UNA NUOVA ORGANIZZAZIONE PER LE FORESTE

(Legittimazione costituzionale e necessità funzionale della istituzione di un organo statale da preporre alla integrazione ed al coordinamento attuativi delle politiche forestali europee e nazionali, protezione del suolo, coordinamento nella prevenzione e lotta aerea ed a terra contro gli incendi boschivi nonché gestione delle aree naturali statali protette con esclusione dei parchi nazionali)

Le foreste, cui nel secolo scorso venivano riconosciute essenzialmente due sole funzioni, la protettiva e la produttiva, videro la seconda essere riconosciuta di interesse locale tanto da considerarne corretta l'attribuzione della loro competenza a livello regionale (attribuzione "per materia", prima con il DPR 616 del 1977 poi con le modifiche costituzionali del titolo V), oggi hanno assunto rilevanza internazionale tanto da essere considerate insieme al mare uno dei due principali ecosistemi esistenti sulla Terra in quanto cardine della sua sopravvivenza per come oggi la conosciamo. Per tale motivo gli "ecosistemi forestali" sono diventati oggetto di interessi sovranazionali e di indirizzi di politica gestionale internazionale (ONU e FAO in primis) ed europea (pan-europea ed UE in particolare) che privilegiano la "gestione per obiettivi" anziché la "gestione per materia".

In particolare, essi mirano all'unico obiettivo globale consistente nella salvaguardia e nello sviluppo degli ecosistemi forestali attraverso la creazione di nuove foreste, il ripristino di quelle danneggiate, la protezione di quelle considerate vergini o vetuste, la "gestione sostenibile" delle altre in cui tutte le funzioni ad essi oggi riconosciute, da quella produttiva intesa in senso ampio, di tutti i servizi ecosistemici compreso l'assorbimento a lungo termine del carbonio atmosferico a quella protettiva, da quella paesaggistica a quella ambientale.
Tutte funzioni che devono essere contemporaneamente garantite, in una visione gestionale bilanciata, unitaria ed organica su ampia scala territoriale, oltre i ristretti ambiti amministrativi regionali e certamente traguardando sempre al di là dei confini degli stessi Stati e finanche dei continenti.

Ecco perché l'attuale frammentazione legislativa, amministrativa e gestionale delle foreste italiane tra quattro diversi Ministeri e come conseguenza del trasferimento "per materia" (valorizzazione della risorsa) alle Regioni, seppur corretto e coerente

con il dettato costituzionale (all'epoca del loro trasferimento) appare oggi irrazionale, incoerente, illogica, nonostante ed ancor più a valle dell'intensa e partecipata stagione di ricomposizione di una politica forestale con il Testo Unico in materia di foreste e di filiere forestali T.U.F.F. (d.lgs. 3 aprile 2018 n. 34) e la sua attuazione nei numerosi decreti approvati in conseguenza, primo tra tutti quello dedicato alla Strategia Nazionale Forestale.
Manca infatti un tassello fondamentale per comporre la *governance* del sistema forestale alla luce della rinnovata e partecipata politica settoriale, che consenta di portare al centro dell'attenzione "il patrimonio forestale nazionale quale parte del capitale naturale nazionale e come bene di rilevante interesse pubblico da tutelare e valorizzare per la stabilità ed il benessere delle generazioni presenti e future" (D.lgs 34/2018, art 1, comma 1).
L'incomprensibile assenza di interventi legislativi nazionali di riorganizzazione istituzionale e amministrativa dello specifico settore forestale è rimarchevole tenendo soprattutto presente che proprio il riconoscimento della nuova dimensione multifunzionale che hanno assunto le problematiche ambientali a livello globale ha portato alle modifiche costituzionali tradotte nel nuovo art. 117 Cost. che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", nel cui ambito rientrano chiaramente gli "ecosistemi forestali", ma anche e soprattutto del nuovo articolo 9 Cost. che attribuisce alla Repubblica "la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni" accanto alla tutela del paesaggio.

Autorevoli costituzionalisti sostengono che l'innovativo dettato costituzionale non sia stato ancora compreso nelle sue conseguenze. Il mancato completamento della governance del sistema forestale ne è una plateale riprova.

Il nuovo ruolo multifunzionale delle foreste: da "foresta" ad "ecosistema forestale".

Sotto l'impulso del mondo della cultura e della scienza e dopo la Conferenza di Stoccolma sull'ambiente umano nel 1972 si arrivò nel 1992 al Summit della Terra, noto come Conferenza di Rio, primo incontro mondiale sull'ambiente dei Capi di Stato.
Oltre alla Dichiarazione di Rio de Janeiro sull'ambiente e sullo sviluppo, alla Agenda 21, alla Convenzione sulla diversità biologica ed alla Convenzione quadro sul cambiamento climatico, vennero adottati in questa sede i cosiddetti "Principi

forestali", documento che definisce diverse azioni per la salvaguardia del patrimonio forestale mondiale attraverso uno sfruttamento sostenibile delle risorse forestali.

