

RIORGANIZZAZIONE MINISTERIALE E POLITICA FORESTALE

di Alberto Abrami ⁽¹⁾

Il recente D.P.C.M. n.143 del 2017, in G.U. 3 ottobre 2017, sulla riorganizzazione delle funzioni della branca forestale del Ministero delle politiche agricole ci dà l'occasione per riannodare i fili di una materia, quella forestale, che ha visto il progressivo svuotamento delle competenze dello Stato in favore delle Regioni, fino all'attribuzione, a quest'ultime, della competenza esclusiva, oltre cioè la previsione che della materia "foreste" ne fanno gli stessi ordinamenti federali, i quali almeno in generale, conservano la materia, in forza della sua tipicità, allo Stato centrale (basterebbe, in Europa, pensare solo alla Germania e alla Svizzera).

Occorre riconoscere che allorché si decise di dare attuazione all'ordinamento regionale, per il quale fu decisiva l'emanazione della legge di delegazione 16 maggio 1970 n. 281, cui fecero seguito i decreti delegati dell'inizio del 1972 in relazione a ciascuna materia regionalizzata, molte erano le speranze che si riponevano nel nuovo organismo, ossia nella strutturazione statale a base regionale, ma altrettante erano le diffidenze verso un'istituzione che nasceva "ex nihilo" e andava a sostituirsi, per non poche fondamentali materie secondo la previsione dell'art. 117 della Costituzione, all'amministrazione periferica dello Stato, ponendo anche - anzi soprattutto, per il pensiero del Costituente - normare le materie regionalizzate all'interno della cornice costitutiva dei principi fondamentali sui quali ciascuna di esse riposa. La competenza relativa a tali principi fondamentali rimaneva di pertinenza dello Stato. Di qui il significato di "Stato regionale" dove le due istituzioni concorrono entrambe, a diversi livelli, alla formazione della disciplina della materia regionalizzata.

Come è noto il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni in materia di Agricoltura, Foreste, Caccia e Pesca realizzato con il D.P.R. 15 gennaio 1972 n. 11, conteneva una serie di riserve di competenze in favore dello Stato, che lasciò insoddisfatte le stesse Regioni le quali pretendevano il trasferimento "in toto" della materia, secondo l'interpretazione delle disposizioni della legge di delega. Possiamo qui riassumere che i ritagli di competenza statale avevano per oggetto quegli aspetti della materia "foreste" riconducibili alla difesa del suolo e agli obblighi derivanti dai trattati internazionali, oltre a limitare il trasferimento dei beni forestali demaniali, in realtà appartenenti al patrimonio indisponibile, in modo da consentire il mantenimento dell'Azienda di Stato per le Foreste Demaniali.

Il trasferimento realizzato con i decreti delegati del 1972 lasciò insoddisfatte le Regioni, nonostante che la Corte Costituzionale avesse respinto tutte le censure avanzate dalle Regioni in ordine a ciascun decreto delegato impugnato,

¹ Già Professore ordinario di Diritto forestale e dell'ambiente nell'Università degli Studi di Firenze.

espressioni di un regionalismo “dolce”. Si arrivò allora alla formazione di una nuova legge di delega, 22 luglio 1975 n. 382, e all’entrata in vigore di un unico decreto delegato costituito dal D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 comprendente al suo interno una nuova manifestazione dell’ordinamento regionale in relazione a ciascuna materia regionalizzata. Vengono meno in modo, potremmo dire in particolare nella materia foreste, le riserve statali alle quali sopra abbiamo accennato, a tal punto che le funzioni amministrative di natura forestale che residuano allo Stato sono in termini percentuali assolutamente minimali seppur non insignificanti. Allo Stato permane tuttavia, l’esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento dell’attività delle Regioni in relazione al momento unitario che, peraltro, nella materia “foreste”, non risulta sia mai stato esercitato. E permane soprattutto allo Stato - in deroga al principio generale che vuole insieme alla regionalizzazione della materia anche il trasferimento degli uffici e del personale - il Corpo forestale dello Stato costituente il personale del Ministero che può essere conservato nella sua unità per via della sua singolare condizione di struttura che esercita, insieme alle funzioni amministrative, anche funzioni di polizia giudiziaria e generale, funzioni cioè di competenza statale.²

