

ALBERTO ABRAMI (*)

L'ORDINAMENTO GIURIDICO FORESTALE FRA INTERESSI PUBBLICI E PRIVATI

FDC 931

L'Autore evidenzia la progressiva attenzione del legislatore verso i terreni boscati inizialmente considerati sotto il profilo dell'interesse pubblico correlato alla difesa del suolo e, in tempi più recenti, dilatatosi, tale interesse pubblico, agli aspetti ambientali in generale comprensivi anche della protezione della biodiversità.

È quanto in particolare si rileva dalla lettura del Decreto legislativo n. 227 del 2001 come dalla risistemazione del Decreto legislativo n. 490 del 1999 nel recente codice dei Beni culturali ed ambientali operata attraverso il Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 41.

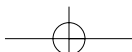
L'Autore mette inoltre in luce, come il nuovo ruolo del bosco non contraddica tuttavia all'esercizio dell'impresa forestale per la cui incentivazione il legislatore crea strumenti associativi diretti a superare la parcellizzazione fondiaria dominicale così diffusa nel nostro Paese.

L'ordinamento giuridico forestale riposa, come è noto, sulla conciliazione di due diversi interessi, uno di natura privata, correlato – almeno in generale – alla produzione di legname, il maggiore e più diffuso prodotto dell'impresa forestale, e l'altro, invece, di natura pubblica, riconoscibile nei vincoli posti a tutela di interessi generali che il bosco «naturaliter» offre alla collettività.

È così che il selvicoltore incontra nell'esercizio della sua attività dei condizionamenti, dai quali non rimane invece coinvolto l'imprenditore agricolo inteso in senso stretto, la cui attività è solo dipesa da interessi di natura squisitamente economica espressione della politica di mercato dell'Unione Europea.

I condizionamenti di cui soffre l'impresa forestale – per cui la utilizza-

(*) Dipartimento di Economia Agraria e delle Risorse Territoriali, Università degli Studi di Firenze.



zione del bene bosco viene controllata dalla Pubblica Amministrazione attraverso atti di natura autorizzatoria – sono correlati, con l'iniziale normazione che ha caratterizzato l'ordinamento forestale, all'interesse della difesa idrogeologica, come risulta espressamente dal Decreto legislativo n. 3267 del 1923, e, successivamente – per effetto dell'entrata in vigore della legge n. 431 del 1985 di conversione del D. Lgs. 27 gennaio 1985 n. 312, oggi riprodotta con modificazioni non sostanziali nel D. Lgs. 22 gennaio 2004 n. 41 – anche all'interesse relativo alla protezione paesistico-ambientale.

Di recente, e cioè con l'entrata in vigore del Decreto legislativo n. 227 del 2001, si assiste ad una risistemazione del sistema dei vincoli in funzione della conservazione della destinazione boschiva e all'emergere dell'interesse relativo alla tutela della biodiversità, ma di ciò diremo più avanti¹.

I condizionamenti, ai quali abbiamo ora fatto cenno – per cui il bosco viene sussunto fra i beni privati di interesse pubblico – si manifestano nel divieto, salvo autorizzazione, del mutamento della destinazione produttiva, e nelle limitazioni all'esercizio della selvicoltura che viene disciplinata da norme tecnico-giuridiche, delle quali ora diremo, poste in funzione della conservazione del bosco: le «prescrizioni di massima e di polizia forestale». In esse si rinvencono disposizioni puntuali circa il taglio degli alberi, i tempi del medesimo, le modalità della sua effettuazione ed anche l'estensione della utilizzazione. Si tratta di norme che, se si prescindono dal dato normativo relativo all'entità del taglio, peraltro non limitante la recisione del bosco ceduo, danno attuazione alla disciplina di legge avente ad oggetto il vincolo idrogeologico interpretando il dato di natura manifestato dal ciclo biologico degli alberi e dalle altre peculiarità selvicolturali che l'imprenditore deve assecondare. Se così non fosse ne verrebbe menomata nel corso degli anni la produttività del bosco e, conseguentemente, ne risentirebbe la stessa attività imprenditoriale. È insomma, la natura fisica del bene che impone al selvicoltore di porsi in un determinato modo col fondo boscato e non in altro, sicché si può affermare come non sia l'ordinamento giuridico a creare il limite all'esercizio del diritto di proprietà dal momento che esso acclara una limitazione all'uso del diritto dominicale che è intrinseca al bene. Ciò non significa che la funzionalizzazione della proprietà forestale oggi non si sia dilatata inglobando ulteriori interessi generali oltre quelli della difesa del suolo, e sui quali ancora riposano le meno recenti prescrizioni di massima e di polizia forestale. Di qui l'affermazione di una selvicoltura di tipo naturalistico destinata cioè a manifestarsi in modo compatibile

