

24 FEBBRAIO 2021

Il patrimonio forestale nel recente  
Testo unico: le vicende della  
valorizzazione tra strategie di  
pianificazione ed assetti dominicali

di Gabriele Torelli

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo  
Università Iuav di Venezia

# Il patrimonio forestale nel recente Testo unico: le vicende della valorizzazione tra strategie di pianificazione ed assetti dominicali\*

**di Gabriele Torelli**

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo  
Università Iuav di Venezia

**Abstract [It]:** Il Testo unico forestale (d.lgs. n. 34/2018) disciplina la tutela, gestione e valorizzazione del patrimonio forestale, garantendo un equilibrio tra la protezione e lo sfruttamento economico delle risorse boschive. L'efficacia dei processi di valorizzazione è però condizionata da due fattori. Per prima cosa, in attesa della conclusione dell'iter ministeriale di attuazione della disciplina di programmazione e pianificazione forestale, c'è il rischio che le norme del Testo unico saranno solo in parte attuate (il timore riguarda in particolare il recupero dei c.d. terreni abbandonati e silenti). Inoltre, la tutela e gestione delle foreste è regolata anche dalla l. n. 1766/1927 sugli usi civici e, soprattutto, dalla l. n. 168/2017 sui domini collettivi, che però delineano un regime di protezione e, di conseguenza, di valorizzazione affatto diverso da quello del Testo unico. È dunque importante distinguere tra le varie disposizioni, perché il differente grado di tutela orienta inevitabilmente la cura e la gestione del patrimonio forestale.

**Abstract [En]:** The Forestry Consolidated Text – Legislative Decree no. 34/2018 – regulates the protection, the management and the valorisation of forestry heritage, guaranteeing both the safeguard and the economic exploitation of forestry resources. Nevertheless, the effectiveness of valorisation policies is limited by two causes. Firstly, pending the conclusion of the ministerial procedure on the programme and planning activities, the regulation of the Decree no. 34/2018 could be partially executed (especially this risk concerns the i.d. abandoned land). Secondly, the protection and management of the forestry heritage is regulated also by the Law no. 1766/1927 about “usi civici” (laws regulating activities on communal land) and the Law no. 168/2017 on collective properties, which establish a regulatory regime different from the Decree no. 34/2018. Therefore, it is important to distinguish between these laws, because the diverse regulation on the protection implies – as a consequence – different proceedings of valorisation of the forestry heritage.

**Parole chiave:** patrimonio forestale; foreste; valorizzazione forestale

**Keywords:** forest heritage; forests; forestry development

**Sommario:** **1.** La sovrapposizione di fonti normative sul patrimonio forestale: i riflessi in tema di tutela e valorizzazione. **2.** Valorizzazione e gestione del patrimonio forestale nel Testo unico. **3.** La valorizzazione tramite “creazione” del patrimonio forestale e l'importanza della pianificazione. **4.** I limiti della valorizzazione nel Testo unico: l'attesa per la disciplina di attuazione sul recupero funzionale e produttivo dei terreni abbandonati e silenti. **5.** Il patrimonio forestale nella disciplina dei domini collettivi e degli usi civici. **6.** Protezione e valorizzazione del patrimonio forestale: domini collettivi ed usi civici a confronto con il Testo unico.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

## 1. La sovrapposizione di fonti normative sul patrimonio forestale: i riflessi in tema di tutela e valorizzazione

Il d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, c.d. “Testo unico forestale” (d’ora in avanti “Testo unico”), rappresenta ad oggi la disciplina di riferimento a livello nazionale in tema di patrimonio forestale, che parte della dottrina ha già avuto modo di commentare<sup>1</sup>. È bene chiarire che il Testo unico abroga la precedente normativa di cui al d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227 (“Orientamento e modernizzazione del settore forestale”)<sup>2</sup>, mentre dovrebbe confermare la vigenza del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267 (“Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e terreni montani”), non menzionato tra le normative abrogate, il quale dunque andrebbe a sovrapporsi ed integrare la più recente disciplina<sup>3</sup>.

Nel dibattito scientifico, alcuni studiosi – pur consapevoli del fatto che il settore forestale sia trasversale a diversi interessi (ambientali, paesaggistici, economici, culturali e sociali)<sup>4</sup> – hanno paventato possibili profili di incostituzionalità del Testo unico per violazione della competenza legislativa regionale residuale in tema di foreste<sup>5</sup>; ovvero ne hanno denunciato l’eccessiva attenzione per lo sfruttamento economico delle risorse boschive, che avrebbe posto in secondo piano gli obiettivi della tutela ambientale, paesaggistica ed ecosistemica<sup>6</sup>.

In verità, con riguardo al riparto di competenze, il Testo unico non sembra violare i parametri costituzionali, essendosi allineato a quanto già stabilito dalla Consulta, che ha riconosciuto allo Stato il potere di intervenire in via legislativa sulla materia “boschi e foreste” per motivi di tutela ambientale e paesaggistica, riservando di fatto alle regioni la funzione di regolare gli aspetti economico-produttivi<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Tra i principali commenti al Testo unico, A. ABRAMI, *La nuova legislazione forestale nel decreto 3 aprile 2018*, n. 34, in *Riv. dir. agr.*, n.1/2018, pp. 101 ss.; ID., *Riorganizzazione ministeriale e politica forestale*, in *Riv. giur. amb.*, n.1/2018, pp. 221 ss.; A. CROSETTI, *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo t.u.f.*, in *Riv. giur. edil.*, n.2/2019, pp. 113 ss.; ID., *Evoluzioni normative sulle valenze dei beni forestali*, in *Riv. giur. urb.*, n. 2/2019, pp. 206 ss.; N. FERRUCCI, *Il nuovo testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, in *Dir. agroalim.*, n. 2/2018, pp. 265 ss.; R. GALLIA, *Problematiche ambientali nella pianificazione territoriale. Il nuovo testo unico in materia di boschi e foreste*, in *Riv. giur. Mezz.*, n.4/2018, pp. 1107 ss.

<sup>2</sup> Si veda quanto disposto dall’art. 18, d.lgs. n. 34/2018.

<sup>3</sup> Cfr. A. ABRAMI, *Riorganizzazione ministeriale e politica forestale*, cit., pp. 203.

<sup>4</sup> A. CROSETTI, *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo t.u.f.*, cit., pp. 113-114.

<sup>5</sup> A. ABRAMI, *La nuova legislazione forestale*, cit., pp. 101-102. Con toni più sfumati, ma comunque riconoscendo la competenza legislativa residuale delle regioni per la regolazione di boschi e foreste, M. BROCCA, *Paesaggio e agricoltura a confronto. Riflessioni sulla categoria del «paesaggio agrario»*, in *Riv. giur. edil.*, n.1-2/2016, pp. 1 ss., ed in particolare p. 27, par. 2.5. nota 84.

<sup>6</sup> A. ABRAMI, *La nuova legislazione forestale*, cit., par. 3; propende per la volontà del legislatore di valorizzare in particolare la componente economica dei boschi N. FERRUCCI, *Il nuovo testo unico in materia forestale*, cit., pp. 265 ss.

<sup>7</sup> Il riferimento è alla celebre sentenza della Corte cost., 18 aprile 2008, n. 150. In dottrina, si è sostenuto che la pronuncia sia intervenuta per chiarire le incertezze riguardanti la disciplina delle materie trasversali: in merito, F. BENELLI, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell’ambiente e di materie trasversali*, in *Le Regioni*, n.4-5/2008, pp. 905 ss.; A. CROSETTI, *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio*, cit., pp. 113, 115, ed in particolare note da 3 a 6 del contributo; A. ABRAMI, *Riorganizzazione ministeriale e politica forestale*, cit., pp. 203-204, ricorda come, con la pronuncia n. 105/2018, la Corte costituzionale abbia confermato che la materia “boschi e foreste” incontri gli invalicabili limiti posti dallo Stato a tutela dell’ambiente.

Non a caso, parte della dottrina ha rilevato che il d.lgs. n. 34/2018 si sia limitato a delineare una serie di norme di principio in tema di protezione del paesaggio e dell'ambiente, garantendo alle regioni ampie potestà decisionali nell'attuazione della normativa, tanto sul piano legislativo quanto su quello amministrativo<sup>8</sup>.

Circa la critica per cui il Testo unico dedicherebbe eccessiva attenzione alla valorizzazione economica del patrimonio forestale a discapito della tutela paesaggistico-ambientale, ci si limita a rilevare che, al di là di un possibile squilibrio tra le due componenti<sup>9</sup> – tra l'altro temperato dall'attenzione che il decreto legislativo rivolge alle foreste ed agli alberi monumentali quali fattori culturali ed identitari<sup>10</sup> – anche in passato il legislatore ha ritenuto le risorse silvane un settore fondamentale per le filiere imprenditoriali del Paese<sup>11</sup>.

Tanto premesso, le ragioni che consigliano uno studio sul Testo unico non sono dovute al confronto tra profili paesaggistico-ambientali ed economici né alla dimostrazione della prevalenza degli uni rispetto agli altri, pur essendo questi temi una costante delle successive considerazioni.

Piuttosto, l'obiettivo è riflettere sulla disciplina e sull'effettività dei processi di valorizzazione stabiliti dal d.lgs. n. 34/2018 – che rappresentano il “filo rosso” dello studio – il cui compimento sembra in parte condizionato da due elementi principali.

---

<sup>8</sup> A. CROSETTI, *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio*, cit., p. 115, in conclusione del par. 1). Per un'accurata descrizione delle potestà legislative regionali di cui al Testo unico, in particolare con riferimento all'autorizzazione forestale per gli interventi di trasformazione del bosco, nonché per la definizione degli strumenti di pianificazione, da raccordare con le previsioni del piano paesaggistico, si veda R. GALLIA, *Problematiche ambientali nella pianificazione territoriale*, cit., pp. 1113 ss.

<sup>9</sup> Oltre a quanto già osservato nella nota 6, si rinvia anche all'intervista di Franco Pedrotti, botanico di fama nazionale ed internazionale, il quale ritiene che il Testo unico non promuova il bosco nel suo complesso ecosistemico, valorizzandone soprattutto le finalità produttive e trascurando la tutela dei suoli. In particolare, Pedrotti ritiene preoccupante quanto stabilito dall'art. 12. La norma prevede che, nell'eventualità in cui un terreno non sia adibito ad attività agricole per oltre tre anni per una possibile – e legittima – scelta del proprietario, il fondo stesso si debba presumere abbandonato; l'abbandono legittima la regione ad intervenire per operare il taglio degli alberi. La previsione, secondo Pedrotti, sarebbe motivata da ragioni estetiche, contrastanti con il naturale sviluppo dell'area boschiva e, di conseguenza, con la migliore tutela dell'assetto idrogeologico del territorio. Per maggiori approfondimenti, <https://www.italiaambiente.it/2018/03/13/codice-forestale-non-rispetta-la-costituzione-perche/>.

<sup>10</sup> A. CROSETTI, *Le valenze culturali dei beni forestali nei più recenti riconoscimenti normativi*, in *Aedon*, n.1/2020.

