

contributi



Riv. giur. ambiente – 2018

EDITORIALE

- STEFANO NESPOR, *Plastica* 1

CONTRIBUTI

- ADABELLA GRATANI, *La foresta: il polmone verde della Terra. Incerta ancora la tutela* 5
 STEFANO NESPOR, *L'adattamento al cambiamento climatico: breve storia di un successo e di una sconfitta* 29
 LUCIANO BUTTI-BEATRICE TONIOLO, *The cost of environmental protection under court scrutiny worldwide* 59

GIURISPRUDENZA - COMMENTI E NOTE

- ADABELLA GRATANI, *Tutela ambientale. Stop all'eccessiva onerosità delle spese giudiziali, anche per lite temeraria*. Nota a Corte di Giustizia dell'Unione europea, Sez. I, 15 marzo 2018, causa C-470/16 85
 ADABELLA GRATANI, *"Scende la neve" e le Associazioni Ambientali conquistano la pista: impugnare i progetti lesivi dei corpi idrici*. Nota a Corte di Giustizia dell'Unione europea, Sez. II, 20 dicembre 2017, causa C-664/15 96
 PAOLA BRAMBILLA, *Caccia in deroga allo storno e deregulation regionale: dalle leggi provvedimento alle leggi "con" provvedimento (tutte illegittime)*. Nota a Corte Costituzionale, 25 ottobre 2017, n. 260 e Corte Costituzionale, 5 aprile 2018, n. 70 102
 CARLO MELZI D'ERIL, *Inquinamento ambientale: la misurabilità della "compromissione e deterioramento significativi" impone una verifica in concreto della lesione*. Nota a Corte di Cassazione penale, Sez. III, 13 dicembre 2017, n. 55510 116
 GIULIA ROYA, *La compromissione e il deterioramento significativi nel*

La foresta: il polmone verde della Terra. Incerta ancora la tutela.

ADABELLA GRATANI

1. Premessa. Il bene “Foresta”. - 2. Collaborazione internazionale a difesa delle foreste. - 3. Le foreste e le iniziative nell’Unione Europea. Linee di intreccio tra tutela *habitat*, uccelli, VIA, VAS, Valutazione di incidenza, gas serra. - 4. Tutela domestica delle foreste. Competenze *multilevel*s. - 5. La via per il nuovo Testo Unico delle “Filiere Forestali”.

1. Premessa. Il bene “Foresta”.

Il patrimonio forestale¹ rappresenta un importante indice dello stato ambientale di una nazione e dell’intero globo², considerato che le foreste

¹ Si veda il rapporto di valutazione globale della F.A.O. *Forest Ecology and Management, Science to sustain the world's forests*, volume 352, 2015, in www.fao.org. vd. *Global Forest Resources Assessment 2015 Desk reference*, F.A.O., Roma, 2015, ivi “*The contributions of forests to the well-being of humankind are far-reaching. Forests provide vital wood supplies and help to combat rural poverty, ensure food security and provide decent livelihoods; they offer promising mid-term green growth opportunities; and they deliver vital long-term environmental services, such as clean air and water, biodiversity, and mitigation of climate change*”. Vd. anche *Sustainable forestry for food security and nutrition. Infographic*, F.A.O., 2017, www.fao.org. ivi per una gestione più oculata delle foreste come elemento per la lotta contro la fame leggesi: “*The forest sector provides a host of economic benefits, including employment and increased household income. These allow people to purchase food, thereby increasing household food security...Worldwide, 815 million people go hungry every day. This figure could be reduced, benefiting millions of people, through the wider adoption and implementation of sustainable forest management as a key component of integrated landscape management (...)*”. Così, per il settore dell’energia: “*Forests are nature’s powerhouse and a vital resource for meeting the world’s renewable-energy demand*”, in *Forests and Energy. Infographic*, F.A.O., 2017, www.fao.org.

