



Sfide poste dal TUFF: stato dell'arte e prospettive

Paolo Cantiani ^(a) - Raoul Romano ^(b)

^(a) CREA - Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e l'Analisi dell'Economia Agraria - Centro di Ricerca Foreste e Legno, Arezzo.

^(b) CREA - Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e l'Analisi dell'Economia Agraria - Centro di Ricerca Politiche e Bioeconomia, Osservatorio Foreste, Roma; raoul.romano@crea.gov.it

1. INTRODUZIONE

Il Testo Unico in materia di Foreste e Filie forestali (d.lgs. 3 aprile 2018 n. 34, TUFF), oltre ad aver introdotto innovative disposizioni ha anche portato la materia e la cultura forestale ad una nuova attenzione politica e sociale. Con la sua promulgazione si sono infatti, moltiplicate le occasioni per approfondire il tema dell'evoluzione della vita della foresta nel suo incontro-scontro con gli obiettivi dell'uomo. Il TUFF interviene in questa relazione con un ruolo regolatore, ricercando un punto di equilibrio tra la funzione ambientale e quella economico-produttiva (Flick e Flick, 2020). Ancora oggi si continua ad assistere a un vivace confronto sulle scelte del legislatore e il dibattito, non solo tra gli studiosi della materia, solleva posizioni talvolta estreme, creando fronti opposti, strumentalizzazioni e purtroppo anche cattiva informazione, a discapito della stessa tutela delle foreste e di chi nel, e del bosco, vive (Romano, 2018a).

2. IL CONTESTO

In un contesto socioeconomico e ambientale sempre più globale, il patrimonio forestale italiano rimane il più ricco d'Europa per diversità biologica, ecologica e bioculturale, assumendo insieme alle sue filiere produttive (prodotti legnosi e non legnosi), ambientali e turistico ricreative, un ruolo strategico e trasversale tra le politiche ambientali e di sviluppo per il nostro Paese (Romano, 2018b).

I boschi italiani e di tutta Europa, in controtendenza al resto del pianeta, sono da diversi decenni in una fase di forte espansione dopo aver rappresentato per secoli la principale, e in molti contesti l'unica, fonte di approvvigionamento energetico, industriale e infrastrutturale. Il loro utilizzo e sfruttamento ha conosciuto nel tempo diverse tipologie e intensità, raggiungendo nella propria estensione un minimo storico tra il XIX e il XX secolo (12% di coefficiente di boscosità). Il quadro generale in termini di superficie, coltivazioni, utilizzazioni e produzioni, nonché di sensibilità sociale al

Lavoro svolto nell'ambito del programma Rete Rurale Nazionale 2014-2020 (Piano di azione biennale 2021-2022; scheda Foreste 22.2 WPI; autorità di gestione: Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali), con il contributo FEASR.

tema forestale è oggi profondamente mutato, come evidenziato dai risultati degli ultimi due inventari forestali nazionali (INFC, 2005 e 2015; De Laurentis *et al.*, 2021) e ribadito dal Rapporto sullo stato delle foreste del 2019 (RAF, 2019). Dal punto di vista produttivo, da una millenaria economia agrosilvopastorale, attenta a tutelare il proprio capitale (naturale), siamo passati a una società industriale e culturalmente sempre più lontana dal territorio che, troppo spesso, idealizza il mondo rurale, idolatrando spesso la natura.

Al progressivo aumento della superficie forestale, triplicata negli ultimi 60 anni raggiungendo un totale di 11.054.458 ettari, pari al 36,7% del territorio nazionale italiano (dati INFC, 2015), avvenuto sia grazie alle campagne di rimboschimento susseguites nel secolo scorso, sia soprattutto a discapito di aree agricole e pascolive abbandonate, corrisponde per la prima volta dopo secoli, un aumento sia della domanda di beni e servizi “ecosistemici”, sia della vulnerabilità e dei rischi a cui i boschi e il settore forestale italiano sono sempre di più esposti. Tali rischi trovano origine rispettivamente nei mutamenti climatici e nella globalizzazione dei mercati, creando perturbazioni ambientali, sociali e di mercato inattese (Romano, 2018b).

In questo quadro a livello internazionale, europeo e anche nazionale diversi sono stati i cambiamenti sociali e politici che hanno condizionato l'approccio scientifico e sociale alla materia “foresta” e alle scienze selvicolturali. Negli ultimi decenni della nostra Repubblica si è infatti assistito, in generale, a un progressivo incremento delle politiche che interessano la materia ambientale e di conseguenza forestale, e si è venuto a creare un quadro politico e amministrativo complesso e frammentato, in un contesto nazionale sempre più fortemente dipendente dall'estero nell'approvvigionamento di materie prime (in particolare di legname a uso industriale e legna a uso energetico).

