scientifica multidisciplinare, l'assistenza tecnica, la formazione professionale e la promozione dei prodotti forestali e di pratiche, produzioni e consumi sostenibili. Per tale punto, la Strategia nazionale prevede tre azioni operative:
1) informazione e responsabilità sociale e ambientale dei cittadini: il patrimonio forestale nazionale per le sue dimensioni territoriali, ambientali, produttive e socioculturali ha un ruolo strategico e trasversale per il futuro del nostro Paese. Tutelare e garantire il ruolo delle foreste come bene di interesse collettivo è una responsabilità non solo politica ma anche un impegno da promuovere sul piano culturale, a partire dalle istituzioni scolastiche. Vi è la necessità di riportare la cultura del bosco nelle scelte di programmazione e nella vita civile del Paese mediante azioni di informazione e sensibilizzazione che coinvolgano enti pubblici, imprese, associazioni non profit e privati cittadini;
2) ricerca, sperimentazione e trasferimento: la ricerca scientifica multidisciplinare e l'innovazione tecnica nei settori forestale, ecologico e naturalistico e della produzione e trasformazione dei prodotti forestali rappresentano strumenti indispensabili a garantire la tutela del patrimonio forestale e più in generale del capitale naturale, la valorizzazione dei servizi ecosistemici e lo sviluppo sostenibile dei prodotti e delle filiere forestali;

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

3) dimensione internazionale delle politiche forestali: infatti, il grande valore, l'estensione e la diversità del patrimonio forestale italiano dal punto di vista ecologico, storico-culturale e paesaggistico, i vantaggi competitivi acquisiti dal settore industriale, i modelli avanzati di arboricoltura da legno, la varietà e qualità dei prodotti spontanei delle foreste, l'esperienza accumulata nel riassetto delle istituzioni e nelle modalità di collaborazione Stato-Regioni-Enti locali, il ruolo dei demani civici e delle proprietà collettive, la produttività scientifica delle istituzioni di ricerca in campo forestale, rappresentano importanti vantaggi competitivi del settore e opportunità per promuovere il sistema Paese all'estero e costituiscono occasioni per una partecipazione più attiva, sistematica e visibile nei processi decisionali, di collaborazione inter-istituzionale e di cooperazione internazionale in campo forestale.

5.2. - *Le azioni operative*. Le azioni operative concorrono direttamente al perseguimento dei tre obiettivi generali della SFN e presentano un riferimento specifico ai princìpi e alle finalità di cui agli artt. 1 e 2 del TUFF. Nella loro concreta attuazione le singole azioni non sono unicamente e strettamente finalizzate ad un solo obiettivo generale ma possono essere funzionali a più di un obiettivo. Le azioni operative vanno declinate per competenze e responsabilità dal livello ministeriale, a quello delle Regioni e Province autonome, e trovano diretta attuazione nei Programmi forestali regionali, dove saranno finalizzate al perseguimento di risultati concreti con interventi contestualizzati alle esigenze istituzionali, territoriali, ecologiche, socioeconomiche e paesaggistiche delle specifiche realtà locali. Ogni azione è, poi, integrata da una o più azioni specifiche e/o strumentali, ed è composta da una o più sotto-azioni, che si pongono l'obiettivo di specificare meglio il campo di applicazione e i risultati da raggiungere.

6. - *I finanziamenti per l'attuazione degli obiettivi*. Le principali fonti finanziarie ad oggi disponibili per il raggiungimento degli obiettivi generali della SFN e, indirettamente, degli obiettivi dei principali strumenti strategici nazionali ed europei di interesse forestale, nonché per il perseguimento degli impegni internazionali sottoscritti dal Governo italiano che coinvolgono e prevedono un ruolo attivo per il settore forestale, sono riconducibili alle seguenti categorie:
- Fondi strutturali europei *post* 2020;
- Fondo per lo sviluppo agricolo e rurale *post* 2020;
- Recovery Fund Next Generation[58];
- Programmi europei: LIFE+, INTERREG, HORIZON 2020;
- Strumenti afferenti alle risorse ordinarie dei bilanci delle Amministrazioni centrali e regionali;
- Fondo sviluppo e coesione;
- Risorse addizionali per le aree montane e interne, imprese, calamità naturali ed eventi estremi, ecc.;
- Programma quadro per la ricerca;
- Fondi di privati (imprese, fondazioni, associazioni di categoria, ecc.);
- Legge di bilancio e nuovo Fondo foreste: 30 milioni di euro per il finanziamento della Strategia forestale nazionale (420 milioni fino al 2032).