<sup>11</sup> Si vedano le considerazioni di A. ABRAMI, *La disciplina normativa dei terreni forestali*, Milano, 1987, specialmente pp. 149 ss., in cui l'A. ricorda che il r.d. n. 3267/1923 prevede l'adozione di un piano economico per i beni forestali, da attuare *in primis* per boschi e foreste in proprietà pubblica (p. 149), in quanto per quelli in proprietà privata il primo fattore di preoccupazione del legislatore consiste nella predisposizione per legge di vincoli (ad esempio quelli idrogeologici) per limitare la disponibilità del bene in capo al proprietario a fronte di esigenze collettive. Sul tradizionale utilizzo a fini economici dei boschi e delle foreste, si veda anche A.M. SANDULLI, *Boschi (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1959, pp. 617 ss.; F. GRISOLIA, *Foreste e boschi*, in *Digesto italiano*, XI, Torino, 1892, pp. 582 ss., il quale evidenzia il valore economico legato all'utilizzo del legname come combustibile; sulla valorizzazione economica dei boschi, F. CAMMEO, *Il demanio*, in *Digesto italiano*, IX-1, Torino, 1887, pp. 842 ss., ed in particolare p. 862.

Il primo è dovuto al timore della incompleta attuazione delle norme sulla programmazione e pianificazione forestale, rivolte al recupero funzionale ed anche produttivo delle aree boschive, in attesa della prossima conclusione del relativo iter ministeriale.

Il secondo elemento chiama in causa la vigenza di altre disposizioni sul patrimonio naturale<sup>12</sup>, che insistono proprio sulla tutela e valorizzazione delle risorse agro-silvo-pastorali: il riferimento è, in particolare, alle normative sugli usi civici e sui domini collettivi. Queste hanno un ambito di applicazione sovrapponibile a quello del Testo unico, ma un contenuto affatto diverso, che definisce una più marcata protezione e, pertanto, una gestione ed un uso differenti del patrimonio forestale.

Del resto, le norme su usi civici e domini collettivi sono pensate per altri fini rispetto a quelli del d.lgs. n. 34/2018: non sono funzionali alla promozione delle filiere produttive, ma al sostentamento delle comunità del territorio, che beneficiano direttamente delle risorse silvane. In altre parole, la diversa valorizzazione è conseguenza del disomogeneo regime di protezione del patrimonio forestale; di qui, l'interesse al confronto tra le normative citate.

Circa il metodo, lo studio sarà sviluppato esaminando per prima cosa i profili principali del d.lgs. n. 34/2018, passando poi ad individuarne gli attuali “limiti” nelle politiche di valorizzazione, per concentrarsi infine sul confronto tra il Testo unico forestale e le norme sugli usi civici ed i domini collettivi<sup>13</sup>.

## 2. Valorizzazione e gestione del patrimonio forestale nel Testo unico

Lo studio del Testo unico impone di circoscrivere con precisione il significato di “patrimonio forestale”, operazione agevolata dal fatto che l'art. 3, comma 1, afferma l'equiparazione dei termini “bosco”, “foresta” e “selva”, in coerenza con gli studi della migliore dottrina che, già dalla metà del secolo scorso, sosteneva come quelle parole fossero da considerarsi sinonimi sul piano giuridico<sup>14</sup>.

Il comma 2 è, ai nostri fini, ancor più rilevante, in quanto stabilisce che il patrimonio forestale è composto dai boschi e dalle aree ad essi assimilate di proprietà pubblica e privata<sup>15</sup>. Risulta quindi ancora attuale la

---

<sup>12</sup> Per una lettura sul patrimonio naturale, F. DI LASCIO – G. PIPERATA, *La disciplina del patrimonio naturale e dei beni pubblici naturali in Italia*, in F. LOPEZ RAMON (a cura di), *El patrimonio natural en Europa y Latinoamérica*, Zaragoza, 2018, pp. 91 ss., ed in particolare con riferimento al patrimonio forestale, pp. 99 ss.

<sup>13</sup> È opportuna un'ultima precisazione di metodo. È scelta voluta quella di non trattare temi connessi al patrimonio forestale, come ad esempio la legislazione in materia ambientale e sulle aree protette. Questi ambiti, pur di assoluto interesse, condurrebbero a delle riflessioni ed approfondimenti di respiro molto più ampio. Ben più modestamente, il presente lavoro intende indagare le connessioni tra Testo unico ed altre norme incidenti sulle foreste, con esclusivo focus sulla dimensione paesaggistica, esaminando in particolare il rapporto tra tutela e valorizzazione dei boschi, il cui interesse paesaggistico è riconosciuto dall'art. 142, d.lgs. 24 febbraio 2004, n. 42.

<sup>14</sup> A.M. SANDULLI, *Boschi (voce)*, V, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1959, pp. 617 ss.

<sup>15</sup> Le aree assimilate a bosco sono definite dall'art. 4, d.lgs. n. 34/2018, che attribuisce questa qualifica, tra i vari: alle formazioni arboree ed arbustive riconosciute dalle normative regionali; ai fondi gravati dall'obbligo di rimboschimento

contrapposizione tra boschi in proprietà pubblica, afferenti al patrimonio indisponibile<sup>16</sup>, e boschi in proprietà privata che, pur facenti parte del patrimonio disponibile, sono configurabili quali beni di interesse pubblico perché incisi da una regolazione vincolistica<sup>17</sup>. Questa è, anzi, uno dei tratti caratterizzanti le foreste in proprietà di privati, i quali vedono diminuita la propria capacità di disposizione sul bene per ragioni di interesse pubblico, generalmente coincidenti con la tutela ambientale, paesaggistica ed idrogeologica, in ossequio ai dettami di cui all'art. 42, comma 2, Cost.<sup>18</sup>.

In breve, il patrimonio forestale è composto anche da beni privati che, tuttavia, devono sottostare ad un rigido statuto di regole pubblicistiche per esigenze di superiore interesse della collettività; il che consiglia di riconoscere una pluralità di tipi di proprietà nel nostro ordinamento, i quali si distaccano in parte dal modello di impronta soggettiva adottato dal codice civile andando a costituire un modello a carattere oggettivo-funzionale<sup>19</sup>.

Sarebbe però errato ritenere che la regolazione vincolistica precluda l'utilizzo (anche) economico delle foreste pubbliche e private.

Come sopra anticipato, infatti, il Testo unico non rinnega la tradizionale impostazione legislativa su boschi e foreste, soffermandosi sulla regolazione delle attività economiche delle filiere silvane, che rappresentano un settore vitale per la produttività del Paese. Se ne ha conferma anche dall'adozione di alcuni importanti decreti attuativi del Testo unico da parte del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (MPAAF), che impattano sulla gestione individuando: i criteri minimi nazionali per l'iscrizione

---

per finalità di difesa idrogeologica; ai nuovi boschi creati per esigenze di compensazione a seguito degli autorizzati interventi di trasformazione.

<sup>16</sup> Non deve confondere, infatti, la ricorrente espressione nella letteratura giuridica di “demanio forestale”. A. ABRAMI, *La disciplina normativa dei terreni forestali*, cit., 153, ricorda che nel 1942 il codice civile include appositamente le foreste nel patrimonio indisponibile anziché nel demanio, perché il legislatore del 1923 aveva previsto per le stesse l'alienazione condizionata al vincolo di indisponibilità. Per i riferimenti normativi, si veda l'art. 119, r.d. n. 3267/1923, che ammette la possibilità dell'alienazione da parte del Ministero dei boschi che non corrispondono più ai fini per cui sono stati costituiti in demanio.

<sup>17</sup> A.M. SANDULLI, *Boschi (voce)*, cit., pp. 619-620. Per riflessioni di più ampio respiro, sulla categoria dei beni privati di interesse pubblico come parte integrante della classificazione dei beni pubblici, ID., *Beni pubblici (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, V, Milano, 1959, pp. 277 ss.

<sup>18</sup> A. ABRAMI, *La disciplina normativa dei terreni forestali*, cit., pp. 23 ss., e con particolare riferimento al parametro costituzionale di cui all'art. 42, comma 2, Cost., pp. 41 ss.

<sup>19</sup> La letteratura sulla funzione sociale e sui limiti alla proprietà privata, in special modo fondiaria, per ragioni di interesse pubblico, e sulla conseguente pluralità di forme proprietarie è estremamente copiosa, per cui si segnalano i prevalenti studi della dottrina. F. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954, in particolare pp. 145 ss.; E. FINZI, *Le moderne trasformazioni del diritto di proprietà*, in *Arch. giur.*, LXXXIX, 1923, così come riportate da P. GROSSI, *I beni: itinerari tra 'moderno' e 'pos-moderno'*, *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n.4/2012, pp. 1060 ss., ed in particolare 1066 ss.; ID., *Un giurista solitario: Enrico Finzi*, in *Nobiltà del diritto*, in *Per la Storia del pensiero giuridico moderno*, Milano, 80, 2008, pp. 19 ss.; F. VASSALLI, *Della legislazione di guerra e dei nuovi confini del diritto privato*, in *Riv. dir. comm.*, 1919, ora in AA.VV., *Studi giuridici*, II, Milano, 1960, pp. 337 ss.; di recente, R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica ed uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. amm.*, n.4/2018, pp. 839 ss.

agli elenchi o albi regionali delle imprese che eseguono lavori o servizi forestali<sup>20</sup>; i criteri minimi per la formazione professionale nazionale degli operatori forestali e per l'esecuzione degli interventi di gestione forestale<sup>21</sup>; i criteri minimi nazionali per l'esonero dagli interventi compensativi conseguenti alla trasformazione del bosco<sup>22</sup>. A questi si aggiungono i decreti in via di adozione in tema di viabilità e, soprattutto, di pianificazione forestale, approvati nel dicembre 2020 in sede di Conferenza Stato-regioni (*infra*)<sup>23</sup>.

Va poi ricordato che il Testo unico, recependo gli insegnamenti della Corte costituzionale<sup>24</sup>, riconosce significativi poteri in capo alle regioni nell'amministrazione del patrimonio forestale. Queste, oltre a dover definire gli strumenti di pianificazione in coerenza con gli indirizzi della strategia forestale nazionale<sup>25</sup>, sono chiamate a disciplinare gli interventi di gestione boschiva in conformità alle norme statali<sup>26</sup>, beneficiando però di un evidente margine di autonomia come desumibile dall'art. 7, d.lgs. n. 34/2018.

Tra le varie competenze elencate, le regioni possono infatti disciplinare le attività di gestione forestale anche in deroga alle disposizioni di cui allo stesso art. 7, purché siano in attuazione delle misure di conservazione di specie e habitat di interesse europeo e nazionale<sup>27</sup>. Inoltre, definiscono i criteri con cui vietare le pratiche di taglio a raso dei boschi, potendo comunque individuare degli interventi in deroga per ragioni fitosanitarie, ovvero di interesse ambientale e paesaggistico<sup>28</sup>. Ed ancora, disciplinano gli interventi obbligatori di ripristino da attuare in caso di violazioni delle norme sulle attività di gestione

---

<sup>20</sup> Si tratta del d.m. 29 aprile 2020, n. 4470, il quale elenca parametri di vario tipo: tecnici legati al codice ATECO 02 (Silvicoltura ed utilizzo di aree forestali); di regolarità contabile connessi alla disponibilità del DURC; morali, quali l'assenza di condanne penali definitive e di sanzioni amministrative a carico del personale; dati anagrafici. Il decreto specifica che gli albi dovranno essere tenuti ed aggiornati con cadenza annuale dalle regioni.