¹ Per una attenta ricostruzione dei vincoli interessanti i terreni forestali, vedi F. ADORNATO «L'ordinamento giuridico forestale», in: «Trattato breve di diritto Agrario Italiano e Comunitario», diretto da L. Costato, Padova, 2003, p. 1143 e ss.



con le nuove funzioni del bosco riconosciute dall'ordinamento giuridico forestale che, a metà degli anni ottanta, si è andato arricchendo delle disposizioni relative ai territori boscati contenute nella legge n. 431 del 1985. In questa legislazione, ora rinvenibile, come prima osservato, nel D. Lgs. n. 41 del 2004, seppur non rimanga estraneo il dato estetico, emerge prepotentemente l'elemento ambientale destinato a qualificare le nuove funzioni del bosco inteso come categoria di beni. È a questo riguardo che acquista rilevanza il significato da attribuire al «taglio colturale» che, come è noto, segna lo spartiacque fra ciò che è consentito dalla legge n. 431 del 1985, e ciò che deve essere autorizzato. In realtà con l'emanazione della nuova legge ci si era posti immediatamente il problema circa l'estensione del taglio del bosco quale conseguenza dell'introduzione nella normazione della dizione, appunto, di «taglio colturale». Si dispone infatti nella legge che il selvicoltore è esentato dall'autorizzazione dell'Autorità preposta alla tutela delle bellezze naturali, allorché egli provveda all'utilizzazione del bosco mediante il «taglio colturale».

Per più tempo si è discusso sul significato da attribuire a tale dizione, e cioè se con essa si dovesse intendere un taglio di natura selettiva, come era possibile leggere in un antico regolamento risalente all'inizio del secolo scorso avente ad oggetto i boschi costituiti in stazioni climatiche, o se invece la dizione taglio colturale fosse espressione della tradizione selvicolturale ovvero di quel taglio di raccolta esercitato nel rispetto di determinate regole tecnico-giuridiche che trovano la fonte nell'art. 8 della legge n. 3267 del 1923 e, più in particolare, nell'art. 19 del regolamento esecutivo 16 maggio 1926 n. 1126, ossia le «prescrizioni di massima e di polizia forestale»².

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 14 del 29 gennaio 1996, ha ritenuto che il taglio colturale per il quale, giova ripetere, non occorre l'autorizzazione dell'Autorità preposta alla tutela delle bellezze naturali, ricorra ogni qual volta siano rispettate le prescrizioni forestali – «il normale governo del bosco» – senza alcuna indagine circa il merito delle stesse in relazione alla tutela paesaggistica³. La Corte, in sostanza, ha negato che vi possano essere due diversi ordinamenti con i quali disciplinare l'utilizzazione del bosco; giudizio condivisibile allorché si tenga conto nella formulazione delle prescrizioni di massima e di polizia forestale delle nuove finalità assegnate dall'ordinamento giuridico alla categoria dei territori boscati le quali

² Il regolamento cui ci si riferisce sopra nel testo (7 aprile 1904 n. 286) individua come tagli colturali: «i tagli di sfollamento, diradamento e di espurgo», tagli cioè di natura selettiva. Va però evidenziato che il regolamento in questione si riferisce ai «boschi nazionali inalienabili» costituiti in stazioni climatiche, dove cioè l'interesse alla raccolta del legname per scopi produttivi è inesistente.

³ Vedi la sentenza sopra riportata col nostro commento in questa Rivista: «Legislazione forestale e legislazione ambientale: sovrapposibilità o differenziazione?», 1996, p. 277 e ss..



travalicano l'interesse all'assetto idrogeologico che connotava il Decreto legislativo n. 3267 del 1923 per cui il bosco si caratterizzava unicamente come strumento di difesa del suolo⁴.

Si è all'inizio accennato come i confini dell'interesse pubblico espresso dal bosco si dilatino con il recente D. Lgs. n. 227 del 2001, nel senso che il selvicoltore deve tener conto della protezione che viene assicurata dall'ordinamento ad elementi caratterizzati in senso naturalistico, come la tutela della biodiversità, ossia della complessità forestale. Va da sé che le Regioni, le quali hanno acquisito appena successivamente all'emanazione del Decreto sopra richiamato, e cioè con l'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, la competenza esclusiva in materia di agricoltura e foreste, potrebbero travolgere le disposizioni del Decreto 18 maggio 2001, n. 227. Tuttavia alcune di queste attengono, in misura non marginale, ad una tutela di tipo squisitamente ambientalista in cura allo Stato per effetto delle previsioni della stessa legge costituzionale n. 3 del 2001 relative alla protezione dell'ambiente come dell'ecosistema (art. 3 comma 2 lett. s)⁵.

Quanto abbiamo finora detto concerne il taglio del bosco ossia le utilizzazioni legnose le quali indubbiamente si riflettono anche sui prodotti del sottobosco, allo stesso modo della presenza della fauna.