È cresciuta l'attenzione e la sensibilità alla conservazione e valorizzazione degli aspetti naturalistici, e l'Italia è diventata uno dei paesi europei con la più alta incidenza di aree sottoposte a vincoli ambientali (Parchi, Aree protette e Natura 2000), che interessano oltre il 27% della superficie forestale nazionale, rispetto a una media europea del 21% (FRA, 2015). Si aggiunge anche il vincolo paesaggistico che con la Legge 8 agosto 1985, n. 431 e ss.mm.ii., recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, ricade sul 100% dei boschi italiani (caso unico in Europa).

Per tutte le foreste Italiane il regime di tutela rimane tra i più rigorosi d'Europa e l'utilizzo del bosco è sempre e comunque subordinato all'interesse pubblico, grazie anche a una tradizione preunitaria che su questo principio ha costruito le successive normative di settore (dalla Repubblica di Venezia, Granducato di Toscana e Regno Borbonico fino a Serpieri e Galasso, per citarne solo alcuni). In questa direzione particolare importanza assume, infatti, il Regio Decreto del 30 dicembre 1923, n. 3267 di “Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani (Gazz. Uff., 17 maggio 1924, n. 117), con cui viene ancora oggi riconosciuto alle foreste un ruolo fondamentale nella regimazione delle acque. Attualmente l'86,7% dei boschi nazionali risulta soggetta al vincolo idrogeologico (INFC, 2015), con prescrizioni e limitazioni puntuali alla gestione selvicolturale.

Su queste basi la selvicoltura, quale scienza della coltivazione del bosco e antichissima pratica colturale, trova oggi in Italia un corpus normativo molto dettagliato e complesso, sempre attento alle esigenze ecologiche e territoriali ma che purtroppo non sostiene più adeguatamente le nuove esigenze territoriali e le necessità socioeconomiche locali.

Le nuove sfide che l'Europa, e in particolare l'Italia, si trovano ad affrontare sono legate

alla crisi climatica in atto, e di conseguenza alle esigenze di decarbonizzazione dell'economia e di approvvigionamento di energia e materie prime, alla protezione dell'ambiente, conservazione della biodiversità e al recupero e adattamento funzionale e strutturale degli ecosistemi. Importanti in questo ambito sono gli ultimi indirizzi europei del *Green Deal* europeo - COM (2019) 0640 final - e in materia di bioeconomia sostenibile - COM (2018) 673 final - transizione ecologica, decarbonizzazione - COM (2018) 773 final - e sviluppo sostenibile, nonché gli impegni delle strategie forestali - COM (2021) 572 final - di adattamento ai cambiamenti climatici - COM (2021) 82 final - e di biodiversità - COM (2020) 380 final -. L'Italia molto presto non sarà più in grado di mantenere gli attuali tassi di approvvigionamento dall'estero di energia, legna e legname e quindi di consumo interno (Motta, 2018; Romano, 2018a). Si tratta quindi di progettare oggi a livello nazionale una difesa del patrimonio, promuovendo una "intensificazione sostenibile" nell'uso delle risorse nazionali, garantendo in primo luogo la tutela del patrimonio e un equo sviluppo delle aree montane e delle aree interne del paese, prevedendo una maggiore produzione fuori foresta o in quelle porzioni di territorio maggiormente vocate, destinando porzioni di territorio alla protezione diretta e alla conservazione della biodiversità e altre in cui valorizzare la produzione sempre e comunque nel rispetto dei criteri internazionali di sostenibilità (Motta, 2018) e di tutela dell'interesse pubblico. Ovviamente queste previsioni dovranno tenere conto delle esigenze alimentari e non entrare quindi in competizione per l'uso del suolo con le produzioni primarie agricole e zootecniche, seconda voce di importazione del nostro Paese dopo energia e prima di legno e legname.

3. IL TESTO UNICO IN MATERIA DI FORESTE E FILIERE FORESTALI

La materia forestale, nella legislazione italiana è contemporaneamente sottoposta alla competenza di differenti amministrazioni: Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali (Mipaaf) e delle Regioni, per gli aspetti concernenti la gestione del territorio e la produzione e trasformazione di beni; del Ministero della transizione ecologica (Mite), con competenza primaria in materia di tutela e conservazione dell'ambiente e della biodiversità; e del Ministero dei beni culturali (Mic) per la parte primaria inerente la conservazione del paesaggio (Ferrucci *et al.*, 2019). Il Mipaaf, a differenza del Mite e del Mic, svolge solamente una funzione di indirizzo e coordinamento, in quanto la competenza primaria in materia di gestione territoriale e forestale rimane alle Regioni ed alle Province Autonome (Decreti delegati n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977, Legge Costituzionale n. 3 del 2001).