Purtroppo la fiducia riposta dal Parlamento nel nuovo organismo con tanta generosità, per cui si parlò di un regionalismo “spinto”, non troverà riscontro nell’esperienza pratica che dimostrerà come il nuovo trasferimento avesse, in realtà, risentito di un tasso di ideologia rivelatosi nel prosieguo del tempo poco giovevole all’interesse generale. A questo riguardo non possiamo non ricordare con quanta convinzione e determinazione, sia stato provveduto alla soppressione dell’Azienda di Stato per le Foreste Demaniali che, non solo aveva ben operato per la conservazione del patrimonio boschivo, ma aveva costituito, nei territori nei quali era presente, un fattore di sviluppo e di promozione sociale per le popolazioni residenti. Eppure venne spazzata via senza tenerne alcun conto e senza porsi il problema della sua sostituzione che, dai risultati ai quali si è successivamente pervenuti, possiamo senz’altro dire che, in generale, non vi è stata, con le conseguenze facilmente immaginabili.³

Se nell’immediato all’entrata in vigore del D.P.R. n. 616 del 1977, il contenzioso fra Stato e Regioni presso la Corte Costituzionale si manifestò in modo assai vivace, nel tempo successivo, la situazione ebbe a stabilizzarsi, tant’è che nel periodo fra la seconda metà degli anni ’80 e i primi anni ’90, non poche leggi assolutamente rilevanti per la tutela dell’ambiente vennero emanate con il consenso, o comunque con la blanda opposizione delle Regioni, che, dal canto

² Gli appartenenti al Corpo forestale, ossia il personale ministeriale, fu reso disponibile, mediante convenzioni con le Regioni, per l’esercizio delle funzioni trasferite, sicché si verificò la singolare situazione di un personale pagato da un Ente, lo Stato, per lavorare presso un altro Ente, la Regione, presso la quale non aveva alcuna possibilità di carriera essendo comandato e quindi ad essa estraneo.

³ La stessa Regione Toscana, la cui politica amministrativa è considerata non a torto fra le migliori, ha frazionato la gestione dei beni forestali trasferiti in oltre 40 distretti territoriali, per non dire della Regione Liguria che recentemente ha provveduto per l’amministrazione a soggetti privati.

loro, produssero nel nostro campo, un cospicuo numero di normazioni forestali.⁴ Tardava, semmai, a manifestarsi la tanto attesa legge cornice forestale, perché richiesta da più parti - ad iniziare dallo studio elaborato dall'Accademia italiana di Scienze forestali - che, però, vide la luce all'inizio degli anni 2000 con diversa intitolazione, ma con tutti i caratteri di una legge che esprimeva una competenza concorrente facilmente ravvisabile. E dobbiamo aggiungere che la nuova normativa ha costituito una positiva integrazione del testo del 1923 cogliendo i diversi dati di novità emersi nel dibattito della dottrina selvicolturale e potendo essere accolta senza opposizione dalle Regioni nell'individuazione di nuovi principi fondamentali, rilevabili in modo non certo lato, e tanto meno generico.

Su questo panorama dei rapporti Stato-Regioni ormai stabilizzato, si cala la nuova legge costituzionale n. 3 del 2001, che rivoluziona in senso autonomistico il titolo V della Costituzione disegnato dai nostri padri costituenti all'indomani della riconquista delle libertà democratiche. Questo disegno costituzionale viene rovesciato: non sarà più lo Stato ad avere la competenza su ogni altra materia che non sia espressamente attribuita alle Regioni, ma queste diventano un Ente a competenza generale per cui ogni materia che non sia riservata dalla nuova Costituzione alla competenza statale, esclusiva o concorrente, deve considerarsi regionalizzata, ossia di competenza esclusiva delle Regioni, essendo divenuto lo Stato un Ente a competenza legislativa numerata. E, cosa assolutamente sorprendente, fra le materie attribuite alla competenza statale non compare la materia "agricoltura e foreste" (ma non compare neppure l'"industria" e neanche il "turismo"), che in tal modo diviene in modo automatico di competenza esclusiva residuale delle Regioni.