Altra ipotesi, e, va sottolineato, costituente un condizionamento ben maggiore delle limitazioni al taglio del bosco, è rappresentato per l'imprenditore selvicolturale dal divieto della trasformazione del terreno silvano in altra destinazione produttiva.

È vero che si tratta di divieto non assoluto, ma relativo, e tuttavia esso è determinante delle scelte dell'imprenditore dal momento che l'autorizzazione potrà essere rilasciata solo se si raggiunge un punto di equilibrio fra l'interesse del privato a realizzare la trasformazione, e l'interesse pubblico alla difesa del suolo, oltreché del paesaggio – ambiente, come pure della biodiversità. In sostanza si tratta della composizione di un interesse privato con l'interesse generale che comunque non consente il sacrificio di quest'ultimo.

Si è detto come la legge n. 431 del 1985 – ora riprodotta nel vigente D. Lgs. n. 490 del 1999 attribuisca al bosco, insieme ad altri beni ed aree tipologiche, la qualificazione di bene paesistico-ambientale; ora ci preme evi-

⁴ Come è noto il vincolo idrogeologico viene imposto per atto discrezionale della Pubblica Amministrazione sui terreni, ricogniti all'interno di un bacino idrografico, che, «con danno pubblico» potrebbero perdere di stabilità e turbare il regime delle acque. La recente legge toscana 21 marzo 2000 n. 39, successivamente integrata dalla legge 2 gennaio 2003 n. 1, ha provveduto ad imporre il vincolo idrogeologico «ex lege» su tutti i terreni boscati, mentre il fine del vincolo prescinde dalla natura e destinazione del terreno.

⁵ La Corte Costituzionale ha costantemente negato, anche successivamente all'attribuzione della riserva operata in favore dello Stato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che l'ambiente possa ritenersi una materia, quanto invece un valore che attraversa più materie anche di competenza regionale.



denziare, rispetto a quanto abbiamo già detto, che in virtù di tale qualificazione il bosco diventa oggetto – e ciò non è davvero un dato normativo irrilevante anche ai fini di questa riflessione sull'impresa forestale – del «piano paesistico o urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici ambientali», con il risultato che si viene a saldare la iato fra due discipline fino ad allora distinte, e proprio per questo necessitanti di integrazione nel momento in cui l'urbanistica si manifesta come materia totalizzante il governo del territorio, disciplinando cioè l'uso ed insieme la tutela del territorio; ma ottenendo anche, e soprattutto, l'ulteriore risultato che il terreno boscato diviene un bene verso il quale si rivolge necessariamente l'attenzione conservazionista di quanti, soggetti istituzionali, provvedono alla formazione della pianificazione territoriale⁶.

È, d'altra parte indiscutibile, che la legge n. 431 del 1985 fa emergere insieme al dato di conservazione, anche l'aspetto relativo alla valorizzazione del bene protetto. Tuttavia questa non può riguardare altro che la forma di governo dal momento che il valore del bene è in sé, e quindi preesiste ed è indipendente da ogni sua possibile modificazione strutturale mediante la quale si ritenga di accrescerne il valore; ciò invece sarà possibile ottenere attraverso una diffusa, migliore e più redditizia conoscenza del bene, potendo utilizzare per tal fine le più diverse forme che vengano offerte dalla fonte pubblica al pari di quella privata⁷.

Si può affermare con certezza che la funzione sociale della proprietà acquisti un diverso significato quando non si tratti di procedere all'utilizzazione del bosco, ma al suo dissodamento per altra destinazione produttiva. In questo secondo caso la rilevanza della funzione sociale del bosco, e quindi la misura delle limitazioni di interesse pubblico che incontra l'imprenditore, appaiono codificate nel 2 comma dell'art. 4 del D. Lgs. n. 227 del 2001. Qui si rinviene l'effettiva portata del sistema vincolistico che grava sull'imprenditore agrario il quale intenda sostituire la coltura boschiva con altra destinazione produttiva. Recita dunque il disposto legislativo appena richiamato che la trasformazione del bosco sarà possibile, in seguito ad autorizzazione, allorché siano salvaguardate la stabilità dei terreni, il regime delle acque, la difesa dalle valanghe e dalla caduta dei massi, l'azione frangivento, la tutela del paesaggio, l'igiene locale e la biodiversità.

Termina con questa normativa la lunga stagione dei vincoli: idrogeologico, cosiddetto protettivo, militare, e paesistico-ambientale; il bosco è

⁶ In argomento, il nostro «I territori forestali dal vincolo idrogeologico al vincolo idrogeologico al vincolo ambientale», Firenze, 1993.