In questo contesto la base normativa nazionale e regionale per il settore forestale, prima della promulgazione del TUFF, si presentava complessa e inadeguata rispetto alle nuove normative europee in materia e alle sempre più crescenti esigenze sociali ed economiche, oltre che insufficiente a garantire un'efficace e diffusa attuazione sul territorio nazionale delle azioni necessarie all'adempimento degli indirizzi e obblighi europei e degli impegni internazionali assunti dal nostro Paese in materia di ambiente e clima (Romano, 2018a).

Per questo motivo è stato previsto, con la Legge 28 luglio 2016, n. 154, un "riordino e semplificazione normativa in materia di agricoltura, selvicoltura e filiere forestali", attraverso una delega del Parlamento al Governo, attraverso il concerto dei tre Ministeri competenti, le Regioni e le Province Autonome. Il prodotto di questa delega è il TUFF che

abroga il precedente e unico atto normativo nazionale in materia forestale della repubblica: il d.lgs. del 18 maggio 2001 n. 227, dal titolo "Orientamento e modernizzazione del settore forestale". Il TUFF ne aggiorna le disposizioni alla luce dei profondi mutamenti economici, sociali e soprattutto normativi e istituzionali che il contesto forestale nazionale, europeo e globale ha subito negli ultimi 20 anni (Ferrucci *et al.*, 2019).

La natura e l'oggetto reale della materia normata dal TUFF, rimangono il "settore forestale e le sue filiere", ovvero la sola componente gestionale e produttiva della materia forestale, in relazione alle competenze istituzionali e legislative attualmente vigenti. Il TUFF rappresenta infatti, la nuova Legge Quadro nazionale in materia di selvicoltura e filiere forestali, definendo gli indirizzi normativi unitari e il coordinamento di settore per le Regioni e i Ministeri competenti.

Se per molti versi il d.lgs. n. 227 risultava innovativo e precursore, avendo anticipato la riforma costituzionale (Legge Cost. n. 3 del 2001 - che attribuisce chiaramente alle Regioni, su indirizzo nazionale, la competenza esclusiva in materia di boschi per la sola funzione economico-produttiva), dal 2001 al 2018 l'ordinamento nazionale ha recepito direttive europee, attuato numerosi regolamenti e sottoscritto altrettanti impegni internazionali in materia di clima, ambiente e biodiversità, paesaggio, economia e bioeconomia, energia, sviluppo socioeconomico locale, cooperazione, commercio e cultura. Tematiche che hanno coinvolto direttamente il "settore forestale" e riconosciuto un ruolo sempre più strategico alla Gestione Forestale Sostenibile.

Il d.lgs. n. 227 in tutti questi anni non è mai stato sottoposto ad un aggiornamento e in altri contesti normativi, nazionali e regionali (in particolare agricoltura, ambiente e paesaggio), sono stati recepiti e disciplinati gli

impegni e gli obblighi europei e internazionali che riguardavano la materia forestale. Inoltre, veniva meno alle crescenti richieste di beni "green" e servizi ambientali, alle esigenze socioeconomiche del territorio e alle necessità del "settore forestale", di conservazione ambientale e di lotta al cambiamento climatico, in un sempre più complesso sistema istituzionale di ruoli e competenze (nazionali e regionali).

Il TUFF, senza prevedere nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, propone nel 2018 un'operazione di armonizzazione dell'intero corpus normativo, afferente alle sole competenze del Mipaaf, garantendo la complementarità e il coordinamento con la normativa regionale in materia di gestione dei boschi, e quella nazionale sulla conservazione del paesaggio e la tutela dell'ambiente. Infatti, per la natura settoriale della materia trattata e per quanto previsto dall'ordinamento costituzionale, gli aspetti ambientali e di conservazione della biodiversità e del paesaggio, di competenza centrale e trattati rispettivamente dal Codice dell'Ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006) e dal Codice dei Beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004), non possano essere previsti e modificati in un atto di indirizzo e coordinamento come il TUFF, ma solamente essere recepiti al suo interno per uno sviluppo sostenibile della selvicoltura e delle filiere forestali. In particolare, il TUFF interviene in materia di paesaggio offrendo una interpretazione autentica del termine bosco e taglio colturale (ai fini della normativa nazionale).

Nei limiti di tutela e conservazione del patrimonio, garantiti e definiti quindi in altro corpus normativo, le finalità del TUFF rimangono quelle del d.lgs. di settore n. 227 del 2001, ovvero: *migliorare il potenziale protettivo e produttivo delle risorse forestali del Paese e lo sviluppo delle filiere locali a esso collegate, valorizzando il ruolo fondamentale della selvicoltura e ponendo l'interesse pubblico come limite all'in-*

teresse privato. La sua attuazione oltre ad aver riportato la materia e la cultura forestale all'attenzione politica e sociale, recupera per una materia dalla intrinseca natura multisettoriale un principio costituzionale lasciato per troppo tempo in secondo piano, quello della "leale collaborazione tra le amministrazioni competenti", al fine di concretizzare la competenza intersettoriale e interdisciplinare e realizzare una unitarietà d'azione su tutto il territorio nazionale e di rappresentanza in ambito europeo. Più specificamente, le direttrici lungo le quali si è mosso l'intervento normativo sono state:

- 1) promuovere su tutto il territorio nazionale la tutela e la gestione sostenibile del bene bosco, nell'interesse dell'individuo e della collettività, garantendo il recupero ecologico e produttivo dei terreni degradati e abbandonati, il presidio del territorio, la sicurezza idrogeologica e la prevenzione dagli incendi boschivi, la salvaguardia del paesaggio e della biodiversità, la lotta ai cambiamenti climatici nonché lo sviluppo socio-economico e la crescita occupazionale delle aree montane, interne e rurali del paese, riducendo l'approvvigionamento di materiale legnoso da paesi terzi e valorizzando le filiere produttive, ambientali e sociali locali, legate alla gestione del bosco;
- 2) rafforzare la funzione di coordinamento istituzionale svolta dallo Stato nei confronti delle Regioni e delle autonomie locali direttamente e indirettamente competenti nella materia forestale, al fine di un più efficace contenimento delle esigenze pubbliche e private, potendo altresì garantire un efficace perseguimento degli impegni internazionali e degli indirizzi europei sottoscritti dal Governo italiano;
- 3) formulare chiari indirizzi nazionali di riferimento su programmazione, pianificazione, tutela e gestione del patrimonio forestale nazionale, coerentemente con gli impegni

internazionali e gli indirizzi europei sottoscritti dal Governo italiano;

- 4) definire, di concerto con le Regioni e i ministeri competenti, i criteri normativi e operativi minimi e comuni per tutto il territorio nazionale su specifici temi oltre i quali ogni regione, in relazione alle proprie esigenze e caratteristiche territoriali, ecologiche e socio-economiche, può normare purché non venga diminuito il livello di tutela ambientale e conservazione paesaggistica assicurato alle foreste dalla normativa nazionale, assicurando altresì il perseguimento degli impegni internazionali e degli indirizzi europei in materia di foreste, ambiente, clima e paesaggio;
- 5) portare in ambito internazionale ed europeo un'unica posizione nazionale in materia forestale che possa rappresentare l'intero Paese e che trovi nelle specificità ecologiche, paesaggistiche, economiche e culturali regionali un'attuazione puntuale ed efficace.

Il TUFF, coerentemente alle disposizioni e agli impegni assunti in sede europea ed internazionale dal Governo e nel solco della tradizione culturale del nostro paese, riconosce in primo luogo *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* (Art. 1, TUFF). Seguendo gli indirizzi definiti con le Conferenze Ministeriali per la Protezione delle Foreste in Europa dal processo *Forest Europe* e per dare concretezza a tale fondamento il testo normativo propone definizioni univoche e disposizioni di indirizzo unitarie in coerenza con quanto previsto dalle Strategie europee in materia forestale, conservazione della biodiversità e sviluppo sostenibile. In particolare, all'art. 3, com. 2, lett. b) del TUFF si ribadisce il ruolo della Gestione Forestale Sostenibile (GFS),

concetto introdotto a livello internazionale nel 1993 dalla Conferenza Ministeriale per la Protezione delle Foreste in Europa di Helsinki e già recepito nella normativa nazionale con il d.lgs. n. 227 del 2001, e a cascata nelle norme regionali. I principi della GFS attraversano tutto il dispositivo normativo e con la definizione di *Gestione Forestale Sostenibile o Gestione Attiva* vengono equiparati i due termini, in ugual misura e in sinonimia.

La scelta di equipararli nasce dall'esigenza di codificare chiaramente due concetti già ampiamente diffusi nell'ordinamento nazionale e regionale. In particolare, la "Gestione attiva", locuzione che tante polemiche ha suscitato dal 2018 in poi, ma che in realtà compariva nell'ordinamento nazionale già dal 2008, con il Programma Quadro per il Settore Forestale (PQSF), era riconosciuta come "strumento programmatico e operativo in grado di portare le diverse esigenze dell'economia, dell'ambiente e della società sul territorio, garantendo la conservazione delle foreste e la fornitura dei relativi Servizi Ecosistemici". Concetto inoltre adottato da subito in alcune Regioni, in primis dal Piano forestale della Regione Umbria del 2009, e negli aggiornamenti e nelle nuove redazioni di leggi e regolamenti.