<sup>21</sup> Il riferimento è al d.m. 29 aprile 2020, n. 4472, il quale individua come criteri minimi per la formazione professionale nazionale degli operatori forestali la disposizione delle competenze e qualificazioni afferenti al Quadro nazionale delle qualificazioni regionali contenute nel "Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali", a norma del d.lgs. 16 gennaio 2013, n. 13, nonché l'aver compiuto percorsi formativi in campo forestale codificati dalle regioni e province autonome.

<sup>22</sup> Si v. il d.m. 7 ottobre 2020, n. 9219119, ed in particolare il par. 2.2. delle linee guida in allegato, le quali indicano come interventi esentabili dagli interventi compensativi le operazioni rivolte a ricostituire habitat naturali e quelle rivolte a garantire la sicurezza pubblica, come ad esempio le trasformazioni anti-incendio.

<sup>23</sup> Si veda il comunicato stampa pubblicato nella pagina ufficiale del MPAAF, consultabile all'indirizzo <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/16396>.

<sup>24</sup> Il riferimento è, ancora una volta, alla sentenza n. 105/2008, che attribuisce alle amministrazioni territoriali poteri legislativi ed amministrativi nella regolazione dei profili economico-produttivi dei beni forestali.

<sup>25</sup> Con riguardo alle vicende pianificatorie, si vedano le riflessioni nei par. 3-4. Per un approfondimento sui rapporti tra gli strumenti di pianificazione forestale e gli altri strumenti di piano – ed in particolare quello paesaggistico – si rinvia al lavoro di F. DI LASCIO – G. PIPERATA, *La disciplina del patrimonio naturale e dei beni pubblici naturali in Italia*, cit., p. 100; A. CROSETTI, *Evoluzioni normative sulle valenze dei beni forestali*, cit., pp. 206 ss., specialmente par. 5; N. FERRUCCI, *Il nuovo testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, in *Dir. agroalim.*, pp. 275 ss.

<sup>26</sup> L'art. 7, comma 1, include negli interventi di gestione boschiva sia azioni rivolte alla protezione dell'ambiente (rimboschimento, interventi di prevenzione degli incendi boschivi, opere di sistemazione idraulico-forestale) sia azioni rivolte alla valorizzazione economica delle foreste, come la commercializzazione dei prodotti legnosi.

<sup>27</sup> Così ai sensi dell'art. 7, comma 4.

<sup>28</sup> Art. 7, comma 5.

forestale, definendo altresì le modalità di sostituzione diretta o di affidamento a terzi, potendo occupare temporaneamente i terreni interessati, senza dover garantire alcun indennizzo al proprietario<sup>29</sup>. Infine, è utile ricordare la funzione di promozione delle attività silvo-culturali tramite la concessione a privati delle superfici forestali pubbliche al fine di favorirne la gestione attiva<sup>30</sup>.

In definitiva, il d.lgs. n. 34/2018 delega alle regioni ampie capacità decisorie negli interventi di cura, amministrazione e gestione dei beni forestali.

Tuttavia, nell'ambito della valorizzazione, il potere più significativo che il Testo unico riconosce alle regioni è quello di "creare" patrimonio forestale avvalendosi degli strumenti di pianificazione di cui all'art. 6.

### **3. La valorizzazione tramite "creazione" del patrimonio forestale e l'importanza della pianificazione**

Il Testo unico affida alle regioni un'ampia capacità decisionale per la creazione di patrimonio forestale, che esclude le competenti autorità statali (i Ministeri) da ogni valutazione in merito.

L'art. 8 impone di eseguire interventi di compensazione ogni qual volta la regione consenta, tramite autorizzazione paesaggistica, le opere di trasformazione nel bosco che comportano l'eliminazione di vegetazione arborea ed arbustiva<sup>31</sup>.

Ai sensi dell'art. 8, comma 3, le regioni devono individuare i criteri di definizione delle opere e dei servizi di compensazione. L'aspetto più rilevante riguarda però le conseguenze sul piano giuridico di questo potere, perché le compensazioni, tra le varie ipotesi, consistono in interventi di miglioramento e restauro dei boschi esistenti, nonché in azioni di rimboschimento<sup>32</sup>. In breve, attraverso queste operazioni, le regioni recuperano la selva che ha perso la sua identità – e quindi, almeno in parte, la destinazione originaria – ripristinandone le funzioni protettive, ambientali ed economiche<sup>33</sup>. Viene così attuata una ricostituzione dell'area forestale.

---

<sup>29</sup> Art. 7, comma 6.

<sup>30</sup> In quest'ultima ipotesi, il riferimento è l'art. 10, comma 4.

<sup>31</sup> L'art. 8 non specifica espressamente che il titolo autorizzativo per la trasformazione del bosco sia l'autorizzazione paesaggistica, ma è quanto pare desumibile dalla lettura della norma. Così anche R. GALLIA, *Problematiche ambientali nella pianificazione territoriale*, cit., p. 1119, il quale rileva anche la difficoltà di capire se, oltre all'autorizzazione paesaggistica, occorrono le autorizzazioni edilizie per eventuali interventi di costruzione, ovvero tali interventi possano essere automaticamente legittimati a fronte della sola autorizzazione paesaggistica.

<sup>32</sup> L'art. 8, comma 4, elenca tra gli interventi di compensazione anche la creazione di nuovi boschi, le sistemazioni idraulico-forestali, la prevenzione di incendi boschivi.

<sup>33</sup> Del resto, sotto il profilo giuridico, i concetti di ripristino e recupero sono inclusi nel più ampio concetto di rigenerazione, inteso come ricostruzione dell'integrità strutturale e fisiologica non solo dei contesti edificati ma, più in generale, degli spazi e delle aree degradate e dismesse, anche naturali: cfr. i contributi in *Agenda Re-Cycle*, a cura di E. FONTANARI – G. PIPERATA, Bologna, 2017; F.F. GUZZI, *Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente*, in *federalismi.it*, n.22/2016, p. 3. Con specifico riferimento al dato normativo nel settore ambientale, il collegamento tra



Il potere delle regioni di ricostituire il patrimonio forestale è poi confermato dal fatto che il bosco, per essere tale, deve rispettare parametri dimensionali minimi di estensione, larghezza e copertura arborea<sup>34</sup>. L'esistenza della foresta dipende perciò da criteri (anche) quantitativi e le regioni, quando eseguono gli interventi di recupero e rimboschimento, devono rispettare i parametri predetti; in caso contrario, il rischio è che le azioni di compensazione non siano sufficienti per qualificare l'area oggetto dell'intervento come una foresta dal punto di vista giuridico.

Ne emerge un dato significativo: autorizzando gli interventi di trasformazione, per poi attuare opere di rimboschimento e restauro, le regioni possono modificare la geografia delle aree boschive, ridisegnanone i confini, con evidenti riflessi sulle questioni di pianificazione e, più in generale, di governo del territorio.

Ma c'è di più.

Tra gli interventi di compensazione, l'art. 8, comma 4, lett. b), elenca anche la creazione di nuovi boschi su terreni non boscati, con la specificazione che «i nuovi boschi realizzati a seguito degli interventi di compensazione sono equiparati a bosco». La norma consente quindi alle regioni di creare *ex novo* delle foreste, lasciando loro ampia discrezionalità nella scelta del luogo, dei tempi e delle modalità nella costituzione della nuova area silvana<sup>35</sup>. Come già osservato poco sopra – ma in questo caso in modo ancora più netto – le amministrazioni regionali possono variare i confini del patrimonio forestale, con rilevanti conseguenze per la disciplina del governo del territorio e, soprattutto, della valorizzazione del paesaggio di cui al d.lgs. 24 febbraio 2004, n. 42<sup>36</sup>.

Ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. g), d.lgs. n. 42/2004, infatti, l'interesse paesaggistico sussiste per tutti i territori coperti da boschi e foreste, nonché per quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento; per l'effetto, se la regione può determinare le modalità di costituzione *ex novo* di un'area forestale, da un lato crea un bene naturale afferente al patrimonio indisponibile, dall'altro crea un'area che è sottoposta *ex lege* a vincolo paesaggistico<sup>37</sup>.

---

riqualificazione e ripristino è reso dall'art. 240, comma 1, lett. q), d.lgs. 152/2006, secondo cui la nozione di ripristino comprende anche gli «interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica [...] che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici». Pertanto, se ne induce che il ripristino è un'azione necessaria per ricostituire il sito ambientale, e dunque anche l'area forestale, che abbia perso (almeno in parte) la sua funzione.

<sup>34</sup> L'art. 3, comma 3, del Testo unico stabilisce, infatti, che il bosco deve avere una estensione minima di 2.000 metri quadri, larghezza media non inferiore a venti metri e una copertura arborea forestale maggiore del venti per cento.

<sup>35</sup> Tanto è vero che l'art. 8, comma 3, attribuisce alle regioni la definizione dei criteri con cui realizzare le opere ed i servizi di compensazione a seguito degli interventi di trasformazione.

<sup>36</sup> Per un approfondimento, G. PIPERATA, *Paesaggio*, in C. BARBATI – M. CAMELLI – L. CASINI – G. PIPERATA – G. SCIULLO, *Il diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2020, pp. 249 ss.

<sup>37</sup> Sulla valenza paesaggistica dei beni forestali, A. CROSETTI, *Evoluzioni normative sulle valenze dei beni forestali*, cit., pp. 206 ss., specialmente par. 4.

Questo possibile esito non stupisce se si considera che la giurisprudenza ha da tempo riconosciuto alle regioni il potere di “creare paesaggio” attraverso i propri strumenti di pianificazione, su tutti il piano paesaggistico, alla cui definizione però si accompagna di regola l’intesa con lo Stato *ex art.* 135, d.lgs. n. 42/2004<sup>38</sup>.

Diversamente, nel caso della creazione *ex novo* del bosco, la definizione del vincolo non è concertata, ma dipende in modo diretto ed immediato dal provvedimento amministrativo della regione. L’interesse paesaggistico si forma, quindi, secondo una diversa ed ulteriore modalità rispetto a quelle elencate dall’art. 134 del codice Urbani, cioè per legge, tramite il piano paesaggistico ed a seguito di apposito procedimento amministrativo disciplinato dagli artt. 138-141, d.lgs. n. 42/2004<sup>39</sup>. In altre parole, le norme sulla compensazione di cui al Testo unico aggiungono una nuova voce all’elenco dei casi in cui un bene è riconosciuto di rilievo paesaggistico, attribuendo la competenza della decisione alle sole regioni.

Sul punto, sorge qualche dubbio di legittimità costituzionale, proprio perché allo Stato non è riconosciuta alcuna valutazione sulla rilevanza paesaggistica dell’interesse; non così, invece, nelle ipotesi in cui tale interesse viene determinato dal relativo piano<sup>40</sup>, ovvero a seguito del procedimento amministrativo *ex artt.* 138-141, d.lgs. n. 42/2004, perché in entrambi i casi gli organi ministeriali mantengono una capacità decisoria<sup>41</sup>.

Mentre le norme del codice Urbani tendono ad attuare un coordinamento tra Stato e regioni nella definizione del valore paesaggistico del bene nell’ottica del principio di leale collaborazione, il Testo unico non pare altrettanto sensibile, consentendo alle regioni, in caso di rimboschimento e di creazione di nuovi boschi, di costituire un bene di interesse paesaggistico senza un effettivo coinvolgimento delle amministrazioni statali.