⁷ Sul punto L. CASINI, «La valorizzazione dei beni culturali», in: «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 2001, p. 651 e ss.



comunque un bene da salvaguardare in sé e per sé, sicché non è più necessario un vincolo specifico in relazione ad una determinata funzione da esso esercitata, essendo tutte socialmente rilevanti nel loro complesso, poiché ciò che conta è impedire la soppressione della superficie boscata ovvero individuare, che poi è lo stesso, le ipotesi nelle quali il dissodamento del bosco si renda possibile.

Se non dovessimo, come giuristi, limitare la nostra ricerca alla lettura e all'interpretazione del dato normativo, senza svolgere una valutazione di merito che ad altri spetta, come il politico od il sociologo, potremmo affermare che il legislatore con le disposizioni ora richiamate, di certo destinate a condizionare le scelte imprenditoriali, individua nel bosco, considerato nella complessità delle sue funzioni un bene di tutto rilievo all'interno della logica dello sviluppo sostenibile che indica la rotta al cammino della società negli anni avvenire; uno sviluppo economico che sia in grado di soddisfare i bisogni delle generazioni presenti senza impedire alle generazioni future di soddisfare i propri.

Abbiamo fin qui parlato in modo indifferenziato di proprietà ed impresa forestale, ma ciò si è verificato in realtà per comodità espositiva, poiché non è affatto scontato che proprietà forestale ed impresa forestale coincidano, come per lo più accade nella realtà agricola, tranne che non si tratti di un'agricoltura di autosufficienza. Occorre far quindi, a questo punto, una precisazione.

Se si parla di impresa forestale non è consentito riferirci ad un fondo agricolo dove vi sia un'area boschiva che costituisca come un «surplus» rispetto all'impresa agraria, ma ad un complesso forestale che ha una sua autonomia rispetto all'esistenza di un fondo agricolo, nel senso che l'entità forestale è idonea di per sé a costituire il reddito d'impresa.

La dottrina giuridica, in generale, si è limitata ad affermare in poche righe che l'impresa forestale, diversamente da quella agricola, ha un ciclo biologico ben maggiore, non cogliendo però a sufficienza la fondamentale importanza di questa affermazione. Vediamo di spiegarci: cinque ettari di vigna possono bastare a qualificare un'impresa agricola, ma non è assolutamente così se, invece si tratta di cinque ettari di bosco ceduo. Siffatta estensione diviene oggetto di taglio mediante un'unica operazione quando abbia raggiunto la maturità fisiologica, od anche in un momento successivo in relazione alle esigenze economiche del proprietario del bene.

Occorrerà però attendere 15-20 anni prima che il bosco ceduo possa nuovamente essere utilizzato.

Difficile allora, in mancanza di un impegno continuato nel tempo, qualificare come imprenditore il proprietario del terreno boscato presso il quale non si rinviene il requisito della professionalità che è uno degli ele-



menti costitutivi della qualifica di imprenditore agricolo, e che la dottrina unanimemente ritiene essere espressione di un impegno costante e sistematico⁸.

Per quanto abbiamo osservato circa la qualificazione di imprenditore selvicolturale si può facilmente rilevare come l'elemento soggettivo sia intimamente correlato con l'elemento oggettivo nel senso che l'esistenza stessa dell'impresa forestale è imprescindibile da una congrua estensione della superficie boscata, tale cioè da consentire lo svolgimento di un piano economico – oggi altrimenti definito di assestamento forestale – ossia di una programmazione delle utilizzazioni legnose cadenzata secondo una logica temporale. Se ciò non è possibile non si configura l'impresa, ma una proprietà forestale che darà un reddito in modo saltuario, allorché il bosco venga reciso in tutta la sua estensione, o in una parte di esso, nel momento in cui sia ritenuto conveniente per il proprietario del bosco; in relazione quindi ad un fatto contingente, e comunque dopo che il bosco abbia raggiunto il suo ciclo di crescita dei cui tempi abbiamo prima detto.

Non è un caso che più di una legge regionale abbia incentivato la costituzione di forme associative fra proprietari boschivi confinanti al fine della gestione del piano di assestamento forestale poiché, giova ripetere, il dato spaziale rappresenta un elemento essenziale, direi anzi il presupposto «sine qua non» per la costituzione dell'impresa forestale⁹.

Quando diciamo elemento spaziale intendiamo far riferimento alla disponibilità di una superficie la cui ampiezza consenta, mediante l'incremento della massa legnosa la formazione di un reddito annuale o biennale con carattere di continuità. Se ciò non si verifica siamo fuori dalla logica imprenditoriale: non esiste in tal caso una programmazione delle utilizzazioni, nel senso che l'estrazione del legname si pone fatalmente al di fuori della considerazione circa la durata e la produttività del bosco.