Le azioni operative, specifiche e strumentali (Cap. 3) assumono, come già detto in precedenza, un ruolo fondamentale e strategico per lo sviluppo del settore forestale. Attualmente, però, non sono adeguatamente coperte dal punto di vista finanziario o lo sono solo parzialmente, attraverso misure e interventi presenti in differenti strumenti programmatici regionali e nazionali[59].
È chiaro che solamente con i predetti fondi la Strategia nazionale soffra di particolari difficoltà nell'essere attuata e applicata in concreto. Infatti, oltre alle risorse finanziarie pubbliche presenti nella legislazione di origine europea, nazionale e regionale e alle risorse previste dalla Legge di bilancio (nuovo Fondo forestale

[58] Vedasi *infra* par. 7.
[59] I. CARPINELLI, *La Strategia forestale nazionale manca di risorse dedicate*, in *Canale energia*, 2021.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

nazionale, v. *supra*), è necessario, nel rispetto delle norme europee sugli aiuti di Stato[60], prevedere regimi di sostegno dedicati, che possono essere riassunti nelle seguenti tre categorie:
- azioni che richiedono l'attivazione di un regime di aiuti di Stato con la disponibilità di specifiche risorse finanziarie;
- azioni che non si configurano come aiuti di Stato ma richiedendo la disponibilità di specifiche risorse finanziarie pubbliche e sono attuabili direttamente dagli Enti pubblici;
- azioni che richiedono in quantità estremamente limitata la disponibilità di specifiche risorse finanziarie, ma che devono essere attivate tramite atti normativi o regolamentari (azioni strumentali).

La Conferenza per i rapporti Stato-Regioni e le Province autonome, sentiti il Tavolo di filiera legno e il Tavolo di concertazione forestale Stato-Regioni del MiPAAF, individuerà per la prima fase a quali azioni operative, specifiche e strumentali dare priorità nel perseguimento dei tre obiettivi generali, individuando a integrazione degli interventi attualmente previsti dagli strumenti di programmazione vigenti, possibili strumenti di sostegno aggiuntivo, in una logica di accompagnamento e coordinamento delle politiche nazionali/regionali[61].

7. - *Considerazioni finali: il ruolo del Piano nazionale ripresa e resilienza*. La Strategia forestale nazionale, quindi, potrà contribuire in modo significativo ad innovare e migliorare l'azione pubblica nel settore forestale, date anche le grandi opportunità e l'enorme interesse che deriva dal tema del capitale naturale forestale, a livello locale, nazionale e internazionale.

È sorprendente, infatti, osservare come nell'ambito della comunicazione e dei *social media*, l'attenzione e l'interesse dell'opinione pubblica verso le foreste non sia stato mai così alto come in questo momento storico a causa di tutte le altre problematiche che ne conseguono negli altri settori correlati vale a dire dall'economia, alla sicurezza, all'energia ed infine all'alimentazione[62].

Pertanto, considerando che quasi il 40 per cento del territorio nazionale è coperto da boschi e che questa percentuale non tiene conto dell'ulteriore superficie forestale ancora in aumento grazie all'abbandono dei terreni agricoli in aree marginali[63], rimane il rammarico di non essere ancora riusciti ad inserire le risorse forestali del Paese in un quadro coerente di tutela ambientale e di valorizzazione economica.

Il successo delle politiche forestali italiane dipenderà in misura significativa da due trasformazioni principali: la prima di carattere culturale, legata alla presa d'atto che i boschi italiani non sono più costituiti, come negli anni '50, da formazioni degradate da difendere contro i tagli illegali e il pascolo, ma rappresentano una risorsa naturale e un potenziale economico da valorizzare con il pieno e attivo coinvolgimento degli operatori privati nell'offerta di beni e servizi forestali.

La seconda ha valenza istituzionale e richiede una riforma della pubblica amministrazione indirizzata all'armonica e leale collaborazione tra i diversi comparti regionali e nazionali, al coordinamento tra le diverse programmazioni e azioni politico-amministrative e all'indispensabile raccordo con la superiore sfera europea e internazionale, come già indicato in parte nella nuova Strategia forestale nazionale.

---

[60] Per approfondimenti sugli aiuti di Stato in agricoltura vedasi M. POTO, *Le politiche di sostegno all'agricoltura come strumento di integrazione organizzativa europea*, in questa Riv., 2016, 5.

[61] Fonte *reterurale.it*.

[62] A conferma del ruolo fondamentale che rivestono l'ambiente e le foreste, il Parlamento italiano in data 8 febbraio 2022 ha approvato la proposta di legge costituzionale che modifica due articoli della Carta, il 9 ed il 41. In seguito alla modifica, il nuovo articolo 9 recita: «*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*». L'articolo 41 pone, invece, importanti limiti all'iniziativa economica privata stabilendo che: «*L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, alla salute, all'ambiente. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali*».