Tale definizione la si poteva credere scontata, non solo dal punto di vista scientifico, ma anche e soprattutto dal punto di vista programmatico e divulgativo. In realtà i dibattiti tecnico-scientifici e le interminabili discussioni sui social seguite alla sua pubblicazione hanno dimostrato come questa definizione sia ancora controversa e facilmente strumentalizzabile. Dobbiamo essere consapevoli che nessun articolato normativo rimane esente da problemi interpretativi e da critiche che possono rappresentare spesso un vero e proprio ostacolo all'applicazione della norma. Il diritto, essendo composto da parole, sconta un problema di comprensione individuale. Tuttavia, le parole

sono codificate, ovvero assumono un preciso significato rappresentando concetti comuni a tutti gli operatori e il loro utilizzo tecnico dovrebbe ridurre, se non eliminare, il rischio interpretativo. Infatti, nella norma del 2018 tra le parole "Gestione Forestale Sostenibile" e "Gestione Attiva" il legislatore ha posto la lettera "o", proprio per ribadire che tutto ciò che viene riportato dopo i due punti definisce i due termini, in ugual misura e in una sinonimia.

In realtà il problema che soggiace alle discussioni interpretative non è il significato della parola "attiva" ma la scarsa consapevolezza della parola "gestione", che non vuol dire "utilizzare", o semplicemente "tagliare", bensì "prendersi cura con responsabilità". Sta proprio in questa parola il passaggio culturale più grande che il TUFF ha voluto introdurre. Gestire un bosco, pubblico o privato che sia, vuol dire infatti, senza nessun dubbio interpretativo, assumersi, attraverso delle scelte tecniche, una responsabilità, come proprietario o titolare del bosco, verso un bene di interesse comune e nei confronti della società e delle generazioni presenti e future. Nello specifico il soggetto coinvolto deve "attivarsi" nell'assumere delle scelte responsabili che possono essere "interventiste" o di "conservazione integrale", ma comunque codificate in un atto di gestione, ovvero nel Piano di gestione o strumento equivalente, definendo così le scelte di intervento o di non intervento. In ogni caso la scelta deve sempre e comunque essere attuata nel rispetto delle norme vigenti. Nel contesto forestale italiano, con oltre 2000 anni di storia e oltre il 65% della superficie di proprietà privata, l'opposto di gestione è l'abbandono (colturale e culturale), cioè proprio la mancata assunzione di una scelta di responsabilità, che porta di conseguenza al disinteresse. L'abbandono non può quindi essere inteso come una forma di gestione o governo del bosco, a meno che non sia una scelta consapevole, codificata in un

atto di gestione o strumento di pianificazione forestale. Deresponsabilizzazione, disinteresse e abbandono non sono contemplate dalla definizione internazionale di GFS, integralmente recepita dal TUFF.

La GFS o Gestione attiva comporta quindi impegni tecnici, nonché morali, per raggiungere gli obiettivi ricercati (ambientali, produttivi o socioeconomici). Con il TUFF la gestione del bosco ritorna a essere espressione di una scelta consapevole (conservativa o produttivistica) che trova la sua attuazione nella pianificazione forestale, quale unico strumento giuridico in grado di responsabilizzare i proprietari, pubblici o privati, nel garantire l'interesse pubblico posto sempre come limite all'interesse patrimoniale privato (Flick e Flick, 2020).

I principi della GFS e il dettato europeo e internazionale promosso dal processo *Forest Europe*, ispirano tutta la parte più gestionale del testo (art. 6, 7, 8, 9, 10), in cui si ricorre per una materia di competenza esclusiva delle Regioni, allo strumento dei "criteri e indirizzi minimi comuni nazionali". Il ricorso a tale strumento è risultato necessario alla luce non solo delle profonde differenze esistenti tra le normative e i regolamenti regionali ma anche per la natura multifunzionale e multilivello che la materia rappresenta, e per i molteplici ruoli e interessi che vengono coinvolti.

Ed è per questo motivo che il TUFF, frutto anche di difficili compromessi tecnici e istituzionali, ha previsto per tematiche di particolare e comune interesse e per una efficace e uniforme attuazione della norma in tutta Italia, la stesura di specifici "Decreti ministeriali attuativi" che individuino "criteri minimi nazionali" volti a garantire omogeneità e tutela su tutto il territorio nazionale e poter presentare così una posizione uniforme in ambito europeo. Le regioni, per quanto di loro competenza e in relazione alle proprie esigenze e caratteristiche territoriali, ecologiche e socio-economiche,

recepiscono tali criteri e indirizzi purché non venga diminuito il livello di tutela e conservazione così assicurato alle foreste come presidio fondamentale della qualità della vita.

La loro definizione ha visto nel febbraio 2019, da parte della Direzione Foreste del Mipaaf, l'istituzione di 9 gruppi di lavoro, uno per ogni Decreto, coinvolgendo in un lungo percorso consultivo, oltre 100 esperti designati tra Mite, Mic e Mipaaf, Regioni e Province Autonome, università e società scientifiche, accademie e ordini professionali, associazioni di categoria e professionali, sindacati e associazioni ambientaliste.