Il rilievo che ora abbiamo espresso, e che costituisce un dato comune a tutta la letteratura selvicolturale, ha trovato un primo riscontro, nel senso del superamento della parcellizzazione della proprietà silvana esistente nel nostro Paese, nella legge 27 dicembre 1977 n. 984, cosiddetta quadrifoglio, ove si prevede la promozione da parte delle Regioni, o degli Enti da queste delegati, di consorzi fra proprietari e conduttori di terreni boscati. La stessa tematica volta al raggiungimento di una adeguata dimensione selvicolturale mediante l'associazione dei fondi forestali, viene riproposto – a dieci anni dall'emanazione della legge appena richiamata – dal Piano forestale naziona-

⁸ Vedi per tutti A. GERMANÒ, «Manuale di diritto agrario», Torino 2001, p. 75 e 76.

⁹ Vedi da ultimo la legge forestale della Regione toscana 21 marzo 2000 n. 39 artt. 18 e 19.



le, un documento programmatico elaborato dall'allora Ministero dell'Agricoltura e foreste nel 1987, mediante il quale vengono stabilite le coordinate di tutto il sistema foresta-legno. Momento rilevante di tale sistema è la previsione della gestione consortile dei fondi forestali – finanziariamente incentivata – la cui forma giuridica rimane, peraltro, imprecisata. Conviene rilevare che l'associazione dei fondi boscati può riguardare non solo i privati, ma anche gli enti pubblici proprietari di boschi, senza esclusione, inoltre, delle imprese di utilizzazione, ossia di quelle imprese che procedono al taglio del bosco, nonché delle imprese di prima trasformazione del legname raccolto. Con la proposizione del percorso associativo è, dunque, indubitabile che si miri a perseguire una dimensione spaziale congrua per la gestione organizzata dei fondi al fine di raggiungere quel livello di imprenditorialità richiesto dalla natura delle cose. Va anche ricordato che la gestione associata dei fondi ha, nel Piano forestale nazionale, l'accesso prioritario alle risorse finanziarie.

Il fenomeno della frammentazione dei fondi forestali viene ancora affrontato dalla legge sulla montagna 31 gennaio 1994 n. 97 ove si rinviene la promozione della costituzione di consorzi al fine del perseguimento di una dimensione idonea per l'esercizio dell'impresa forestale. Protagonista di tale operazione è la Comunità montana la quale può far ricorso allo strumento coattivo per la costituzione consortile quando essa sia richiesta dai proprietari di almeno tre quarti della superficie interessata¹⁰. Va da sé che la presenza della Comunità è correlata alla classificazione del territorio come montano¹¹.

Un ulteriore impulso all'associazionismo si registra, oltretutto nel documento programmatico relativo agli anni 2001-2003 del Ministero delle Politiche agricole e forestali, nel Decreto legislativo 18 maggio 2001 n. 227 recante: «Orientamento e modernizzazione nel settore forestale» che, nel comma 3 dell'art. 5 prevede la promozione da parte delle Regioni, gli enti locali e le associazioni agrarie – organismi quest'ultimi non ben definiti – di consorzi forestali od altre forme associative per lo sviluppo ed una più razionale gestione delle risorse forestali. A tali organismi associativi potranno partecipare anche le imprese che, individuate dall'art. 7 comma 1 del Decreto legislativo n. 227 del 2001, svolgono lavori, opere e servizi in ambito forestale. Il disposto legislativo richiamato dà attuazione ai principi e criteri direttivi concernente il settore forestale contenuti nell'art. 8 comma 1

¹⁰ Sull'estensione nel nostro paese dei terreni forestali assestati vedi, F. BIANCHI, «L'evoluzione della superficie forestale in assestamento per ripartizione geografica» in: «Legno cellulosa carta», 1995, n. 1, p. 6 e ss.

¹¹ Sul tema vedi G. CANNATA, in: «La nuova legge per le zone montane» a cura di L. Costato, Milano, 1995, p. 73 e ss.



lett. f della legge di delega 5 marzo 2001 n. 57, dove però «la promozione della gestione sostenibile del patrimonio forestale» viene individuata come strumento «per favorire lo sviluppo di nuove opportunità imprenditoriali e occupazionali, anche in forma associata o cooperativa».

Il legislatore delegato con il contenuto del 3° comma dell'art. 5 rovescia l'assunto ora evidenziato, nel senso che la costituzione dei consorzi avviene, come appare logico, per favorire lo sviluppo e una più razionale gestione sostenibile delle risorse forestali. È, dunque, la gestione del bosco il fine per cui si costituiscono i consorzi e al cui conseguimento essi sono funzionali, e non viceversa. Conviene aggiungere a quanto detto che agli organismi associativi possono partecipare anche i soggetti privati e le imprese di servizi forestali oggetto dell'attenzione del legislatore nel disposto dell'art. 7, 1° comma del Decreto legislativo n. 227 del 2001. Di quest'ultima categoria di imprese diremo più avanti; ora vale la pena osservare come la formulazione legislativa del 3° comma dell'art. 5 del Decreto in questione non sia proprio felice allorché prevede che le Regioni, gli enti locali e le associazioni agrarie «promuovono la costituzione o la partecipazione ai consorzi forestali o ad altre forme associative». Non risulta infatti chiaro verso quali soggetti sia diretta la promozione e altrettanto poco chiaro risulta il significato di una promozione per la partecipazione ad un consorzio che vede come partecipanti gli stessi enti promoventi.