Dalla Conferenza di Rio in poi, le Foreste entrano prepotentemente nell'agenda politica globale: la loro importanza, la loro rilevanza, non è più un fatto locale, regionale o statale, ma mondiale. Da allora, l'interesse sulle foreste è esploso a livello planetario e non c'è organismo internazionale che non si interessi delle foreste e ne promuova la conservazione e lo sviluppo istituendo, in ogni luogo e sede, organismi consultivi o deliberativi di piani, programmi, azioni forestali ai vari livelli.

In sede UE, il percorso del "Green Deal" lanciato dalla Presidenza Von der Leyen ed articolatosi in numerosi documenti, atti di indirizzo, Regolamenti, ultimo dei quali il contestatissimo regolamento sul ripristino della natura che ha spaccato il Parlamento europeo ed ora sarà sottoposto ad un difficilissimo trilogo tra Parlamento Consiglio e Commissione, sta rendendo centrali le decisioni della DG ENVI, rispetto alle determinazioni della DG AGRI, ed in difficile dialogo con le altre DG che elaborano politiche che atterrano sulle foreste, quali quella energetica e quella della bioeconomia, ma anche quella finanziaria con le definizioni sulla finanza sostenibile. Le scelte nazionali devono essere coerenti, ma faticano a trovare una logica coordinata e tendono a ripercorre le divisioni europee cui si sommano le tradizionali gelosie e schermaglie di potere che nuocciono all'armonioso sviluppo di quel che ormai occupa il 40 % del territorio nazionale, avendo da tempo la superficie forestale superato la SAU.

Particolare importanza perciò assume oggi la nuova strategia forestale europea denominata "Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030", che fa parte del Green Deal europeo e che si basa sulla strategia dell'UE per la biodiversità per il 2030.
La strategia è accompagnata da una tabella di marcia per piantare altri tre miliardi di alberi in tutta Europa entro il 2030 nel pieno rispetto dei principi ecologici: l'albero giusto al posto giusto per lo scopo giusto. E' sotto gli occhi di tutti, ed è stato per una volta argomento delle pagine dei quotidiani, il fallimento della misura del PNRR affidata al solo Ministero dell'Ambiente, che ha ignorato la competenza del Ministero dell'Agricoltura e delle Regioni nella vivaistica forestale, ma affidandosi al supporto (che definire maldestro è carità) dei Carabinieri forestali si è inventato di equiparare la fornitura di semi alla messa a dimora di piantine nelle città metropolitane, poi ha cercato di cavarsi dall'impaccio rivolgendosi ad un solo vivaio regionale, poi sta cercando di cambiare rotta solo a seguito delle reprimende della Corte dei Conti.

A nulla evidentemente è servito, per il MASE e i CCfor, che la Corte costituzionale affermasse, fin dalla Sentenza n. 105 del 2008, che su boschi e foreste insistono due beni giuridici: un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico-produttiva del bosco stesso.

Sotto l'aspetto ambientale, i boschi e le foreste costituiscono un bene giuridico di valore "primario", ed "assoluto", nel senso che la tutela ad essi apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza.
Ciò peraltro, non toglie che le Regioni, nell'esercizio delle specifiche competenze costituzionalmente garantite, possano stabilire anche forme di tutela ambientale più elevate.

Ne consegue che la competenza regionale in materia di boschi e foreste, la quale si riferisce certamente alla sola funzione economico-produttiva (quale bene giuridico patrimoniale) incontra i limiti invalicabili posti dallo Stato a tutela dell'ambiente, e che, pertanto, tale funzione può essere esercitata soltanto nel rispetto della "sostenibilità degli ecosistemi forestali".

La legislazione in materia forestale è stata significativamente rinnovata con il decreto legislativo n. 34 del 3 aprile 2018 recante "Testo unico in materia di foreste e filiere forestali" che persegue importanti obiettivi di revisione, armonizzazione e semplificazione della normativa, soprattutto per assicurare una piena coerenza con l'ordinamento interno, con il Piano d'azione forestale europeo e la Strategia forestale europea che richiedono l'implementazione di politiche nazionali il più possibile omogenee sul territorio e conformi alle finalità di tutela e di sostenibilità ambientale. Successivamente, il 9 febbraio 2022, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, in coerenza ed in attuazione della "Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030" ha elaborato ed emanato la "Strategia Forestale Nazionale" definito quale strumento adottato a beneficio del patrimonio forestale italiano, nell'interesse collettivo.
La Strategia Forestale Nazionale (SFN) per il settore forestale e le sue filiere è il documento strategico di indirizzo nazionale a supporto delle Amministrazioni centrali e di quelle regionali e delle Province autonome, previsto all'art. 6, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 2018 n. 34 (TUFF).