Certo, è lo stesso Testo unico a stabilire queste previsioni, il che potrebbe forse scongiurare eventuali contrasti con l’art. 117 Cost. Nondimeno, permane qualche perplessità sul fatto che le regioni possano

---

<sup>38</sup> Sul potere delle regioni di “creare paesaggio” *ex novo*, vincolando porzioni di territorio tramite il piano paesaggistico, adottato d’intesa con lo Stato, si veda la celebre pronuncia “Tuvixeddu”, Cons. St., Sez. VI, 3 marzo 2011, n. 1366

<sup>39</sup> Il procedimento amministrativo di cui all’art. 134 del codice Urbani è distinto dal procedimento che la regione sviluppa per gli interventi di rimboschimento e/o creazione di nuovi boschi. Infatti, il procedimento menzionato all’art. 134 è quello disciplinato dagli artt. 138-141 per la dichiarazione di notevole interesse pubblico, che non riguarda le foreste – richiamate dall’art. 142 – ma i beni di cui all’art. 136. L’art. 136 elenca, tra gli altri, nuclei e centri storici, ville, giardini, parchi, alberi monumentali includendo, pertanto, anche beni naturali, che però non si possono qualificare come patrimonio forestale alla luce della nozione di cui al Testo unico.

<sup>40</sup> Tanto è vero che l’art. 135, d.lgs. n. 42/2004, prevede che il piano paesaggistico sia frutto di una elaborazione congiunta tra Ministero e regioni.

<sup>41</sup> L’art. 137 comma 2, infatti, prevede che le commissioni competenti per la formulazione di proposte di notevole interesse pubblico siano composte anche da rappresentanti delle sovrintendenze, mentre l’art. 138, comma 4, fa salvo il potere del ministero di dichiarare il notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree di cui all’art. 136.

creare dei beni di rilievo paesaggistico in totale autonomia a seguito degli interventi di compensazione, quando invece il codice Urbani predilige il coordinamento tra amministrazioni statali e regionali.

Il punto cruciale su cui si vuole riflettere è però un altro.

Poco sopra, si è detto che le regioni possono creare paesaggio attraverso gli strumenti della pianificazione<sup>42</sup>. Tuttavia, nel momento in cui si scrive (fine dicembre 2020), questa pre-condizione non si è ancora avverata per il settore in oggetto, poiché non si è concluso l'iter sull'attuazione della disciplina pianificatoria; il che preclude alle regioni il pieno esercizio del potere di “creare” patrimonio forestale, comprimendone di fatto le funzioni di valorizzazione. L'*impasse* dovrebbe risolversi a breve, considerando l'avvenuta approvazione in sede di Conferenza Stato-regioni del decreto attuativo sulla pianificazione<sup>43</sup>, che costituisce dunque una novità da accogliere con grande entusiasmo, pur dovendosi rinviare i giudizi finali ad un momento successivo alla sua entrata in vigore ed alla sua implementazione.

Al fine di assicurare alle regioni pieni poteri di valorizzazione, è però opportuno che l'attuazione della programmazione e pianificazione forestale sia estesa anche alle norme più delicate del Testo unico.

#### **4. I limiti della valorizzazione nel Testo unico: l'attesa per la disciplina di attuazione sul recupero funzionale e produttivo dei terreni abbandonati e silenti**

Ai sensi dell'art. 6 del Testo unico, la programmazione e la pianificazione forestale sono funzionali a promuovere una gestione attiva del patrimonio boschivo, contribuendo allo sviluppo delle sue filiere produttive, ambientali e socio-culturali.

Per raggiungere questi obiettivi, il legislatore indica la necessità di adottare alcuni strumenti, *in primis* la “Strategia forestale nazionale”, di durata ventennale, che definisce gli indirizzi nella gestione delle foreste. Seguendo un'impostazione “a cascata”, le regioni si adeguano ai contenuti della strategia, individuando i propri obiettivi e le relative linee di azione tramite i programmi forestali regionali.

La programmazione va poi attuata mediante gli strumenti di pianificazione, sempre di competenza regionale che sono di due tipi: i piani forestali di indirizzo territoriale ed i piani di gestione forestale. I primi sono facoltativi e, se adottati, fungono sostanzialmente da collegamento tra la pianificazione paesaggistica e quella forestale, essendo inoltre chiamati ad indicare destinazioni d'uso delle superfici silvo-pastorali ricadenti all'interno del territorio sottoposto a pianificazione. I secondi sono invece obbligatori, devono attuare gli indirizzi della programmazione forestale e sono rivolti a pianificare la

---

<sup>42</sup> Si v. nota 38.

<sup>43</sup> Infatti, come specificato in sede di Conferenza Stato-regioni, la disciplina del decreto dovrà riferirsi tanto ai piani forestali di indirizzo territoriale quanto ai piani di gestione forestale. Per una lettura dei documenti ad ora disponibili, si rinvia alla pagina web <https://www.federforeste.it/news/conferenza-stato-regioni-approvati-i-decreti-pianificazione-e-viabilita-attuativi-del-testo-unico-delle-foreste-e-filiere-forestali/>.

tutela, le modalità d'uso, la gestione e la valorizzazione delle risorse forestali sulle proprietà pubbliche e private, imponendo vincoli conformativi sui boschi in proprietà pubblica e sui boschi in proprietà privata. Questo sistema appare ben strutturato e potrebbe risultare efficace se coordinato con altre disposizioni del Testo unico, la cui attuazione dipende, appunto, da una consapevole programmazione e pianificazione.

Si pensi allo scenario in cui gli strumenti pianificatori sono chiamati a regolare, per esigenze di valorizzazione, il recupero di un bosco inutilizzato o che ha perso la sua funzione originaria. Come è noto, il problema della riqualificazione di beni inutilizzati è molto sentito dai comuni nei processi di rigenerazione urbana, che, in mancanza di un accordo con il proprietario, incontrano nella proprietà privata un ostacolo spesso insuperabile, anche per l'assenza di una specifica normativa statale in merito<sup>44</sup>. Al contrario, per il recupero funzionale delle foreste, la situazione appare diversa, perché le norme del Testo unico “aprono” all'intervento pubblico su terreni di proprietà di terzi.

Si veda innanzitutto l'art. 7, comma 6, che obbliga la regione ad eseguire interventi di ripristino sui terreni in caso di violazione delle norme sulla gestione forestale, con una sostituzione diretta del proprietario, ammettendo una occupazione temporanea senza la corresponsione di alcun indennizzo. La previsione è incisiva ma non rivoluzionaria, perché presuppone la violazione delle previsioni pianificatorie che incidono su beni privati di interesse pubblico, soggetti cioè ad una regolazione vincolistica, legittimando così l'intervento sostitutivo delle regioni<sup>45</sup>.

Appare molto più innovativo, invece, l'art. 12 del Testo unico, in forza del quale le regioni possono intervenire sui terreni abbandonati (cioè non coltivati per almeno tre anni) e silenti (di cui non è possibile individuare il proprietario) per motivi di valorizzazione funzionale e di recupero produttivo<sup>46</sup>. Ferme queste finalità, le regioni possono procedere alla stipulazione di accordi con i privati proprietari; in particolare, il comma 3 consente a tali enti – in caso di mancato raggiungimento dell'accordo, ovvero di inadempimento dei relativi obblighi concordati da parte del proprietario, o ancora là dove non sia stato possibile rintracciarlo – di sostituirsi ad esso, svolgendo in via autonoma l'intervento di recupero, o

---

<sup>44</sup> Sui problemi che i processi di rigenerazione devono affrontare, tra cui il diritto di proprietà, si vedano i contributi all'interno del volume E. FONTANARI – G. PIPERATA (a cura di), *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017. Il diritto di proprietà è percepito come un fattore che i processi di rigenerazione urbana non possono ignorare anche dal regolamento sui beni comuni urbani del comune di Bologna, che all'art. 14, comma 3, prevede che «i cittadini attivi non possono realizzare attività o interventi che contrastino con la fruizione collettiva del bene». Sulle esperienze regolamentari di alcuni comuni, che hanno ipotizzato una disciplina di intervento sugli immobili privati inutilizzati nelle aree urbane, M. ROVERSI MONACO, *Il Comune amministratore del patrimonio pubblico inutilizzato*, in *Riv. giur. edil.*, n.5/2016, pp. 541 ss., ed in particolare si vedano le considerazioni del par. 6.

<sup>45</sup> Sulla regolazione vincolistica, per tutti A.M. SANDULLI, *Boschi (voce)*, cit., pp. 619-620.

<sup>46</sup> Per la completa definizione di terreni “abbandonati” e “silenti”, si vedano rispettivamente l'art. 3, comma 1, lett. g) e h).

comunque affidandolo tramite concessione a terzi. In altre parole, l'art. 12, comma 3, permette alle regioni l'adozione di misure provvedimenti in deroga al diritto di proprietà, non solo per esigenze di pubblica incolumità – come desumibile dal combinato disposto dei commi 1, 2 e 3 – ma anche per motivi di carattere economico-produttivo<sup>47</sup>.

L'ambito in cui si muove il legislatore statale è dunque estremamente delicato, perché ammette la compressione del diritto di proprietà non solo a fronte di pericoli per l'ambiente o l'incolumità pubblica ma anche per ragioni sostanzialmente economiche<sup>48</sup>.

Per di più, qualche dubbio di costituzionalità emerge anche considerando che la compressione del diritto di proprietà sui boschi privati non è giustificabile invocando quella giurisprudenza della Cassazione che, in un primo momento, sembrava riconoscere la categoria dei beni comuni nel nostro ordinamento<sup>49</sup>; infatti, il successivo orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo ha esternato una diversa opinione, invitando lo Stato ad indennizzare il proprietario del bene di interesse pubblico di cui era stato illegittimamente privato, obbligando di fatto il Giudice di legittimità ad ordinare il ristoro economico<sup>50</sup>.

In breve, il Testo unico ha dettato una norma sicuramente “audace” e che suscita comunque delle perplessità in termini di applicazione<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> Solo una fonte statale avrebbe potuto definire una norma di questo tenore, in quanto le vicende sul regime proprietario si intersecano con la tutela paesaggistico-ambientale: essendo entrambe le materie di competenza esclusiva dello Stato, la Consulta ha dichiarato, in tempi non remoti, l'incostituzionalità di norme regionali che incidano sui medesimi profili in difetto del coinvolgimento delle amministrazioni centrali. Si veda, ad esempio, Corte cost., 21 febbraio 2017, n. 103, che dichiara l'illegittimità di alcune disposizioni di una legge della regione Sardegna, con cui veniva stabilita la classificazione di alcuni beni ad uso civico, senza il coinvolgimento delle amministrazioni centrali, che sarebbe stato invece necessario perché agli usi civici si ricollegano le materie ambientali e paesaggistiche, la cui tutela è di competenza statale. Per un commento alla sentenza, M. COSULICH, *La legge 20 novembre 2017, n. 168: “norme in materia di domini collettivi”. Osservazioni a prima lettura*, in *Riv. dir. agr.*, n.4/2017, pp. 691 ss., ed in particolare 705, rileva come lo Stato si sia proclamato difensore degli assetti fondiari collettivi, impugnando le norme regionali che vi attentavano. Ed ancora, Corte cost., 18 luglio 2014, n. 201, afferma che la previsione regionale sulla sdemanializzazione degli usi civici nel territorio sardo, attraverso il piano straordinario di accertamento demaniale e la delega conferita ai comuni (l. reg. 2 agosto 2013, n. 9), esorbita dalle competenze statutarie ed interferirebbe sulla conservazione e sulla tutela dell'ambiente e del paesaggio, di competenza esclusiva dello Stato.