In realtà parlare genericamente di consorzio significa solo individuare una formula che va riempita di contenuti e rapportata a soggetti determinati non essendovi nell'ordinamento forestale un istituto giuridico di riferimento mediante il quale costituire un'impresa consortile o ad essa aderire. I consorzi forestali ai quali sembra far riferimento il legislatore delegato sono i consorzi che, previsti nella legge forestale n. 3267 del 1923 all'art. 155, possono essere costituiti fra «più Comuni o più Enti morali» per «l'assunzione di un unico direttore per la gestione tecnica dei rispettivi patrimoni silvo pastorali», gestione che comunque rimane separata, sia che sia svolta nella forma di economia, od in quella dell'azienda speciale. Il consorzio, prosegue il dettato dell'art. 155, «può estendersi anche all'assunzione di personale di custodia». Come si vede l'associazione consortile fra più enti proprietari di boschi non risponde alle finalità della gestione di un'impresa forestale, ma a finalità di tutt'altra natura come quella della riduzione delle spese di amministrazione.

Non va, d'altra parte, confuso con l'istituto del consorzio il distretto amministrativo che offre allo Stato, ai sensi dell'art. 161 e seguenti della legge forestale del 1923, la possibilità di gestire, nell'inerzia comunale, attraverso un proprio funzionario, i beni boscati compresi nel distretto territoriale nell'interesse degli enti proprietari.



Ci siamo trattenuti sul tema dell'associazionismo forestale per una ragione che a noi pare evidente e che risiede nella considerazione, confortata dal dato statistico, che esso solo consente nel nostro Paese, per la quasi totalità dei beni boscati appartenenti ai privati, l'esercizio dell'impresa forestale. Se infatti, il fondo boscato non raggiunge la dimensione necessaria per consentire la programmazione delle utilizzazioni selvicolturali, la foresta scade da elemento caratterizzante l'azienda selvicolturale, a riserva patrimoniale ossia si trasforma in una fonte di risparmio indifferenziato al pari di qualsiasi bene rifugio da utilizzare quando ne ricorrano le necessità. È il momento statico, quello del mero godimento del bene che prevale sul momento dinamico, secondo una logica che vede il bosco sotto un profilo sostanzialmente speculativo espresso da un taglio «una tantum». Il fondo boscato viene in tal modo ad evidenziare un aspetto del diritto di proprietà relativo a beni aventi particolari caratteristiche economiche dai quali ritrarre delle utilità al verificarsi di determinate condizioni. Sempreché, ovviamente, non si intenda sottrarre il bene silvano alla destinazione produttiva e mantenerlo quindi nella sua integrità procedendo alle sole cure colturali. Quando si fa riferimento all'impresa forestale la si identifica, in generale, con l'impresa di produzione di legname, sicché altro oggetto essa non avrebbe che la formazione e la cura del bosco al fine di ritrarre il prodotto legnoso. Se quanto ora detto costituisce la tipicità dell'impresa forestale, ciò non significa che il fondo boscato non possa avere altre destinazioni costituenti manifestazioni della polifunzionalità del bosco, al di là dei servizi di natura sociale che il bosco offre per sua stessa natura e che vengono garantiti mediante i vincoli o più semplicemente dal divieto di mutamento della destinazione, come prima abbiamo osservato allorché si sono richiamati i contenuti dell'art. 4 del D. Lgs. n. 227 del 2001.

Vi sono, infatti, casi in cui il proprietario boschivo non intenda procedere ai tagli, per destinare il bosco a riserva di caccia ossia di ripopolamento e cattura – come recita l'attuale definizione legislativa – oppure per darlo in affitto, seppure i casi non siano frequentissimi e, tuttavia, in aumento, per finalità igienico-ricreative¹².

Ma vi sono altre ipotesi per le quali il bosco non è utilizzato ai fini della produzione di legname: una di queste ipotesi, di certo significativa, è rappresentata dal castagneto da frutto. Oggi questa produzione ha trovato una nuova linfa sconosciuta fino a pochi anni fa e in Toscana, nel Mugello, le statistiche ci fanno sapere che vi sono 1300 ettari di castagneto da frutto che possono giovare del marchio IGP.