Una condizione normativa siffatta non poteva non essere "giustiziata" dalla Corte Costituzionale appena le si fosse presentata l'occasione. E ciò si verificherà con tre decisive sentenze nel corso della risoluzione di altrettanti conflitti di attribuzione che ridisegneranno i confini della materia in questione riconducendola in capo allo Stato in relazione al collegamento dell'agricoltura con la materia "tutela dell'ambiente" e dell'"ecosistema", - di competenza esclusiva dello Stato -, come anche attraverso il collegamento con la materia "tutela della concorrenza" e la materia "tutela della salute", la prima appartenente alla competenza esclusiva dello Stato e la seconda alla competenza concorrente.

Non staremo a riportare gli estremi delle sentenze delle quali sopra si è detto, perché a noi interessa qui, segnalare, piuttosto, la fondamentale decisione della Corte Costituzionale che ha inciso la competenza regionale nella materia "foreste": si tratta della sentenza n. 105 del 2008 con la quale, nel respingere le censure avanzate dalla Regione Veneto, che aveva sollevato il conflitto di attribuzione in relazione ad un provvedimento statale ritenuto invasivo della competenza regionale, la Corte ha affermato che la competenza delle Regioni in materia di boschi

⁴ Ci riferiamo alle leggi nazionali, n. 431 del 1985 sul paesaggio-ambiente, n. 349 del 1986 sul danno ambientale, n.183 del 1989 sulla difesa del suolo, n. 394 del 1991 sulle aree protette, n. 36 del 1994 sulla pubblicizzazione dell'acqua.

e foreste va riferita alla sola funzione economica-produttiva in quanto tale competenza incontra i limiti invalicabili posti dallo Stato a tutela dell'ambiente, e pertanto, la funzione regionale può essere esercitata soltanto nel rispetto della "sostenibilità degli ecosistemi forestali".

Viene quindi ridimensionata l'attribuzione regionale, e la materia ricondotta parzialmente in potere allo Stato in forza della competenza esclusiva, a questo riservata, in materia di ambiente. Nello stesso tempo viene ridefinito il ruolo del bosco in termini non solo produttivistici, ma anche ecosistemici. Questa, dunque, la posizione costituzionale della materia Foreste in forza del pensiero del giudice delle leggi. Non possiamo però trascurare anche il dato che, precedentemente, era stata emanata la legge 6 febbraio 2004 n. 36 con la quale veniva ristrutturato il Corpo forestale dello Stato e dove venivano ribadite e meglio precisate, le funzioni di polizia del Corpo, al quale erano riconosciute anche competenze di natura amministrativa residue allo Stato, come, non ultima, la gestione delle foreste costituite in riserve naturali di varia denominazione: un patrimonio di oltre centomila ettari.

Su questo panorama legislativo si cala inaspettatamente, il decreto 19 agosto 2016 n. 177, attuativo della legge di delegazione 7 agosto 2015 n. 124, con il quale si dispone la soppressione del Corpo forestale e la sua dispersione - la parola purtroppo non è usata impropriamente anche se nella legge di delega si legge "riorganizzazione" - fra Carabinieri, Polizia, Guardia di finanza e Vigili del Fuoco. Non intendiamo qui valutare il provvedimento che ha eliminato dal nostro ordinamento una istituzione quasi bicentenaria e, soprattutto meritoria, senza che ci si rendesse conto delle conseguenze negative di cui l'intero settore forestale avrebbe risentito e quindi con danno dell'interesse generale: l'abbiamo già fatto in altra sede e non intendiamo tornarci sopra, solo vogliamo rilevare che la legge di delega che "riorganizza" il Corpo Forestale considera tale struttura unicamente come Corpo che svolge funzioni di polizia trascurando del tutto lo svolgimento delle funzioni amministrative per cui si arriverà con il decreto delegato, ad attribuire all'arma dei Carabinieri, ossia al Ministero della Difesa - e non semmai al Ministero dell'Ambiente - la gestione delle riserve naturali.⁵ Ma il risultato di maggior rilievo alla quale conduce l'intervento normativo che andiamo esponendo - e in verità anche l'effetto paradossale - è quello di un Ministero - ci riferiamo al ramo forestale del Ministero dell'Agricoltura che si trova improvvisamente privato del proprio personale essendo costituito dagli appartenenti al Corpo forestale.