<sup>48</sup> Come desumibile dall'art. 12, comma 1.

<sup>49</sup> Il riferimento è alla nota sentenza c.d. “valli da pesca”, Cass., Sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3665, con commento di F. CORTESE, *Dalle valli da pesca ai beni comuni. La Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, n.12/2011, pp. 1170 ss., in cui la Corte qualifica come bene demaniale marittimo una valle da pesca della laguna veneta in ragione del suo pubblico uso, nonostante una società privata ne fosse formalmente proprietaria per un atto di compravendita stipulato in precedenza. Per i riferimenti bibliografici più significativi sui beni comuni, U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011; S. RODOTÀ, *Verso i beni comuni*, in *Riv. crit. dir. priv.*, n.4/2017, pp. 495 ss.; C. MICCICHÈ, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2018; F. SIMONE, *Cura dei beni comuni e responsabilità condivisa*, in *Munus*, n.1/2018, pp. 47 ss.; V. CERULLI IRELLI – L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Labsus*, [www.labsus.org](http://www.labsus.org); M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI, *Note minime su beni comuni e funzione amministrativa*, in *costituzionalismo.it*, n.1/2017.

<sup>50</sup> Corte EDU, 23 settembre 2014, C-46154/11,

<sup>51</sup> Occorre comunque riconoscere che l'intenzione di proporre un modello normativo orientato alla funzionalizzazione dei beni in disuso (senza distinguere tra quelli naturali ed artificiali) trova alcune conferme nelle leggi regionali in tema di rigenerazione urbana, le quali disciplinano usi temporanei su edifici e spazi urbani, anche privati, per finalità di attivare processi di recupero. In merito, si veda per esempio l'art. 16, l. reg. Emilia-Romagna, 21 dicembre 2017, n. 24.

È su questi profili che emerge l'importanza della disciplina sulla programmazione e pianificazione forestale. L'art. 12, comma 4, specifica infatti che gli interventi di recupero funzionale e produttivo dei boschi sono attuati attraverso gli strumenti di cui all'art. 6; cioè, il potere di intervento sui beni forestali abbandonati o silenti è possibile a fronte di una preliminare attività di programmazione e pianificazione, che indichi le modalità di intervento.

La possibilità di procedere al ripristino ed al recupero dei boschi abbandonati e silenti è condizionata, però, dal fatto che – come già sopra ricordato – l'iter ministeriale del decreto attuativo per la pianificazione forestale non si è ancora concluso, sebbene sembri prossima la sua adozione, considerata l'approvazione intervenuta a dicembre 2020 in sede di Conferenza Stato-regioni. L'auspicio è che il decreto attuativo fornisca alle regioni efficaci linee di indirizzo per la redazione dei piani di gestione forestali, anche con riguardo alle modalità di intervento sui terreni abbandonati e silenti.

Al di là di questa speranza, desta comunque perplessità che sia ancora in corso il procedimento di approvazione della strategia forestale, giunto alla conclusione delle consultazioni pubbliche, il quale dovrebbe orientare i programmi regionali e, a cascata, i piani di gestione forestale; per l'effetto, c'è il rischio che questi ultimi vengano definiti al di fuori di una cornice coerente ed unitaria<sup>52</sup>. In breve, si teme che il recupero funzionale e produttivo dei terreni abbandonati e silenti sia attuato in mancanza di una programmazione coordinata e ragionata.

Ciò non toglie che, ad ora, le regioni possano egualmente attuare interventi su foreste in proprietà privata in base alle proprie leggi antecedenti il d.lgs. n. 34/2018; tuttavia, queste non prevedono una apposita disciplina per il recupero e ripristino dei terreni abbandonati e silenti.

A titolo di esempio, si consideri la l. reg. Veneto 13 settembre 1978, n. 52, che all'art. 23 affida la pianificazione forestale ai piani di riassetto e riordino, demandandone l'attuazione all'art. 5, reg. 7 febbraio 2020, n. 2 ("Prescrizioni di massima e di polizia forestale")<sup>53</sup>. Gli artt. 28 e 41, reg. n. 2/2020, disciplinano il ripristino dei boschi distrutti ed in stato di degrado, obbligando i proprietari all'intervento di recupero; in particolare, l'art. 41, comma 3, consente alla regione di eseguire gli interventi di ripristino necessari anche in caso di mancato consenso del proprietario, individuando la norma legittimante nell'occupazione temporanea *ex art. 7, comma 6, d.lgs. n. 34/2018*, senza la corresponsione dell'indennizzo. L'intervento

---

<sup>52</sup> Per maggiori approfondimenti si veda la descrizione dell'iter di definizione della strategia forestale nazionale all'interno della pagina web del Ministero per le politiche agricole, forestali e alimentari: <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15339>.

<sup>53</sup> L'art. 5, reg. n. 2/2020, specifica che i piani di riassetto forestale sono predisposti dai proprietari o gestori del bosco di estensione superiore ai cento ettari e sono approvati dalla struttura regionale competente in materia forestale, con una durata pari almeno a dieci anni. I piani di riordino forestale sono invece definiti dai comuni e dagli enti parco per le aree di propria competenza territoriale non ricomprese nei piani di riassetto e sono approvati dalla struttura regionale competente in materia forestale; la loro durata non può essere inferiore a quindici anni.

coatto della regione presuppone quindi l'accadimento di eventi dannosi, di dissesto idrogeologico o incendi, senza però spingersi ad ammettere il recupero dei beni privati abbandonati o silenti per la valorizzazione funzionale e per agevolare il recupero produttivo, come invece prevede l'art. 12 del Testo unico.

L'esempio è emblematico delle difficoltà delle regioni di intervenire su beni forestali privati in disuso e mal gestiti, ma che non costituiscono un pericolo per l'incolumità pubblica; il che rimarca ancor di più l'importanza di attuare la disciplina pianificatoria anche in relazione all'art. 12.

In definitiva, il d.lgs. n. 34/2018 presenta alcune criticità "interne", che ostacolano lo svolgimento di efficaci politiche di valorizzazione, soprattutto con riferimento al recupero funzionale e produttivo dei boschi, con la speranza di una loro prossima soluzione.

È bene però segnalare che la piena affermazione di tali politiche può incontrare ulteriori limiti, dovuti a fattori "esterni".

La tutela dei boschi e l'utilizzo delle relative risorse sono infatti regolati anche da altre fonti, su tutte le normative in materia di domini collettivi ed usi civici, che delineano un regime di protezione e – di conseguenza – di valorizzazione diverso da quello del Testo unico.

## 5. Il patrimonio forestale nella disciplina dei domini collettivi e degli usi civici

La protezione e l'utilizzo economico delle aree boschive sono centrali anche nella l. 20 novembre 2017, n. 168, in tema di domini collettivi. L'istituto indica i beni naturali di proprietà di una collettività ben individuata, costituita dai residenti dei comuni o delle frazioni di comuni ai quali, a seguito della liquidazione degli usi civici, è stato attribuito il diritto di godimento delle risorse agro-silvo-pastorali sui relativi terreni boschivi<sup>54</sup>. Il collegamento tra il Testo unico e la l. n. 168/2017 si rinviene quindi nel medesimo ambito di applicazione – le aree forestali – in accordo anche con il pensiero della dottrina che già diversi decenni fa individuava una stretta connessione tra patrimonio forestale (pubblico e privato) e proprietà collettive<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Per un commento alla normativa e, più in generale, all'istituto dei domini collettivi, G. PAGLIARI, "Prime note" sulla l. 20 novembre 2017, n. 168 ("norme in materia di domini collettivi"), in *Il dir. econ.*, n.1/2019, pp. 11 ss.; W. GIULIETTI, *Norme in materia di domini collettivi ed assetti organizzativi*, in *Il dir. econ.*, n.3/2018, pp. 1041 ss.; F. MARINELLI – F. POLITI (a cura di), *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, Pisa, 2019. Per una lettura sui domini collettivi antecedenti alla riforma, V. CERULLI IRELLI, *Apprendere "per laudo". Saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quad. fior.*, n. 45/2016, pp. 295 ss.; F. MARINELLI, *Assetti fondiari collettivi*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, X, 2017, pp. 72 ss.; P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico*, in *Dir. amm.*, n.1/2003, pp. 186 ss.

<sup>55</sup> Sulla sovrapposibilità tra regime della proprietà forestale pubblica e privata, da un lato, e quella della proprietà collettiva a carattere silvo-pastorale, dall'altro, si vedano le riflessioni di A. ABRAMI, *La disciplina normativa dei terreni forestali*, cit., pp. 179 ss., in particolare p. 183.

Ma i punti di contatto non sono esauriti. Si pensi al vincolo paesaggistico imposto *ex lege*, individuato dall'art. 3, comma 6, l. n. 168/2017, in modo sostanzialmente identico a quanto rilevato per il Testo unico<sup>56</sup>; o, ancora, alla funzione di conservazione e valorizzazione ambientale<sup>57</sup>, nonché alla strumentalità dei domini collettivi alla soddisfazione delle esigenze economiche, seppur riferite alla sola comunità proprietaria<sup>58</sup>.

Ancora, nel nostro ordinamento sono presenti altre norme sulla protezione paesaggistico-ambientale e sull'utilizzo delle aree silvane.

Il riferimento è, in particolare, alla disciplina degli usi civici, istituto di origine medioevale regolato dalla l. 16 giugno 1927, n. 1766, che attribuisce il diritto di godimento delle risorse agro-silvo-pastorali ad una collettività ed ai suoi esponenti stanziati sul territorio, attuando una sintesi tra l'interesse di salvaguardia dell'ecosistema e il diritto al sostentamento<sup>59</sup>.

A seguito della dissoluzione del sistema feudale, gli usi civici, anche grazie alle resistenze delle comunità interessate<sup>60</sup>, sono sopravvissuti ai tentativi degli Stati della penisola che, in epoca post-moderna, intendevano estinguere l'utilizzo promiscuo delle risorse forestali tramite il conferimento in proprietà delle terre ai fruitori ed ai comuni quali rappresentanti della collettività<sup>61</sup>.

Tuttavia, la l. n. 1766/1927 – così come le precedenti norme promulgate dallo Stato italiano e dagli Stati pre-monarchici – ha generato una certa confusione perché, nel tentativo di risolvere i conflitti tra popolazioni e comuni formali intestatari che rivendicavano la proprietà dei fondi<sup>62</sup>, ha assoggettato istituti

---

<sup>56</sup> Con la sola differenza che, con riguardo al Testo unico, il vincolo paesaggistico è dovuto al rinvio all'art. 142, comma 1, lett. g), d.lgs. n. 42/2004.

<sup>57</sup> Cfr. art. 2, comma 1, l. n. 168/2017.

<sup>58</sup> Per i profili economici dei domini collettivi, cfr. G. PAGLIARI, "Prime note" sulla l. 20 novembre 2017, n. 168, cit., p. 12 e *passim*.