² “*The area of land covered by forest and trees is an important indicator of environmental condition*” in R. J. KEENAN *et al.*, *Dynamics of global forest area:*

hanno un ruolo insostituibile a livello biologico ed economico. Esse sono aree naturali preziose per la biodiversità³, *polmone verde* della terra, produttori di ossigeno e di assorbimento del CO₂ disperso nell'atmosfera⁴, fattori indispensabili per la sopravvivenza di tutte le specie, inclusa quella umana. Il fenomeno della deforestazione è da sempre conosciuto per la produzione di legname per le costruzioni, per la fabbricazione di utensili e di mobili; ha raggiunto picchi elevati per la produzione massiccia della carta, fino a raggiungere dimensioni inestimabili in termini di ampiezza di aree e soprattutto in termini di velocità del fenomeno di abbattimento, troppo repentino per la rigenerazione della flora e per assicurare uno sviluppo sostenibile alle generazioni future.

Manca una nozione comune o universale di “foreste” e “superfici boschive”, ma è possibile individuare alcune definizioni nel diritto europeo, in particolare, nel regolamento n. 2152/2003/CE⁵, ove sono indicate le relative nozioni, che i giudici europei hanno ben precisato nel 2010⁶; esse non ostano a disposizioni nazionali contenenti definizioni diverse solo relativamente a sistemi che fuoriescono dall'ambito di applicazione del regolamento. La protezione di tali aree si presenta quindi tale da ricomprendere anche qualsivoglia ulteriore definizione riguardante la forestazione e le superfici annesse che gli Stati intendano assoggettare a tutti gli altri programmi di sistema.

Results from the FAO Global Forest Resources Assessment 2015, in Forest Ecology and Management, Settembre 2015.

³ “Area measures of forest tree species richness are used to define biodiversity hotspots and megadiverse countries and have been used to prioritize conservation efforts both internationally and within countries”, in *State of the World's Forests Genetic Resources*, Commission on Genetic Resources For Food And Agriculture F.A.O., Rome, 2014, www.fao.org.

⁴ “Forests are central and essential to life, supporting wild species and providing countless goods and vital ecosystem services, like clean water and carbon storage” in *Living Forests Report*, W.W.F., 2011, www.wwf.panda.org; e così come illustrato in *Le foreste, depuratori dell'aria terrestre*, www.wwf.it.

⁵ Regolamento n. 2152/2003/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 17 novembre 2003 relativo al monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali nella Comunità (G.U.UE n. 324 11 dicembre 2003), che istituisce il Programma *Forest Focus* (amplius infra). Vedere quanto alle nozioni di foresta e superfici boschive l'art. 3, lett. a) e b).

⁶ Corte di Giustizia (Quarta Sezione) del 22 aprile 2010, in causa C-82/09, in *Raccolta 2010*.

La deforestazione è oggi tale da configurare un disastro ecologico di portata dirimpente⁷. Oggi, le immagini satellitari permettono di valutare e monitorare a livello globale lo stato e l'evoluzione nel tempo dell'uso del territorio, sia quanto all'entità della deforestazione, dell'espansione o regressione dell'agricoltura, sia quanto allo sviluppo urbano, agli effetti delle alluvioni e alle minacce agli habitat delle aree protette, etc. Consapevoli dell'estrema importanza del patrimonio forestale mondiale, molteplici sono gli interventi – soprattutto legislativi – di natura internazionale, europea, statale (e anche regionale nell'esperienza italiana) accomunati dal tentativo di proteggere, mantenere e potenziare le politiche attive dedicate alla salvaguardia delle foreste⁸.