Era questa una situazione che, evidentemente, non poteva durare a lungo, poiché occorreva riprendere il bandolo di tutta la vicenda forestale che residuava alla competenza ministeriale forestale e quindi risistemarla: è quanto è recentemente avvenuto con l'entrata in vigore del decreto n. 143 del 2017, richiamato all'inizio mediante il quale si riorganizza la Direzione generale delle foreste - che si articola in quattro uffici dirigenziali - e si specificano le funzioni amministrative

⁵ Si veda da ultimo A. Abrami, *Governo del territorio e disciplina giuridica dei boschi e delle aree protette*. 2^a ed., Aracne, Canterano (RM), 2017.

di coordinamento che ad essa fanno capo. Spetta a questa, e quindi allo Stato, la rappresentanza e tutela degli interessi forestali nazionali in sede europea e internazionale e cioè la titolarità dei rapporti con i soggetti esteri, prevista dalla Costituzione riformata di competenza statale. Spetta ancora alla Direzione generale coordinare le politiche forestali nazionali e regionali, nonché l'elaborazione delle linee di politica forestale "con riferimento", aggiunge il decreto del Presidente del Consiglio, "al dissesto idrogeologico e alla mitigazione dei cambiamenti climatici". Si tratta di funzioni, quest'ultime che abbiamo virgolettato, normate dalla legislazione forestale e chiaramente permeate dall'interesse ambientale e in quanto tali legittimate nell'esercizio statale - almeno a livello di coordinamento - dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 105 del 2008 sopra richiamata, che ha inciso la competenza esclusiva regionale. Alla stessa stregua va considerato il coordinamento delle "politiche di valorizzazione della biodiversità negli ecosistemi forestali" nonché il "coordinamento e la tutela dei patrimoni genetici e delle sementi di interesse forestale "in relazione alla normativa europea ed internazionale. Meno chiaro, in rapporto alla sua efficacia pratica relazionata alla competenza regionale, risulta il coordinamento, decisamente generico, relativo alla "tutela e valorizzazione dei prodotti forestali e del sottobosco" e non troppo diversamente possiamo dire del "controllo e il monitoraggio del consumo del suolo forestale," come anche riguardo all'"elaborazione", piuttosto che al "coordinamento" - si deve ritenere dell'attività delle Regioni - "delle politiche della filiera del legno". Funzioni di natura gestionale previste dal regolamento governativo sono invece le competenze, che il Ministero ha potuto conservare, relative alla "certificazione in materia di commercio internazionale e di detenzione di esemplari di fauna e di flora minacciate di estinzione", le quali vengono esercitate "tramite le unità specializzate dell'Arma dei Carabinieri". Lo stesso deve dirsi riguardo alla tenuta dell'elenco degli alberi monumentali e al rilascio del parere ai sensi della legislazione specialistica ovvero paesaggistica.

Tale, dunque, la riorganizzazione - se non rifondazione - del Ministero necessitata dal venir meno delle competenze esercitate dal Corpo forestale. La sistemazione amministrativa ha, peraltro, una sorta di effetto traino in relazione all'esercizio dell'attività normativa: intendiamo riferirci al parallelismo esistente tra attività amministrativa ed attività legislativa e, più precisamente, alla possibile formazione di una nuova legge forestale. Questa, non potrà non tener conto del nuovo assetto costituzionale, ma anche della sentenza n. 105 del 2008, più volte richiamata, che ha corretto il tiro del legislatore della riforma del titolo V in relazione alla regionalizzazione della materia Foreste da esso realizzata.