<sup>59</sup> Sugli usi civici la bibliografia è molto estesa, per cui si richiamano, senza pretese di completezza, gli studi più significativi, fra cui: L. DE LUCIA, *Usi civici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1999, pp. 584 ss.; F.G. SCOCA, *Usi civici e irragionevolezza regionale*, in *Giur. cost.*, n.6/1997, pp. 3411 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, in A. CICU – F. MESSINEO (diretto da), *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 2003; M.A. LORIZIO, *Usi civici*, in *Enciclopedia giuridica*, XXXVII, Roma, Treccani, 1994; ID., *Gli usi civici: aspetti e problemi delle proprietà collettive*, Napoli, 2000; U. PETRONIO, *Usi civici*, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano, pp. 930 ss.; G. CURIS, *Usi civici*, in *Nuovo digesto italiano*, XII, Torino, 1940, pp. 742 ss. Per ulteriori riferimenti, si rinvia agli studi bibliografici citati nelle note successive.

<sup>60</sup> L. DE LUCIA, *Usi civici*, cit., p. 586.

<sup>61</sup> Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Apprendere "per laudo"*, cit., pp. 309-315, descrive vari provvedimenti legislativi dei governi della penisola dagli inizi del XIX secolo che miravano – appunto – ad eliminare la promiscuità nella fruizione delle risorse boschive attribuendo i terreni in proprietà ai comuni o, pro-quota, a quegli stessi soggetti che già beneficiavano degli usi civici.

<sup>62</sup> Così L. DE LUCIA, *Usi civici*, cit., pp. 590-592, il quale, inoltre (p. 591) ricorda che gli *iura in re propria* possono essere costituiti da: terre affidate a comuni e frazioni quali corrispettivi delle affrancazioni degli usi civici su terre private in base a leggi precedenti il 1927, ovvero a leggi di liquidazione; terreni posseduti da comuni e frazioni su cui sono esercitati gli usi civici. Per un elenco dei provvedimenti legislativi degli Stati preunitari, V. CERULLI IRELLI, *Apprendere "per laudo"*, cit., pp. 310 ss.



differenti alla stessa disciplina. Cioè, la l. n. 1766/1927 si è rivolta tanto ai domini collettivi giunti nella proprietà dei comuni, in qualità di successori delle antiche comunità, quanto ai beni già appartenenti a comuni, associazioni ed università, gravati da usi civici. La riconduzione a regime unitario si è rivelata arbitraria perché, a differenza dei domini collettivi, gli usi civici non attribuiscono la proprietà formale in capo alla comunità che sfrutta le risorse agro-silvo-pastorali<sup>63</sup>.

La confusione causata dalla definizione di un regime giuridico unitario per le proprietà collettive ed i diritti di godimento promiscuo generò ulteriori problemi.

A seguito del primo riconoscimento con legge della personalità giuridica delle comunità che gestivano le terre – le c.d. Regole, tipiche delle zone del Nord-Est del Paese<sup>64</sup> – seguirono altre norme che qualificavano alcune comunioni familiari come enti privatistici a cui imputare la formale proprietà delle aree boschive<sup>65</sup>. Il che diede avvio a numerose battaglie giudiziarie promosse dalle stesse Regole per vedere riconosciuta la propria esistenza ed autonomia<sup>66</sup>, al fine di eliminare gli usi civici e di impedire lo sfruttamento delle risorse agro-silvo-pastorali a soggetti esterni alla comunità<sup>67</sup>.

In altre parole, l'istituzione della Regola serviva a sottrarre i terreni dal godimento promiscuo e, pertanto, all'esercizio del *ius excludendi alios*, in aperta contraddizione con la *ratio* dell'istituto, ma probabilmente più in coerenza con l'indole possessoria ed escludente della natura umana.

Certo, la disciplina legislativa confermava egualmente gli attributi di inalienabilità ed indivisibilità delle quote dei terreni<sup>68</sup>, ma il punto fondamentale era un altro: la comunità otteneva la titolarità formale del

---

<sup>63</sup> Tanto è vero che il diritto di proprietà permane in capo al soggetto proprietario del fondo, che però non ne può disporre liberamente stante la presenza degli usi civici – e dunque di diritti di godimento promiscuo – a favore dei componenti della comunità.

<sup>64</sup> Il riferimento è al d.l. 3 maggio 1948, n. 1104, che istituì le Regole della Magnifica Comunità Cadorina, ossia una Comunione familiare qualificabile come ente privato di interesse pubblico, a cui il legislatore attribuiva la gestione dei terreni. La proprietà di questi ultimi, tuttavia, non traslava in capo alle Regole, ma permaneva in capo ai singoli regolieri, ovvero gli stessi abitanti della comunità. In merito, si veda A. ABRAMI, *La disciplina normativa dei terreni forestali*, cit., pp. 182-187.

<sup>65</sup> Al riguardo, si veda la l. 25 luglio 1952, n. 991.

<sup>66</sup> L'autonomia fu in seguito riconosciuta dalla l. 3 dicembre 1971, n. 1102, ed in particolare dall'art. 10, comma 2, che ha elencato le comunità (*rectius* Regole) riconosciute come autonome sul territorio nazionale.

<sup>67</sup> A. ABRAMI, *La disciplina normativa dei terreni forestali*, cit., 188-190. Si specifica, inoltre, che secondo Abrami (p. 190, nota 28) l'art. 10, comma 2, l. n. 1102/2971, non definisce un elenco tassativo delle Regole, per cui la disposizione dovrebbe interpretarsi nel senso che tutte le comunioni che presentavano le caratteristiche ivi definite sarebbero state considerate Regole.

<sup>68</sup> A. ABRAMI, *La disciplina normativa dei terreni forestali*, cit., pp. 190-191, che richiama l'art. 11, l. n. 1102/1972.

diritto di proprietà, seppur nella sua declinazione collettiva<sup>69</sup>, contrastando il consumo delle risorse boschive ed assicurandone la rigenerazione e la conservazione intergenerazionale<sup>70</sup>.

Nonostante il travagliato percorso, gli usi civici sono egualmente sopravvissuti, anche grazie ad un importante contributo della Corte di cassazione, che negli anni '60 e '70 dello scorso secolo interpretò i principi della l. n. 1766/1927 in senso conservativo anziché liquidatorio<sup>71</sup>, con l'effetto però di renderne ancora più incerta la distinzione rispetto alle proprietà collettive<sup>72</sup>.

Non a caso, le conseguenze della confusione si notano ancora oggi, in quanto gli usi civici presentano importanti analogie con i domini collettivi: determinano il vincolo paesaggistico *ex lege* sulle aree boschive<sup>73</sup> e sono funzionali sia ai bisogni primari dell'uomo<sup>74</sup> sia allo sfruttamento delle risorse naturali<sup>75</sup>. In ragione delle evidenti connessioni, sono emerse alcune incertezze circa eventuali abrogazioni della l. n. 1766/1927 ad opera della l. n. 168/2017, ma la dottrina ha risposto in senso negativo, sostenendo anzi l'integrazione tra le due discipline<sup>76</sup>. La lettura è condivisibile perché – come già osservato – la l. n. 168/2017 fa finalmente chiarezza sulla dicotomia tra domini collettivi ed usi civici, includendo solo i

---

<sup>69</sup> Sulla differenza tra proprietà collettiva, proprietà pubblica e privata, V. CERULLI IRELLI, *Apprendere "per laudo"*, cit., pp. 295 ss.

Per completezza, si segnala che, seppur incentrate sul concetto di proprietà collettiva, le normative sui domini collettivi e sugli usi civici non rinnegano la presenza di un soggetto proprietario in senso formale del bene. Sul punto, si veda ad esempio L. PRINCIPATO, *I profili costituzionali degli usi civici in re aliena e dei domini collettivi*, in *Giur. cost.*, n.1/2015, pp. 207 ss., ed in particolare par. 3, il quale osservando che «occorre infatti accordare protezione anche alla sfera del proprietario» ricorda indirettamente come, anche nei domini collettivi e negli usi civici sia presente un proprietario formale, il quale però non ha piena disponibilità della cosa stante i diritti di godimento degli esponenti della comunità. In termini simili, V. CERULLI IRELLI, *Apprendere nel "per laudo"*, cit., p. 331, evidenzia che, «la costruzione del demanio civico [...] si traduce nel riconoscimento ad ogni membro della comunità (come singolo e non solo come *civis*) della titolarità delle azioni a tutela del bene comune; della legittimazione ad agire in sede possessoria nonché a tutela della proprietà; e in sede amministrativa, avverso provvedimenti dell'autorità produttivi di effetti ablativi o comunque limitativi del godimento sul bene comune. [...] Il riconoscimento dell'azione a tutela del bene in sé dimostra che oggetto del diritto del cittadino non è il mero uso (come diritto reale su cosa altrui) ma è il bene nella sua totalità». C'è, dunque, il riconoscimento di un fenomeno proprietario, seppur non inteso in termini individualistici secondo gli schemi della concezione liberale ottocentesca.

<sup>70</sup> Il tema a cui si fa riferimento è quello della c.d. tragedia dei *commons*, per cui è dovuto il richiamo a G. NAPOLITANO, *I beni pubblici e le "tragedie dell'interesse comune"*, in AA.VV., *Analisi economia e diritto amministrativo. Annuario Aipda 2006*, Milano, 2007, pp. 125 ss., nonché a G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, n.162/1968, pp. 1243 ss.

<sup>71</sup> Così F. MARINELLI, *Dagli usi civici ai domini collettivi*, cit., par. 4, cui si rinvia anche per gli orientamenti del Giudice di legittimità.

<sup>72</sup> Sulle ragioni della promiscuità tra i due istituti, creatasi nel corso del XX secolo, anche A. ABRAMI, *La disciplina normativa dei terreni forestali*, cit., pp. 182 ss.

<sup>73</sup> Si veda l'art. 142, comma 1, lett. h), d.lgs. n. 42/2004. Tuttavia, si consideri che l'imposizione del vincolo paesaggistico sui terreni soggetti ad usi civici è dovuto alla l. 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. "legge Galasso"), come specificato anche da M. BROCCA, *Paesaggio e agricoltura a confronto*, cit., 2-3. Sul valore paesaggistico delle terre soggette ad usi civici, si vedano anche le pronunce della Corte cost. 20 febbraio 1995 n. 46; 18 luglio 2014 n. 210. In termini simili, Corte cost., 1° aprile 1993 n. 133; 21 novembre 1997 n. 345; 27 luglio 2006 n. 310.

<sup>74</sup> Così L. PRINCIPATO, *I profili costituzionali degli usi civici in re aliena e dei domini collettivi*, cit., par. 2, nota 39.

<sup>75</sup> Sul carattere patrimoniale degli usi civici (confermato anche dalle procedure di liquidazione), L. DE LUCIA, *USI civici*, cit., pp. 586-587; così anche M. BROCCA, *Paesaggio e agricoltura a confronto*, cit. pp. 10-11.

<sup>76</sup> F. MARINELLI, *Dagli usi civici ai domini collettivi*, in *Giust. civ.*, n.4/2018, pp. 1039 ss., ed in particolare par. 6, sostiene che le norme della l. n. 168/2017 non abrogano quelle del r.d. n. 1766/1927 sugli usi civici ma le vadano ad integrare.

primi nel patrimonio dell'ente collettivo (c.d. demanio civico) e riconoscendo invece ai secondi la natura di servitù di uso pubblico sui beni privati<sup>77</sup>, riprendendo in sostanza la nota contrapposizione tra *iura in re propria* e *iura in re aliena*<sup>78</sup>.