2. Collaborazione internazionale a difesa delle foreste.

⁷ La situazione emergenziale è delineata anche in *Wiping out the boreal*, Greenpeace International, settembre 2017, www.greenpeace.org, in relazione allo sfruttamento delle grandi foreste del Nord Europa. Situazione che appare con tratti più incoraggianti in *Global Forest Resources Assessment 2015 Desk reference*, cit.: "(...) the Global Forest Resources Assessment 2015 shows encouraging signs of improved forest management and a global slowdown in deforestation. However these trend needs to be strengthened, especially in countries that are lagging behind". Si veda inoltre W.W.F., *Living Forests Report: Chapter 1, Forests for a living planet*, 2011, www.wwf.panda.org, "The immediate drivers of deforestation and forest degradation are complex. They include demand for food, fuel and fibre, but also pollution, human-induced disturbances (e.g., fires) and invasive species. Those clearing forests vary from individual families to some of the world's largest corporations. Illegal logging operations target valuable timber, including from protected areas. Forest degradation creates ecologically simplified, less resilient and less productive forests: in some countries these impacts can be more significant than deforestation. Degraded forests encourage invasive species. The bushmeat trade, where unsustainable and/or illegal, respects no laws or boundaries and creates "empty forests" where trees remain but the wildlife is gone. Degradation often begins a slippery slope to deforestation: large canopy gaps can dry out rainforests leaving them vulnerable to fire; abandoned logging roads provide access to settlers; and authorities are often more willing to grant conversion permits in heavily logged forests".

⁸ Principio specificato in F.A.O. *Forestry, Developing effective forest policy. A guide*, Roma, 2010, www.fao.org, secondo cui: "Recognizing the value and importance of forests for society and establishing sound policies to ensure this value is protected, maintained and enhanced is the task of policy-makers".

L'attenzione internazionale alla tutela delle foreste è presente nella Conferenza sull'ambiente e sullo sviluppo delle Nazioni Unite del 1992. In questa sede si approda alla "*Dichiarazione dei principi per la gestione sostenibile delle foreste*", che, seppur "*non-legally binding*"⁹, risulta altamente significativa ed emblematica, "*senza forza giuridica ma di alto peso etico*"¹⁰; in tale documento, per la prima volta, sono statuiti taluni principi chiave basati sullo sviluppo sostenibile delle risorse forestali per adempiere ai bisogni sociali, economici ed ecologici delle generazioni presenti e future¹¹.

Sempre all'esito della Conferenza del 1992 viene sottoscritta anche la "*United Nations Framework Convention on Climate Change*"¹², che si pone l'obiettivo di contenere il cambiamento climatico riducendo le emissioni di gas serra. La Convenzione pone uno sguardo speciale anche alla tutela del patrimonio forestale, chiamando tutti i capi di Stato ad impegnarsi a promuovere la conservazione e la valorizzazione delle foreste¹³. Alla Conferenza di Rio è anche approvata la *Convenzione sulla Diversità Biologica* (CBD)¹⁴. Nell'ambito della Conferenza,

⁹ "*Non-legally binding authoritative statement of principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests*", *General Assembly, A/CONF.151/26* (Vol. III) del 14 agosto 1992, www.un.org.

¹⁰ Così A. HOFFMANN, *Linee di politica delle risorse forestali*, Milano, 2012, p. 20.

¹¹ *Principles/Elements* n. 2, par b): "*Forest resources and forest lands should be sustainably managed to meet the social, economic, ecological, cultural and spiritual needs of present and future generations. These needs are for forest products and services, such as wood and wood products, water, food, fodder, medicine, fuel, shelter, employment, recreation, habitats for wildlife, landscape diversity, carbon sinks and reservoirs, and for other forest products. Appropriate measures should be taken to protect forests against harmful effects of pollution, including air-borne pollution, fires, pests and diseases, in order to maintain their full multiple value*", in *Ibidem*.

¹² "UNFCCC" o "FCCC"; tradotta in italiano in "*Convenzione delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici*", FCCC/informal/84, GE.05-62220 (E) 200705, www.unfccc.int.

¹³ Cfr. *Article 4 Commitments*, par. 1 d) della Convenzione cit.: "*All Parties, taking into account their common but differentiated responsibilities and their specific national and regional development priorities, objectives and circumstances, shall: (...) d) Promote sustainable management, and promote and cooperate in the conservation and enhancement, as appropriate, of sinks and reservoirs of all greenhouse gases not controlled by the Montreal Protocol, including biomass, forests and oceans as well as other terrestrial, coastal and marine ecosystems*".