Compito dei Gruppi di lavoro è stato quello di predisporre una prima bozza di decreto che dopo essere stata sottoposta alla consultazione dei Tavoli di settore del Mipaaf (Tavolo di concertazione permanente del Settore forestale istituito con D.M. 6792 del 26/06/2019 e Tavolo di filiera legno istituito con D.M. 8746 del 14/09/2018), ha previsto, prima della sua pubblicazione, un confronto tecnico giuridico tra i diversi ministeri coinvolti e l'intesa nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e Province Autonome. Questa articolazione giustifica il fatto che la normativa che riguarda le foreste è soggetta a una lunga fase di contrattazione che vede coinvolte diverse amministrazioni, e la sua comprensione e interpretazione richiede una conoscenza approfondita di norme e precedenti giurisprudenziali che è difficile trovare tra i non addetti ai lavori.

Al 31 dicembre del 2021 sono stati pubblicati in Gazzetta sette dei nove decreti previsti. Le materie disciplinate riguardano l'individuazione e definizione dei criteri minimi nazionali per: la formazione degli operatori forestali (art. 10, com. 8, let. b), l'accesso agli Albi regionali delle imprese forestali (art. 10, com. 8, let. a), la redazione degli strumenti di pianificazione (art. 6, com. 7), il riconoscimento dello stato

di abbandono delle superfici ex agricole meritevoli di tutela (art. 7, com. 11) gli scopi, tipologie e caratteristiche della viabilità forestale (art. 9, com.2), l'esonero dagli interventi compensativi previsti in caso di trasformazione del bosco (art. 8, com. 8).

Rimane ancora da concludere il decreto ministeriale per la definizione di Linee guida di gestione forestale nelle aree ritenute meritevoli di tutela ai sensi dell'art. 136 del d.lgs. n. 42 del 2004 (art. 7, com. 12); decreto per il quale nel confronto tra Mipaaf, regioni e Mic non si è ancora trovato un punto di incontro e mediazione condiviso.

Il 9 febbraio 2022 la Strategia forestale Nazionale viene pubblicata in gazzetta (GU Serie Generale n. 33 del 09-02-2022), diventando ufficialmente lo strumento di fondamentale importanza nella riorganizzazione del concetto di programmazione forestale previsto all'art. 6, com. 1 del TUFF.

Adottata a beneficio del patrimonio forestale italiano e nell'interesse collettivo, definisce gli indirizzi nazionali per la tutela, la valorizzazione e la gestione sostenibile del patrimonio forestale nazionale e per lo sviluppo del settore e delle sue filiere produttive, ambientali e socio-culturali, ivi compresa la filiera pioppicola.

A differenza degli altri decreti la redazione della Strategia ha visto un percorso più lungo e impegnativo, in ottemperanza degli indirizzi europei di confronto e consultazione pubblica degli strumenti di programmazione, attraverso una collaborazione interistituzionale tra amministrazioni pubbliche, ricercatori, rappresentanti dei settori produttivi e società civile.

Con la predisposizione di questi decreti si avvia una nuova fase per il settore forestale italiano che come non è mai avvenuto in precedenza, avrà una base comune nazionale, condivisa tra amministrazioni centrali e periferiche competenti in materia, per poter costruire un nuovo assetto normativo unitario, riducendo le

sperequazioni attuative sul territorio nazionale che caratterizzavano il settore limitandone tra l'altro lo sviluppo (Tab. 1).

L'assetto della pianificazione su 3 livelli previsto dal TUFF - Strategia forestale Nazionale (SFN) - Programmi forestali regionali (PFR) - Pianificazione forestale di indirizzo territoriale (PFIT) e Piani di gestione forestale (PGF), pone evidenti ottime opportunità non solo per promuovere una gestione sostenibile e diffusa ma anche per garantire lo sviluppo di filiere (produttive, ambientali e socioculturali), valorizzando la «funzione prevalente» che aree colturalmente ed ecologicamente omogenee possiedono e/o possono esprimere.

La Pianificazione, PFIT e di gestione aziendale (PGF), viene riconosciuta dal TUFF (art. 6), come lo strumento fondamentale per garantire una tutela, conservazione e gestione del patrimonio forestale e uno sviluppo sostenibile del settore e delle sue filiere. Dal riconoscimento normativo diventa una priorità della nuova SFN che prevede un incremento, entro 5 anni, fino a oltre il 30% della superficie forestale nazionale pianificata, rispetto all'attuale 16% (INFC, 2015). Ed è proprio in questa direzione che si prevede di impegnare le risorse finanziarie specificatamente allocate per la tutela e sviluppo del patrimonio forestale dalla Legge di bilancio 2022 (prima volta nella storia della Repubblica) nell'attuazione della SFN (420 milioni fino al 2032) a cui si aggiunge il Fondo per lo sviluppo delle montagne della Presidenza del Consiglio dei Ministri (100 milioni per il 2022 e 200 milioni dal 2023). I presupposti sono ottimi, ma bisogna però evitare che, in particolare i Piani Forestali di indirizzo Territoriale (art.6 c. 4, del TUFF), non diventino un ennesimo strumento vincolistico. È infatti, necessario che la struttura del PFIT sia impostata al fine di poter avere uno strumento conoscitivo e operativo per la reale e concreta gestione, tutela e valorizzazione di aree omogenee, in cui i PGF possano in-