La vigenza di più normative, si diceva, implica la sovrapposizione tra le diverse fonti e, perciò, complica l'individuazione dell'esatto regime giuridico nella protezione e valorizzazione del patrimonio forestale<sup>79</sup>: in presenza di domini collettivi ovvero di usi civici su determinate aree boschive, l'applicazione del Testo unico diverrebbe residuale, a fronte dell'esistenza di normative di carattere speciale e – di fatto – di diverso contenuto.

Occorre verificare, dunque, se le varie fonti presentino differenze marcate nella protezione e valorizzazione dei boschi: in caso positivo, le modalità di utilizzo del patrimonio forestale muterebbero radicalmente rispetto alla disciplina d.lgs. n. 34/2018.

## **6. Protezione e valorizzazione del patrimonio forestale: domini collettivi ed usi civici a confronto con il Testo unico**

Gli studi sulla funzione dei beni pubblici rispetto all'interesse collettivo suggeriscono di rivolgere l'attenzione alla destinazione – e quindi all'uso – del patrimonio forestale<sup>80</sup>.

Per quanto riguarda il Testo unico, le trasformazioni di cui all'art. 8, consentendo l'eliminazione di parte della vegetazione arborea ed arbustiva, sottintendono il possibile mutamento di destinazione della foresta, seppure alle condizioni ivi elencate<sup>81</sup>. Inoltre, poiché l'art. 8 non individua un limite minimo per l'eliminazione della vegetazione, in linea teorica la norma non vieterebbe un disboscamento tale da ridurre

---

<sup>77</sup> Sul fatto che la l. n. 168/2017 faccia chiarezza sul rapporto tra domini collettivi ed usi civici, cfr. G. PAGLIARI, "Prime note" sulla l. 20 novembre 2017, n. 168, cit., pp. 13-14. Sulla confusione sul piano normativo che, prima della l. n. 168/2017, ha caratterizzato per decenni i due istituti, non consentendo una corretta distinzione tra gli stessi, cfr. V. CERULLI IRELLI, *Apprendere "per laudo"*, cit., pp. 305 ss.

<sup>78</sup> L. DE LUCIA, *USI civici*, *passim*.

<sup>79</sup> ID., *op.cit.*, pp. 594, 601, effettua simili considerazioni sulla sovrapposizione tra fonti, seppur con riferimento alla disciplina degli usi civici e della regolazione forestale di cui al r.d. n. 3267/1923.

<sup>80</sup> Per una lettura del rapporto tra beni pubblici ed interessi della collettività, è imprescindibile il richiamo a M. RENNA, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, 2005; per un rapporto tra appartenenza ed uso, si rinvia a M. DUGATO, *Il regime dei beni pubblici: dall'appartenenza al fine*, in A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008, pp. 17 ss., ed a G. DELLA CANANEA, *I beni*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2015, pp. 253 ss.; per uno studio recente sulle ipotesi in cui l'appartenenza soggettiva condiziona la resa degli interessi pubblici, sia consentito il rinvio a G. TORELLI, *Contraddizioni e divergenze delle politiche legislative sui beni pubblici*, Torino, 2019.

<sup>81</sup> L'art. 8 condiziona la trasformazione del bosco, e cioè l'eliminazione della vegetazione arborea ed arbustiva al rispetto delle seguenti condizioni: l'operazione non determini un danno o un danno ambientale ai sensi della dir. n. 2004/35; sia resa l'autorizzazione paesaggistica; l'intervento non contrasti con le esigenze di difesa idrogeologica del territorio. L'ulteriore condizione consiste nello svolgimento delle opere compensative di cui al comma 3.

l'estensione dell'area al di sotto delle dimensioni minime che lo stesso Testo unico stabilisce per la definizione di "bosco"<sup>82</sup>.

In breve, il d.lgs. n. 34/2018 ammetterebbe il mutamento della destinazione e delle modalità di uso del patrimonio forestale, ma non solo: consentirebbe anche l'alienazione delle foreste in quanto beni rientranti nel patrimonio indisponibile, e quindi cedibili a condizione che sia mantenuto il vincolo di destinazione, in coerenza con quanto disposto dall'art. 828 c.c.

Si presenta più complesso, invece, il ragionamento sui boschi soggetti ad usi civici. Ai sensi dell'art. 12, l. n. 1766/1927, i di terreni sono inalienabili e non può esserne mutata la destinazione<sup>83</sup>; nondimeno, il comma 2 ne ammetta in via d'eccezione la cessione in caso di perdita della funzione ed il cambio di destinazione previa autorizzazione regionale<sup>84</sup>, così come confermato anche dagli artt. 39 e 41 del regolamento di attuazione di cui al r.d. 26 febbraio 1928, n. 332<sup>85</sup>.

A ben vedere, però, l'art. 12, comma 1, l. n. 1766/1927, richiama solo gli usi civici di cui all'art. 11, lett. a), ossia quelli relativi ai terreni utilizzabili come bosco o pascolo permanente. Diversamente, l'art. 12, comma 1, non si rivolge agli usi civici sui terreni destinati a coltura agraria di cui all'art. 11, lett. b). Pertanto, l'affermazione secondo cui la presenza di usi civici impedisce la cessione del fondo ed il mutamento della sua destinazione originaria andrebbe specificata: stando all'art. 12, l. n. 1766/1927, ed al r.d. attuativo n. 332/1928, tale affermazione vale solo per i terreni di cui all'art. 11, lett. b), destinati a coltura agraria, ma non per quelli di cui alla lett. a), che alle condizioni sopra ricordate risultano alienabili ed assoggettabili ad una differente funzione<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> Ovviamente, permarrebbe l'obbligo del rispetto delle condizioni di cui all'art. 8 e dell'attuazione delle opere di compensazione.

<sup>83</sup> Per alcune conferme in dottrina su inalienabilità e limiti al mutamento della destinazione, A. ABRAMI, *La disciplina normativa dei terreni forestali*, cit., p. 198; L. DE LUCIA, *Usi civici*, cit., p. 587; L. PRINCIPATO, *I profili costituzionali degli usi civici in re aliena e dei domini collettivi*, cit., pp. 207 ss., par. 4, il quale evidenzia come il diritto all'uso "segua" l'eventuale cessione del fondo, che può circolare nel rispetto di questa condizione. In giurisprudenza, Cass. civ., 28 settembre 2011, n. 19792, che sostanzialmente qualifica il regime degli usi civici come un regime di fatto demaniale, con la conseguenza che il fondo da cui sono tratte le risorse agro-silvo-pastorali risulta inalienabile, incommerciabile, non usucapibile né suscettibile di espropriazione forzata.

<sup>84</sup> In questi termini, L. DE LUCIA, *Usi civici*, cit., p. 594, che riconosce la competenza nel rilascio dell'autorizzazione alla regione, nonostante l'art. 12, comma 2, indichi ancora ad oggi il Ministero quale organo preposto; sul potere di autorizzazione delle regioni anche A. ABRAMI, *La disciplina normativa dei terreni forestali*, cit., pp. 200-201.

<sup>85</sup> L'art. 39, r.d. n. 332/1928, ammette l'alienazione delle terre possedute dai comuni e dalle associazioni che, per le loro esigue estensioni, non si prestano a qualsiasi forma di utilizzazione prevista dalla legge; è necessaria l'autorizzazione dell'allora Ministero dell'economia nazionale, funzione oggi traslata – come si diceva – alle regioni. L'art. 41, invece, prevede il mutamento di destinazione delle terre soggette ad usi civici quando questa possa apportare benefici effettivi alla comunità (ad esempio la costituzione di vivai): anche in questo caso, l'autorizzazione deve essere rilasciata dal Ministero dell'economia nazionale, competenza oggi trasferita alle regioni.

<sup>86</sup> Questa è, del resto, la conclusione cui giunge anche A. ABRAMI, *La disciplina normativa dei terreni forestali*, cit., pp. 200-205. In diversi passaggi dello studio, l'A. sostiene come la disciplina dell'alienabilità e mutamento della destinazione dei terreni soggetti ad usi civici riguardino esclusivamente i terreni di cui all'art. 11, lett. a), l. n. 1766/1927, senza menzionare quelli di cui alla lett. b), offrendo dunque una importante conferma circa l'interpretazione del dato normativo.

Sul punto, ancora, si segnala che la dottrina ha formulato una interessante tesi, secondo cui la previsione del vincolo paesaggistico sui terreni gravati da usi civici<sup>87</sup> abrogerebbe l'art. 12, comma 1, l. n. 1766/1927, nella parte in cui condiziona la cessione dei terreni di cui all'art. 11, lett. a), all'autorizzazione regionale: diversamente, emergerebbero evidenti profili di illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 42 e 117, comma 1, Cost<sup>88</sup>. Il proprietario formale del terreno gravato da usi civici potrebbe perciò alienare il terreno boschivo su cui insiste il vincolo paesaggistico perché la destinazione – e cioè il godimento promiscuo del bene – non sarebbe compromessa, rimanendo anzi opponibile *erga omnes* anche a seguito della cessione<sup>89</sup>.

La tesi, pur ben argomentata, non convince per due ragioni.

La prima è che possono esistere dei beni riservati, non cedibili perché la permanenza nella titolarità originaria costituisce maggiore garanzia di preservazione; il che non comporta alcuna illegittimità costituzionale, essendo anzi questa scelta in linea con l'art. 42, comma 1, Cost<sup>90</sup>.

La seconda ragione si rinviene direttamente nella l. n. 168/2017: l'art. 3, comma 3, prevede l'assoluta inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e perpetua destinazione agro-silvo-pastorale dei beni collettivi di cui al comma 1, al cui interno sono compresi non solo i domini collettivi ma anche gli usi civici in senso stretto, e cioè i c.d. *iura in re aliena*<sup>91</sup>.

L'art. 3, comma 3, l. n. 168/2017, è l'ultima norma in ordine di tempo a disciplinare l'alienazione ed il mutamento di destinazione sui domini collettivi e sugli usi civici e, pertanto, dovrebbe prevalere rispetto alle disposizioni anteriori. Per l'effetto, le terre boschive di proprietà collettiva, o su cui insistono usi civici non ancora liquidati, non risultano né cedibili né mutabili nella destinazione<sup>92</sup>.

In altre parole, dal confronto tra Testo unico e l. n. 168/2017 emerge una disciplina eterogenea per l'alienazione, la destinazione e l'uso, con la conseguenza che il regime giuridico del patrimonio forestale sarà differente se il bosco si configura come un bene collettivo – e cioè se su di esso insistano dei domini

---

<sup>87</sup> Previsione, si ricorda, oggi definita dall'art. 142, lett. h), d.lgs. n. 42/2004, ma in precedenza introdotta dall'art. 1 della legge Galasso.

<sup>88</sup> L. PRINCIPATO, *I profili costituzionali degli usi civici in re aliena e dei domini collettivi*, cit., par. 4, nota 73, ritiene infatti che il richiamo alla disciplina del vincolo paesaggistico consenta l'alienazione dei terreni di cui all'art. 11, lett. a), l. n. 1766/1927, pena l'illegittimità costituzionale rispetto al diritto di proprietà, ovvero agli obblighi internazionali derivanti dall'applicazione della normativa CEDU sul medesimo diritto. Ciò che rileva, infatti, sarebbe il mantenimento della destinazione che deve "seguire" la cessione.

<sup>89</sup> ID., *op.cit.*, par. 4, nota 73.

<sup>90</sup> Sul regime di riserva dei beni pubblici, S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, cit., pp. 42 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Beni pubblici*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, II, Torino, 1987, pp. 283 ss.