L'impresa forestale è riconoscibile, d'altra parte, in una attività assoluta-

¹² Sulla funzione faunistica venatoria vedi particolarmente F. ADORNATO, «L'impresa forestale», Milano, 1996. p 380 e ss.



mente particolare, e che possiamo definire, a buon diritto, di natura farmacologia. Ci riferiamo alla produzione di oli essenziali, di resine e di estratti naturali che vengono ricavati dalla pianta arborea, o da parte di essa, e successivamente commercializzati, o per meglio dire, avviati al laboratorio chimico necessario alla lavorazione in prodotti confezionati. In questo senso è da ricordare, quale prodotto tipico, l'olio essenziale di cipresso ottenuto dalla distillazione di frutti secchi e utilizzato in commercio come antispasmodico; altrettanto deve dirsi del tannino proveniente dal castagno, ma anche da altre latifoglie, a loro volta importanti per la concia delle pelli.

Ugualmente rilevanti sono le resine naturali ricavabili dal pino marittimo come da altre specie arboree. Per ottenere tali produzioni non sono necessarie, come ci suggeriscono gli economisti forestali, utilizzazioni su vasta scala ed interessanti estese superfici forestali, ma gruppi di piante selezionate all'interno di popolamenti forestali¹³.

A questo punto conviene fare un accenno alle attività connesse all'esercizio della selvicoltura, ai sensi del II comma dell'art. 2135 c.c., rilevando come siano da ritenersi tali lo scortecciamento del legname, il taglio dello stesso per avviarlo come legna da ardere, o come assortimento per l'industria e, in generale, gli interventi di prima lavorazione quando sono svolti dallo stesso produttore.

Abbandonando la tematica relativa alle attività connesse va ora evidenziato che il D. Lgs. n. 227 del 2001 ha previsto, all'art. 7, 1° comma, che «al fine di promuovere la crescita delle imprese e qualificarne la professionalità, le Regioni istituiscono elenchi od albi delle imprese per l'esercizio di lavori, opere e servizi in ambito forestale».

Due sono dunque i requisiti occorrenti perché un'impresa, pur non rispondendo ai canoni che la qualificano tradizionalmente come selvicolturale – e in ciò sta la novità legislativa – venga sussunta, per le funzioni sopra richiamate, all'interno della categoria delle imprese forestali.

Il primo requisito richiesto sta nel fatto di esercitare un'attività avente ad oggetto «lavori, opere e servizi», purché svolti o riferibili all'«ambito forestale», dizione, quest'ultima, assolutamente generica e che, comunque, non brilla certo per chiarezza. Il secondo requisito, che ha carattere soggettivo, è costituito dall'iscrizione delle imprese in un albo di competenza delle Regioni, una volta accertato da parte di quest'ultime la rispondenza ai parametri da esse stesse fissati al fine «di promuovere la crescita delle imprese e qualificarne la professionalità».

¹³ Cfr. R. FRATINI, «La normativa in materia forestale ed ambientale», in: «Un modello economico ambientale per la gestione delle risorse forestali», a cura di L. Casini e A. Marinelli, Bologna, 1996, p. 15 e ss.



Niente osta, a questo punto, che le imprese in questione possano inoltre ottenere in gestione – come recita l'inciso finale del 1° comma dell'art. 7 del Decreto n. 227 del 2001 – «aree silvo-pastorali di proprietà o possesso pubblico».

Si potrà certo rimanere sorpresi, che un'impresa la quale, in forza degli strumenti normativi vigenti, era unanimemente considerata avente natura giuridica commerciale per via della prestazione di servizi forestali indipendentemente dalla cura del bosco, possa acquisire il titolo per gestire le proprietà pubbliche forestali caratterizzate dall'allevamento e dalle cure colturali del bosco nell'interesse generale; ma, soprattutto, potrà sorprendere che lo svolgimento di attività, per così dire, lontane se non estranee alla configurazione universalmente accolta dalla dottrina dell'impresa di selvicoltura purché svolte, tali attività, nell'ambito forestale, siano sufficienti, rispettate determinate condizioni di professionalità, ad attribuire a tali imprese la natura selvicolturale, tant'è che l'art. 7 del Decreto n. 227 del 2001 può rubricarsi «promozione delle attività selvicolturali»¹⁴. Tali, sono, dunque, i nuovi termini dell'impresa di selvicoltura, e – quindi del diritto forestale –, disciplinati dal Decreto legislativo in commento. Questo prosegue il suo dettato con il contenuto dell'art. 8, che equipara agli imprenditori agricoli «le cooperative ed i loro consorzi che forniscono in via principale, anche nell'interesse dei terzi, servizi nel settore selvicolturale ivi comprese le sistemazioni idraulico-forestali»¹⁵.