Tabella 1 - Decreti attuativi previsti dal d.lgs. 34 del 2018 volti a rendere concreta, innovativa e unitaria la politica forestale nazionale (30/06/2022).

| Argomento del DM | Articolo TUFF | Stato |
|---|---------------------|----------------------|
| Strategia Forestale Nazionale | Art. 6, com. 1 | Publicato in G.U. |
| Pianificazione forestale | Art. 6, com. 7 | Publicato in G.U. |
| Ripristino aree ex agricole | Art. 7, com. 11 | Publicato in G.U. |
| Gestione forestale nelle aree art. 136 d.lgs. 42/2004 | Art. 7, com. 12 | In fase di redazione |
| Esonero dagli interventi compensativi | Art. 8, com. 8 | Publicato in G.U. |
| Viabilità forestale | Art. 9, com. 2 | Publicato in G.U. |
| Albi regionali imprese forestali | Art. 10, com. 8 a) | Publicato in G.U. |
| Formazione operatori forestali | Art. 10, com. 8 b) | Publicato in G.U. |
| Boschi vetusti | Art. 7, com. 13 bis | Publicato in G.U. |

serirsi quali strumenti di attuazione prescrittivi di dettaglio (aziendale e/o sovraziendale), dando effettive direttive tecniche di merito nelle modalità, caso per caso, di gestione e di intervento da effettuare al fine di garantire un'azione integrata e omogenea su aree vaste.

La pianificazione forestale da semplice strumento "asestamentale" assumerà sempre di più, un ruolo di sintesi e mediazione tra gli interessi sociali e le esigenze economiche, di tutela e conservazione del patrimonio forestale di un territorio, che risultano spesso in contrasto o difficilmente compatibili. In questa prospettiva il forestale e l'impresa forestale, diventeranno a tutti gli effetti i "custodi" delle foreste italiane, tutelando l'interesse pubblico e garantendo una costante prevenzione ed erogazione di servizi e beni. Ma per giungere a questo bisognerà promuovere un approccio gestionale che evolva dall'attuale "utilizzo" del lotto boschivo a una "direzione" dei lavori" per l'attuazione di un Piano pluriennale di gestione che veda un riconoscimento di responsabilità, nel bene e nel male, all'impresa forestale.

4. CONCLUSIONI

Per lo straordinario e multifunzionale valore che le foreste esprimono, per la complessità della materia in oggetto e per i corposi rinvii tecnici della normativa nazionale e regionale nel vasto arcipelago di accordi internazionali, norme europee, strategie, obiettivi e linee guida inerenti la tutela e gestione forestale e di sviluppo del settore a esse collegato, alcune prime letture del decreto hanno sicuramente portato a conclusioni affrettate, non considerando in primo luogo che il nuovo quadro normativo proposto con il TUFF si sarebbe composto con dettaglio più chiaro con l'elaborazione dei numerosi decreti applicativi.

Il dibattito e le valutazioni inerenti il decreto hanno evidenziato in generale interessanti spunti riflessivi con cui la materia forestale, nei suoi aspetti di tutela, conservazione e sviluppo del settore e delle sue filiere dovrà obbligatoriamente considerare nei prossimi anni un confronto, per garantire una efficace attuazione di politiche, azioni e interventi sostenibili. In particolare è emersa una forte percezione emotiva

che il tema foreste, per fortuna, riesce ancora a suscitare; una purtroppo scarsa consapevolezza da parte della società del ruolo e del valore del patrimonio forestale nazionale e globale; una inaspettata ma significativa volontà di strumentalizzare teorie e conoscenze scientifiche in materia di sostenibilità, biodiversità e selvicoltura, al fine di giustificare facili e in alcuni casi personali, teorie spesso legate ad eventi o fenomeni completamente al di fuori del contesto nazionale, come la deforestazione delle foreste tropicali; la pretesa che a un testo normativo di settore debba corrispondere un trattato scientifico omnicomprensivo sulla “complessità ecossistemica” delle foreste; la vaga conoscenza delle norme vigenti in materia di tutela e governo del territorio, conservazione dell’ambiente e del paesaggio, e dell’ordinamento istituzionale nonché degli impegni internazionali e degli indirizzi europei a cui lo Stato deve rispondere.