I pilastri su cui si fonda la SFN sono:

1. la Gestione Forestale Sostenibile (GFS), così come definita dal Processo pan-europeo Forest Europe, con l'Accordo Europeo firmato a Helsinki nel 1994, e recepita dall'Italia con il TUFF, quale strumento essenziale per equilibrare gli interessi della società e la protezione degli ecosistemi, le responsabilità dei proprietari e degli operatori del settore.
2. lo sviluppo di una economia del legno sostenibile e circolare che trovi nei principi dell'"uso a cascata" e del "riciclo" i suoi strumenti attuativi.

Solo due giorni dopo la pubblicazione della Strategia forestale nazionale, è stata emanata e pubblicata la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, che introduce un nuovo comma all'articolo 9, al fine di riconoscere nell'ambito dei Principi fondamentali enunciati nella Costituzione un principio di tutela ambientale.
Pertanto, accanto alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Nazione, richiamato dal secondo comma, si attribuisce alla Repubblica anche la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi.

Consegue che le foreste rientrano nella previsione costituzionale quali beni fondamentali da tutelare e la cui tutela rientra nella competenza esclusiva dello Stato sia come "ambiente" e sia come "ecosistemi".

Si può così perciò concludere che, a differenza degli anni '70 quando la "materia" foreste fu trasferita alle Regioni, oggi ci sia certa legittimazione costituzionale alla trattazione della gestione forestale da parte dello Stato o che, per il combinato disposto degli articoli 9 e 117, comma 1, lettera s) la gestione delle "foreste", in qualità di "ecosistemi" possa essere attribuita per la parte rientrante nell'ambito della competenza statale, ad un organo dello Stato appositamente costituito.
Fermo restando il previsto decentramento, le Regioni dovrebbero assumersi la responsabilità della gestione del territorio, delle sistemazioni idraulico forestali e della gestione economica dei soprassuoli boschivi.

Alla conclusione di puro diritto riportata in precedenza, si aggiungono altre ed ulteriori considerazioni di ordine funzionale che suggeriscono la necessità di un intervento legislativo nazionale volto a superare le criticità e i punti deboli dell'attuale quadro normativo ed organizzativo sia di gestione sia di controllo dei boschi italiani sia di animazione territoriale in affiancamento a quei territori prevalentemente collinari e montani ed ai loro organismi amministrativi, per tutto quello che essi rappresentano in termini di territorio, ambiente, paesaggio e servizi ecosistemici.

Difficile immaginare efficiente applicazione della scienza e salvaguardia della multifunzionalità del bosco quando l'intera professionalità forestale, al di là delle persone che pur apprezzabilmente vi si dedicano, viene concretizzata da una sommatoria di volontà individuali, con scarsi fattori comuni, senza verifiche specifiche, competenze disarticolate e spesso non specialistiche.
Altra criticità è connessa all'esistenza di norme regionali e locali (vedi ad esempio le differenti Prescrizione di Massima e di Polizia Forestale PMPF) troppo disarticolate l'una dall'altra, tanto che uno stesso intervento selvicolturale consentito in alcuni luoghi, viene fortemente ed immotivatamente sanzionato in altri.
Punto debole del sistema, e all'attualità piuttosto trascurato, è anche la raccolta dati ed il monitoraggio statistico delle informazioni riguardanti il settore boschivo. Il tentativo messo in atto dalla Direzione foreste con due progetti affidati ad UNIONCAMERE ed al CREA per la raccolta di dati omogenei si sta scontrando con la endemica carenza di personale dei vari organismi deputati a raccoglierli.

Nel settore degli incendi boschivi, emergono spaventose lacune nell'odierno assetto istituzionale. Il Caos operativo è noto e testimoniato dalle vaste estensioni delle superfici percorse dal fuoco per singoli episodi.
Punti di forza dovrebbero essere in primo luogo oltre a formazione, addestramento ed elevata specializzazione delle squadre d'intervento, le conoscenze selvicolturali e botaniche, comprese quelle sul grado di infiammabilità della vegetazione interessata dal fuoco, anche al fine di stabilire le priorità di azione e la totale e minuziosa conoscenza dei luoghi, non solo di quelli ove ha sede un incendio, ma anche di quelli ove lo stesso ha potenzialità di propagarsi nonché, non da ultime, la prevenzione e la sorveglianza del territorio con tutto il suo vissuto.