Forse vale la pena riflettere sulla differenza fra ciò che viene definito «settore selvicolturale» dall'art. 8 sopra riportato, e l'«ambito forestale» cui si riferisce l'art.7. Si direbbe che il «settore selvicolturale», che costituisce il campo di intervento delle cooperative e dei loro consorzi, sia più circoscritto dell'ambito forestale». Si tratta di interpretazione che si fonda sulla considerazione che l'oggetto dell'attività di quest'ultimi organismi è limitata ai «servizi» che, appunto, le cooperative ed i loro consorzi forniscono in via principale – senza esercitare necessariamente la selvicoltura come attività di base – nell'interesse dei soci, ma anche dei terzi, con esclusione delle «opere» e dei «lavori» previsti invece dall'art. 7. Sennonché il concetto di

¹⁴ Sulla natura commerciale dell'impresa che provvede al taglio del bosco dopo aver acquistato le piante in piedi vedi ora G. GALLONI, «Impresa agricola», in: «Commentario del Codice civile», di Scialoia-Branca, Bologna, 2003, p. 123 e 124.

¹⁵ Sulla qualificazione giuridica delle cooperative e dei loro consorzi che forniscono servizi nel settore selvicolturale vedi F. SALARIS, «Commento all'art. 8 del D. Lgs. 18 maggio 2001 n. 227», in: «Riv. Dir. Agr.» 2001, p. 607 e ss. Circa le difficoltà ad accogliere l'equiparazione agraria degli organismi di cui sopra vedi E. CASADEI, «Commento agli art. 1 (Imprenditore agricolo) e 2 (iscrizione al registro delle imprese) D. Lgs. 18 maggio 2001 n. 228», in: I tre decreti di orientamento: della pesca e acquacoltura forestale e agricolo. Commentario a cura di L. COSTATO in: «Le leggi civili commentate», 2001, p. 735 e ss.



servizi selvicolture viene dilatato dal legislatore fino a comprendere le sistemazioni idraulico-forestali, sicché il rilievo avanzato che trova fondamento sulla distinzione fra l'ambito ed il settore forestale finisce col perdere la sua ragione d'essere dovendo considerare l'enorme difficoltà a sussumere nella categoria dei servizi quelle che il legislatore forestale del 1923 definisce opere idraulico-forestali.

V'è ancora da osservare per quanto riguarda le cooperative ed i loro consorzi – le quali vengono a giovare del trattamento agevolativo previsto dall'art. 17 della legge sulla montagna 31 gennaio 1994 in favore degli imprenditori agricoli –, che il legislatore si limita ad operare la equiparazione con questi ultimi soggetti, mentre nel caso disciplinato dall'art. 7 la sostanziale qualificazione agricola (selvicolture), appare certa.

Occorre anche evidenziare che l'art. 7 della legge n. 57 del 2001 allorché individua l'oggetto della delega in relazione al settore forestale, e cioè nel comma 3, lett i, sollecita in modo inequivocabile il legislatore delegato a «favorire lo sviluppo sostenibile del sistema forestale in aderenza ai criteri e principi individuati dalle Conferenze ministeriali sulla protezione delle foreste in Europa». Ciò sta a significare, in primo luogo, che non può rendersi possibile una produzione forestale senza considerare la complessità ecosistemica del bosco come si legge nel disposto dell'art. 8, 1 comma, lett. f della legge di delega sopra richiamata ove si rinvencono i principi ed i criteri direttivi in riferimento al settore forestale. In secondo luogo, tale sviluppo sostenibile dovrà realizzarsi secondo le Risoluzioni delle Conferenze interministeriali sulla protezione delle foreste in Europa che, successivamente al Convegno mondiale sullo stato dell'ambiente di Rio de Janeiro del 1992, si sono svolte a Helsinki nel 1993 e a Lisbona nel 1998, e dalle quali si evince la necessità di conciliare l'utilizzazione delle foreste con la conservazione della biodiversità, finalità, questa che segna i nuovi confini della legislazione forestale¹⁶.

SUMMARY

The Italian forestry legal system between public and private interests

The Author underlines the increasing attention that Italian State laws are showing for the public role of forests. These have been initially considered for soil protection.

¹⁶ In argomento, F. COZZA, «La politica forestale nel quadro delle Convenzioni Internazionali», in: Atti del II Congresso nazionale di Selvicoltura, Venezia 24-27 giugno 1998, vol. 3 p. 369 e ss., ma vedi anche i puntuali rilievi di A. FORTI, «Commento alla nuova legge di orientamento forestale», D. Lgs 227/2001 in: «Nuovo diritto agrario», 2001, p. 429 e ss.



More recently, the public role of forests has been expanded to include environmental aspects and biodiversity conservation.

This is particularly evident in D.L. n. 227/2001 and D.L. n. 490/1999, as amended by D.L. n. 41 of January 22nd, 2004 within the new Code for Cultural and Environmental Assets.

The Author remarks that the new role of the forest does not contradict management by private forest enterprises: private forest management is encouraged by recent laws, which are aimed at favouring association between owners so as to overcome forest property fragmentation which is so frequent in our country.