Nei mesi precedenti all’approvazione del Testo unico numerose sono state le note di chiarimento che gli Uffici tecnici e legislativi del Mipaaf hanno dovuto predisporre per poter così permettere al Consiglio dei Ministri e alla Presidenza della Repubblica non solo di rispondere puntualmente agli appelli ricevuti ma anche per poter portare ad approvazione una norma importante, attesa da lungo tempo e che per la materia forestale e per il settore forestale rappresenta oggi il punto di riferimento e di coordinamento nazionale. Successivamente alla sua approvazione moltissime sono state inoltre le iniziative e gli eventi di presentazione e chiarimento del TUFF portati sul territorio nazionale; iniziative promosse dal Mipaaf spesso su richiesta di amministrazioni, università e rappresentanze della società civile.

Oggi il TUFF rappresenta la nuova base regolamentare di riferimento e indirizzo per il settore forestale nazionale e regionale, il suo recepimento e attuazione non potrà escludere un continuo confronto, ci si augura costrutti-

vo, con gli interessi sociali e politici di tutela e conservazione del patrimonio forestale. Confronto che non potrà però dimenticare l’urgente necessità di dover ridare “valore al bosco” e alle attività a esso connesse in un fragile contesto globale dagli equilibri sempre più precari. Si auspica una nuova e lungimirante stagione politica che garantisca e promuova un’azione efficace e congiunta tra le istituzioni competenti per la tutela, gestione e valorizzazione sostenibile del patrimonio forestale nazionale e delle sue filiere produttive, per lo sviluppo socio-economico delle aree interne nell’interesse del Paese e della società di oggi e di domani.

Ringraziamenti

La pubblicazione del presente lavoro rappresenta una nuova occasione per ricordare il collega e amico Paolo Cantiani. Con affetto e stima lo ringrazio ancora per l’amicizia e la fiducia che mi ha offerto. Ciao Paolo, ci manchi!

BIBLIOGRAFIA

- COM (2018) 673 final, del 11 ottobre 2018 - *Una bioeconomia sostenibile per l’Europa: rafforzare il collegamento tra economia, società e ambiente*. SWD/2018/431 final.
- COM (2019) 0640 final, del 11 dicembre 2019 - *Green Deal europeo*.
- COM (2020) 380 final, del 25 maggio 2020 - *Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030 - Ripartire la natura nella nostra vita*.
- COM (2021) 82 final, del 24 febbraio 2021 - *Plasmare un’Europa resiliente ai cambiamenti climatici - La nuova strategia dell’UE di adattamento ai cambiamenti climatici*.
- COM (2021) n 572 final, del 16 luglio 2021 - *Strategia forestale europea 2030*.
- De Laurentis D., Papitto G., Gasparini P, Di Cosmo L., Floris A., 2021 - *Le foreste italiane: sintesi dei risultati del terzo Inventario Forestale Nazionale INFC2015* Settembre 2021, ISBN: 978-88-338-5140-2.
- Decreto legislativo n. 34, 3 aprile 2018 - *Testo Unico in materia di Foreste e filiere forestali (TUFF)*. G.U. Serie Generale n. 92 del 20 aprile 2018.

- DM Mipaaf del 23 dicembre 2021, GU Serie Generale n.33 del 09-02-2022 - *Strategia Forestale Nazionale; Rete Rurale Nazionale 2014-2020, Scheda attività CREA 22.1 "Foreste"*.
- Ferrucci N., Roggero F., Romano R.M., 2019 - *Il D.lgs. 3 aprile 2018 n. 34 - Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*. In: "Il Bosco: bene indispensabile per un presente vivibile e un futuro possibile", a cura di O. Ciancio e S. Nocentini. Accademia Italiana di Scienze Forestali, Firenze, p. 255-257; ISBN 978-88-87553-25-3.
- Flick G.M., Flick M., 2020 - *Elogio della foresta. Dalla selva oscura alla tutela costituzionale*. Il Mulino, 2020; ISBN 8815290931; 9788815290939.
- FRA, 2015 - *Global Forest Resources Assessment 2015, Progress towards sustainable forest management*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2016.
- INFC2005- *Inventario Nazionale delle Foreste e dei serbatoi forestali di Carbonio 2005* - <https://www.inventarioforestale.org>
- INFC2015 - *Inventario Nazionale delle Foreste e dei serbatoi forestali di Carbonio 2015* - <https://www.inventarioforestale.org>
- Motta R., 2018 - *Decreto Foreste: un passo avanti o un passo indietro?* Dislivelli.eu, n. 86, aprile 2018.
- RAF Italia, 2019 - *Rapporto sullo stato delle Foreste e del settore forestale in Italia 2017-2018*. Prodotto dalla Rete Rurale Nazionale (RRN 2014-2020); Compagnia delle Foreste (AR). ISBN: 978-88-98850-34-1.
- Romano R., 2018a - *Il TUFF: un parto lungo e travagliato; Dossier Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*. Sherwood, n. 234.
- Romano R., 2018b - *Il Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*. Agriregionieuropa, A. 14, n. 54, Set. 2018.