Ciò che rende problematica la tutela e la valorizzazione dei boschi italiani è perciò l'assetto istituzionale di *governance* del settore, profondamente modificato dalla Legge 124/2015, meglio conosciuta come Legge Madia di Riforma della Pubblica Amministrazione, e in particolare dal Decreto Legislativo 177/2016 che ha ridefinito l'assetto delle istituzioni che operano nel settore forestale a livello centrale dello Stato.

Anziché operare una riorganizzazione di un servizio forestale, con il dl 177/2016 il Corpo Forestale dello Stato (CFS) è stato semplicemente soppresso, disperdendo il personale ed inglobando forzatamente 7.177 dei 7.781 dei suoi dipendenti nell'Arma dei Carabinieri, con la creazione del Comando Unità per la Tutela Forestale, Ambientale e Agroalimentare.

Siamo l'unico paese in Europa (e probabilmente nel mondo) ad aver demandato alla

responsabilità delle Forze Armate tante e tali funzioni tecnico-amministrative e specialistiche nel settore forestale.

Con la medesima riforma, il Ministero della sovranità alimentare e delle foreste, attraverso la neocostituita Direzione Generale dell'economia montana e delle Foreste ha conservato per esempio solo una funzione di indirizzo delle attività di prevenzione degli incendi boschivi nell'ambito di quelle mansioni generiche e non meglio precisate di coordinamento delle politiche forestali.

Da più parti, sia in sede universitaria ed accademica sia in ambito politico amministrativo, viene auspicato l'affiancamento dell'amministrazione militare con forti funzioni di controllo da parte di una amministrazione di presidio, di animazione e di prevenzione territoriale, con funzioni sanzionatorie solo come extrema ratio.

Considerazioni finali

La politica forestale nazionale è, di fatto, l'applicazione in sede nazionale della Strategia forestale dell'UE che, a sua volta, ricalca gli indirizzi di politica forestale internazionale.
Le foreste non sono più quelle del 1948 che furono inserite nell'art. 117 della Costituzione ai fini della loro attribuzione alla competenza esclusiva alle Regioni, non hanno più e solo la duplice funzione protettiva e produttiva – quest'ultima valutabile oggi in termini economici ad appena il 15% del valore di una foresta – funzioni alle stesse riconosciute all'epoca: oggi, le foreste sono "ecosistemi forestali" a valenza planetaria, vanno di fatto oltre la competenza nazionale, competenza oggi indirettamente assorbita dall'Unione europea.
Con i nuovi testi dell'art. 9 e 117 della Costituzione lo Stato dovrebbe esercitare le relative funzioni quanto meno in un'ottica di "concorrenza" con le Regioni in modo da garantire l'unitaria ed organica applicazione delle direttive europee su tutto il territorio nazionale e ciò, ad oggi, non è facilmente attuabile per l'assenza di organi e strutture di collegamento periferiche del Ministero che, come visto sopra, opera solo a livello centrale.

Rebus sic stantibus, viene da domandarsi com'è possibile affiancare e supportare i proprietari boschivi privati distribuiti su tutto il territorio ed in aree montane lontane dai centri abitati nell'applicazione, ai loro boschi, dei principi e delle strategie europee se a livello locale non esiste un organo pubblico che svolga la funzione di consulenza e supporto e controllo dell'attività di gestione dei loro boschi come faceva l'amministrazione forestale fino agli anni '70 che, con i suoi uomini, sempre presenti

sul territorio, si affiancava ai proprietari ed alle popolazioni locali per la migliore gestione silvana in coerenza con la norma.

Non è certo immaginabile che si possa continuare a contare su scala regionale ad uffici costituiti spesso da singole o pochissime unità, né che l'attività di approvazione dei piani di gestione forestale ed il controllo sugli interventi siano affidati in delega agli enti locali che hanno spesso un solo tecnico onnisciente che deve provvedere all'urbanistica, ai trasporti, etc. ovvero ad ogni infrastruttura a livello locale. Non è mistero che in tale situazione abbondino i tagli abusivi, gli incendi e che la gestione sostenibile diventa insostenibile mancando, tra l'altro, il controllo proattivo e l'assistenza nella sussidiarietà delle attività che in esso normalmente vengono svolte.

È del tutto evidente, in conclusione, **la necessità di istituire una articolata organizzazione forestale che abbia una presenza centrale e si dirami a livello regionale, strutturata ed operativa per le rispettive competenze** che svolga il necessario di supporto ai ministeri interessati (Agricoltura, Ambiente, Beni culturali), e realizzi sui territori la piena applicazione delle normative emanate sia a livello nazionale sia comunitario.

In pratica si dovrà passare dalla competenza per materia alla competenza per obiettivi, come la stessa Corte costituzionale ha più volte sostenuto, al fine di realizzare gli interessi della Nazione e dei suoi cittadini.

Roma, 15 settembre 2023

RINASCITA FORESTALE ANFOR UFDI FeRFA AIPA