[63] Per approfondimenti sul recupero dei terreni agricoli marginali si veda V. DI STEFANO - A. COLANTONI, *Produzione di energia rinnovabile e agro-fotovoltaico: considerazioni alla luce del Piano nazionale ripresa e resilienza e del d.l. semplificazioni* bis, in questa Riv., 2022, 1.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE

Le trasformazioni intervenute negli ultimi anni, sia sul versante legislativo che su quello organizzativo del settore pubblico, due aspetti che devono assolutamente procedere di pari passo pena l'inconsistenza dell'intera azione politica, hanno posto le premesse per un'inversione del campo di azione fino ad ora perseguito rispetto all'intera architettura della politica forestale italiana.
A confermare l'importanza del ruolo che le foreste, e più in generale, il patrimonio ambientale, rivestono nel nostro ordinamento, il Piano nazionale ripresa e resilienza nella Missione 2, denominata Rivoluzione verde e transizione ecologica, ha previsto più di una componente dedicata a queste tematiche. Nel dettaglio, la componente 1 con l'investimento 3.2, per un totale di 0,37 mld di euro, intende incentiva lo sviluppo sostenibile e resiliente dei territori rurali e di montagna che intendano sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono tra cui, in primo luogo, acqua, boschi e paesaggio, avviando un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane. Ciò verrà realizzato favorendo la nascita e la crescita di comunità locali, anche tra loro coordinate e/o associate (le *Green communities*), attraverso il supporto all'elaborazione, il finanziamento e la realizzazione di piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico, ambientale, economico e sociale.
In particolare, l'ambito di tali piani includerà in modo integrato (per 30 *Green Communities* complessivamente): *a*) la gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale; *b*) la gestione integrata e certificata delle risorse idriche; *c*) la produzione di energia da fonti rinnovabili locali, quali i micro impianti idroelettrici, le biomasse, il biogas, l'eolico, la cogenerazione e il biometano; *d*) lo sviluppo di un turismo sostenibile; *e*) la costruzione e gestione sostenibile del patrimonio edilizio e delle infrastrutture di una montagna moderna; *f*) l'efficienza energetica e l'integrazione intelligente degli impianti e delle reti; *g*) lo sviluppo sostenibile delle attività produttive (*zero waste production*); *h*) l'integrazione dei servizi di mobilità; *i*) lo sviluppo di un modello di azienda agricola sostenibile.
In conformità a quanto previsto dall'obiettivo generale 3 della SFN, l'investimento 3.3 prevede, inoltre, di incentivare la cultura e la consapevolezza dei temi e delle sfide ambientali, tra cui quelli dedicati alle foreste, diffondendoli in modo ampio nella cittadinanza, e in particolar modo tra le nuove generazioni, che rappresentano il presupposto essenziale per affrontare con successo la transizione ecologica. Tale investimento si propone di contribuire al raggiungimento di tre obiettivi prioritari: *i*) aumentare il livello di consapevolezza sugli scenari di cambiamento climatico e sulle relative conseguenze; *ii*) educare in merito alle opzioni a disposizione per l'adozione di stili di vita e consumi più sostenibili a livello di individui, famiglie e comunità; *iii*) promuovere l'adozione di comportamenti virtuosi, anche a livello di comunità.
La Missione 2, componente 4, prevede altresì come investimento, per un totale di circa 0,33 mld di euro, la tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano. Nel dettaglio, in linea con le strategie nazionali e comunitarie, tale linea di intervento prevede una serie di azioni su larga scala per migliorare la qualità della vita e il benessere dei cittadini attraverso la tutela delle aree verdi esistenti e la creazione di nuove, anche al fine di preservare e valorizzare la biodiversità e i processi ecologici legati alla piena funzionalità degli ecosistemi. Si prevedono una serie di azioni rivolte principalmente alle quattordici città metropolitane, ormai sempre più esposte a problemi legati all'inquinamento atmosferico, all'impatto dei cambiamenti climatici e alla perdita di biodiversità, con evidenti effetti negativi sul benessere e sulla salute dei cittadini. La misura include lo sviluppo di boschi urbani e periurbani, piantando almeno 6,6 milioni di alberi (per 6.600 ettari di foreste urbane).
In conclusione, quanto detto affida una grande responsabilità soprattutto della ricerca, e a tutti quei soggetti che devono fornire strumenti normativi, servizi tecnici, innovazione e consulenza alle imprese e ai proprietari forestali. A tal proposito, sarà molto importante riuscire a cogliere le opportunità ormai disponibili, anche grazie al nuovo quadro legislativo e organizzativo forestale del nostro Paese, per tutelare e valorizzare il patrimonio forestale e assicurare una gestione sostenibile delle foreste a favore delle generazioni future.

Copyright © - www.rivistadga.it - ISSN 2421 - 4132 ONLINE