<sup>91</sup> Infatti, l'art. 3, comma 1, lett. d), l. n. 168/2017, comprende le terre di proprietà pubblica o privata sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati.

<sup>92</sup> Certo, sarebbe possibile riproporre la medesima censura di violazione degli artt. 42 e 117, comma 1, Cost., nel senso che i beni collettivi così individuati potrebbero comunque essere alienati a condizione che sia mantenuto il vincolo di destinazione; tuttavia, non è nostro compito offrire ulteriori suggestioni di carattere costituzionale.

collettivi o dei diritti di uso civico in senso stretto – o meno. Nel primo caso, si è visto, il bosco non è alienabile né è possibile il mutamento di destinazione, risultandone di fatto limitate le modalità di disposizione e l'appetibilità sul mercato. Non così per la foresta che si configura come bene patrimoniale indisponibile (o bene privato di interesse pubblico se in proprietà privata): essa è alienabile purché sia mantenuto il vincolo di destinazione e sono ammesse le opere di trasformazione secondo quanto sopra osservato<sup>93</sup>.

L'emersione di questi problemi interpretativi non sembra infrequente se si considerano i dati del Rapporto sullo stato delle foreste e del settore forestale in Italia (relativo al biennio 2017-2018), redatto dal MPAAF, secondo cui il patrimonio forestale nazionale occupa oggi circa il 40% della superficie nazionale<sup>94</sup>. Questo dato andrebbe incrociato con quello relativo all'estensione delle superfici dei beni collettivi e di comune godimento in Italia, stimato attorno a quasi il 10% della superficie agricola totale esistente nel Paese<sup>95</sup>. Ciò significa che circa un decimo del patrimonio boschivo destinato a risorse agro-silvo-pastorali del territorio nazionale è soggetto al regime giuridico di cui alla l. n. 168/2017, deviando dalla disciplina “ordinaria” del Testo unico. I numeri non sono esigui e motivano perciò l'esigenza di distinguere le normative.

Ma c'è ancora spazio per qualche ulteriore riflessione.

L'inalienabilità e la destinazione perpetua dei beni collettivi di cui alla l. n. 168/2017 denotano un rafforzamento della titolarità soggettiva della proprietà, intesa nella sua declinazione collettiva, che è il mezzo attraverso cui il legislatore preserva la funzionalità e la valorizzazione delle aree boschive, anche per assicurarne la fruizione alle generazioni future. Cioè, l'appartenenza soggettiva è strumentale alla resa della destinazione<sup>96</sup>. Al contrario, nella disciplina del d.lgs. n. 34/2018 la funzione della proprietà non è altrettanto decisiva, perché l'alienabilità dei terreni è condizionata al mantenimento della destinazione.

---

<sup>93</sup> Sul mantenimento del vincolo di destinazione, per tutti, il rinvio è ad A.M. SANDULLI, *Boschi (voce)*, cit., pp. 619-620.

<sup>94</sup> Il rapporto è consultabile al sito <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/19231>. Le informazioni sulla copertura del 40% del patrimonio forestale rispetto alla superficie dell'intero territorio nazionale sono reperibili nel paragrafo intitolato “Presentazione”, a pagina 6 del rapporto.

<sup>95</sup> In merito si veda il rapporto Istat nell'ambito del censimento dell'agricoltura del 2010, di cui all'indirizzo web <https://www.istat.it/it/censimenti-permanenti/censimenti-precedenti/agricoltura/agricoltura-2010>. Gli stessi dati sono richiamati anche nel documento per la presentazione del progetto di legge AC4522, firmatario On. Giorgio Pagliari, che in seguito al completamento dell'iter parlamentare ha dato luce alla l. n. 168/2017 su cui si sta scrivendo. Il dossier del progetto di legge e la relativa relazione sono accompagnati da una riflessione di ordine generale sulle proprietà collettive e sono reperibili all'indirizzo <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/AG0465.Pdf>.

<sup>96</sup> Per alcune riflessioni sul rapporto tra titolarità e destinazione, in cui la prima è funzionale alla effettiva resa della seconda, A.M. SANDULLI, *Beni pubblici (voce)*, cit., pp. 290-291, il quale ritiene che l'inalienabilità dei beni demaniali sia strumentale al mantenimento della destinazione. Per ulteriori ragionamenti sull'importanza del profilo soggettivo in relazione alla garanzia dell'uso pubblico del bene, sia consentito nuovamente il rinvio a G. TORELLI, *Contraddizioni e divergenze delle politiche legislative sui beni pubblici, passim*.

Di fatto, il patrimonio forestale è salvaguardato tramite meccanismi giuridici contrapposti, che fanno alternativamente leva sulla proprietà e sulla destinazione.

Ciò si spiega in ragione di una importante divergenza nella *ratio* degli istituti. I domini collettivi e gli usi civici devono assicurare (anche) la fruizione delle risorse agro-silvo-pastorali per esigenze di sostentamento della comunità, per cui il legislatore ha ritenuto che il regime di inalienabilità e destinazione perpetua fosse lo strumento più efficace per raggiungere il risultato; diversamente, il Testo unico forestale si concentra sulla protezione e valorizzazione economica del bene *in se*, e non sul suo godimento promiscuo o collettivo.

Ma c'è di più.

Domini collettivi ed usi civici condizionano la disciplina del patrimonio forestale anche sul versante della pianificazione: nel programmare la gestione delle filiere produttive, la strategia forestale nazionale, i programmi forestali regionali ed i piani di gestione non potranno ignorare la presenza delle foreste su cui insistono domini collettivi o usi civici. Gli strumenti della pianificazione forestale dovrebbero limitarsi a preservare i boschi che costituiscono beni collettivi, senza definire un processo di valorizzazione e sviluppo delle relative filiere, proprio perché sulle risorse agro-silvo-pastorali insiste un uso riservato.

Ancora, il Testo unico e le altre norme a tutela delle foreste presentano un altro punto di frizione sul versante processuale, che in questa sede viene rilevato a titolo di semplice suggestione e senza pretese di esaustività.

Nonostante le opinioni in senso contrario della dottrina<sup>97</sup>, è risaputo che nel nostro ordinamento la tutela dei valori paesaggistico-ambientali è a base soggettiva<sup>98</sup>: in mancanza della dimostrazione di un interesse specifico, il c.d. *quisque de populo* non dispone dell'azione di risarcimento del danno all'ambiente, che secondo la giurisprudenza spetta al solo Ministero *ex art.* 311, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, in qualità di titolare del "bene ambiente" *in se*<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> Cfr. A. POLICE, *Il giudice amministrativo e l'ambiente: giurisdizione oggettiva o soggettiva?*, in D. DE CAROLIS – E. FERRARI – A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, pp. 297 ss.; W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, Napoli, 2012, pp. 141 ss.; R. LEONARDI, *L'esclusione della legittimazione ad agire degli enti locali nell'azione risarcitoria in tema di danno ambientale: la negazione del «federalismo ambientale»*, in *Foro amm. TAR*, 2013, pp. 2925 ss., ed in particolare 2936; F. GIGLIONI, *La legittimazione processuale attiva per la tutela dell'ambiente alla luce del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. proc. amm.*, n.1/2015, pp. 413 ss.

<sup>98</sup> G. CALABRÒ, *La legittimazione ad agire a tutela delle risorse ambientali: la prospettiva dei beni comuni*, in *Dir. e soc.*, n.4/2016, pp. 807 ss.; cfr. anche R. LEONARDI, *La legittimazione processuale delle associazioni ambientaliste: alcune questioni ancora giurisprudenziali*, in *Riv. giur. edil.*, n.1/2011, 1, pt. II, pp. 3 ss.; F. ROMANO, *La legittimazione ad agire a tutela dell'ambiente: verso una rivisitazione del sistema processuale amministrativo*, in *Riv. giur. edil.*, n.3/2014, pt. I, pp. 552 ss.

<sup>99</sup> Si è pronunciata in tal senso anche Corte cost., giugno 2016, n. 126; Corte cost., 23 luglio 2009, n. 235. Nella giurisdizione ordinaria, tra le tante, Cass., Sez. III, 15 novembre 2019, n. 1997; Sez. III, 22 novembre 2017, n. 6727; Sez. III, 16 giugno 2016, n. 35610. In ambito amministrativo, TAR Campania, Napoli, Sez. VII, 3 maggio 2018, n. 2965.

Con riguardo ai boschi di cui alla l. n. 168/2017, si dovrebbe riconoscere il diritto all'azione ad ogni componente della comunità territoriale in ragione della proprietà collettiva<sup>100</sup>. In questo caso, tuttavia, il singolo agirebbe nella sua qualità di proprietario (seppur pro-quota) del bosco che ha subito un danno, e non di *quisque de populo* per una lesione de “bene ambiente” *in se*.

Diverso ragionamento dovrebbe farsi per gli usi civici in senso stretto. Per il singolo fruitore delle risorse forestali, è possibile rivendicare l'esistenza dell'uso civico ai sensi dell'art. 3, l. n. 1766/1927, nonché il pieno e pacifico esercizio dei relativi diritti<sup>101</sup>, tra cui rientrano evidentemente anche la tutela del paesaggio e dell'ambiente. In questo caso, il singolo esponente della comunità non è proprietario in senso formale del terreno e non potrebbe dunque lamentarne eventuali danni; eppure, vanta un interesse alla preservazione del paesaggio e dell'ambiente in ragione del sostentamento diretto che trae dal bosco. Il che – in deroga alla giurisprudenza citata – fa quantomeno riflettere sulla possibilità di estendere l'azione per la lesione del “bene ambiente” *in se* al singolo in quanto tale, purché componente della comunità e quindi beneficiario delle risorse silvane, senza la necessità di descrivere lo specifico danno subito che sarebbe presunto sino a prova contraria<sup>102</sup>.

Tornando ai processi di valorizzazione, in conclusione, il legislatore ha definito regimi diversi per la tutela del patrimonio forestale, che ne condizionano le modalità d'uso. È dunque necessario distinguere tra le varie normative, perché il differente grado di protezione delineato dal Testo unico e dalla l. n. 168/2017 sui beni collettivi si riflette inevitabilmente sulle forme gestorie e sulle politiche di valorizzazione<sup>103</sup>. Il che rappresenta evidentemente anche un limite all'applicazione della disciplina del d.lgs. n. 34/2018.

---

<sup>100</sup> Benché il singolo non possa disporre della propria quota, è egualmente uno dei titolari del fondo, così come riconosciuto anche da G. PAGLIARI, “Prime note” sulla l. 20 novembre 2017, n. 16819, *passim*, secondo cui la proprietà collettiva è una forma di dominio esclusivo su un bene, caratterizzata dalla titolarità che è del singolo in quanto componente della comunità e che è di quest'ultima in quanto costituita dai singoli proprietari.

<sup>101</sup> Cass., Sez. un., 20 maggio 2003, n. 7894.

<sup>102</sup> Simili ragionamenti sono svolti anche da V. CERULLI IRELLI, *Apprendere nel “per laudo”*, cit., pp. 331, secondo cui «la costruzione del demanio civico [...] si traduce nel riconoscimento ad ogni membro della comunità (come singolo e non solo come *civis*) della titolarità delle azioni a tutela del bene comune».

<sup>103</sup> Cfr. R. GALLIA, *Problematiche ambientali nella pianificazione territoriale. Il nuovo testo unico in materia di boschi e foreste*, cit., pp. 1119.