¹⁴ La Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD), aperta alla firma il 5 giugno 1992 ed entrata in vigore il 29 dicembre 1993. Ad oggi conta 193 Parti. Ratificata con

l'Assemblea generale delle Nazioni Unite redige l'Agenda 21¹⁵, un titolo che sta a sottolineare una pianificazione delle attività e delle azioni da assumere a livello mondiale, nazionale e locale nel XXI secolo da parte dei governi e più in generale della collettività, in ogni area in cui la presenza umana ha impatto sull'ambiente, in un clima di corresponsabilizzazione, in un "continuous and constructive dialogue"¹⁶ tra gli Stati. I temi prioritari di questo programma sono le emergenze climatico-ambientali e socio-economiche. Tra questi emerge una particolare attenzione anche per le foreste.

Al capitolo 11 è definito l'obiettivo di combattere la deforestazione. Sono approvate quattro diverse azioni per promuovere un utilizzo sostenibile delle foreste¹⁷.

A qualche anno di distanza, nel 1995, al fine di stimolare un dibattito globale più attento sul tema, la Commissione O.N.U. per lo Sviluppo Sostenibile crea l'*Intergovernmental Panel on Forests* ("IPF") che, nel 1997, è sostituito dall'*Intergovernmental Forum on Forests* ("IFF"). Successivamente, nel 2000 subentra l'*United Nations Forum on Forests*

Legge del 14 febbraio 1994, n. 124 con annessi, (G.U.R.I. n. 44 del 23 febbraio 1994 - Suppl. Ordinario n. 33) entrata in vigore il 24 febbraio 1994.

¹⁵ Essa è costituita da 40 capitoli, divisi in 4 parti. La prima sulla dimensione economica e sociale tratta di povertà, sanità, ambiente, aspetti demografici, produzione. La seconda di conservazione e gestione delle risorse tratta di atmosfera, foreste, deserti, montagne, acqua, prodotti chimici, rifiuti. La terza sul rafforzamento del ruolo dei gruppi più significativi tratta di donne, giovani, anziani, Ong, agricoltori, sindacati, settori produttivi, comunità scientifica. La quarta sui mezzi di esecuzione del programma tratta di strumenti scientifici, formazione, informazione, cooperazione internazionale, strumenti finanziari, strumenti giuridici.

¹⁶ Cfr. *chapter 2 "International cooperation to accelerate sustainable development in developing countries and related domestic policies"* dell'Agenda 21. www.sustainabledevelopment.un.org.

¹⁷ Le quattro azioni sono: A.) *Sustaining the multiple roles and functions of all types of forests, forest lands and woodlands*, B.) *Enhancing the protection, sustainable management and conservation of all forests, and the greening of degraded areas, through forest rehabilitation, afforestation, reforestation and other rehabilitative means*, C.) *Promoting efficient utilization and assessment to recover the full valuation of the goods and services provided by forests, forest lands and woodlands* e D.) *Establishing and/or strengthening capacities for the planning, assessment and systematic observations of forests and related programmes, projects and activities, including commercial trade and processes*.

(“UNFF”)¹⁸. Durante il periodo di attività 1995-2000 sono avanzate ulteriori proposte di azione¹⁹. L’ultimo Forum UNFF registra una partecipazione universale, a cui sono chiamati tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, nonché le agenzie specializzate²⁰. La prossima riunione è programmata per il 7-11 maggio 2018.

A distanza di cinque anni dalla Convenzione di Rio, nel 1997, si tiene una sessione speciale per valutare i progressi operati, prendendo atto dei tratti caratteristici, in particolare il fenomeno della globalizzazione, che ampliano le disparità di benessere, di produttività, nonché il continuo deterioramento dell’ambiente. Il piano di esecuzione concordato nel Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile (*Earth Summit 2002* o WSSD) conferma l’impegno delle Nazioni Unite per il pieno rispetto di quanto indicato nell’Agenda 21. Negli ultimi tempi, tra le decisioni assunte che hanno avuto più rilevanza, vi sono quelle (del 25 aprile 2016 e 1-5 maggio 2017) che vedono implementare il piano delle Nazioni Unite rivolto alla tutela delle foreste previsto per il periodo 2017-2030, basandosi su quattro obiettivi prioritari: “*forests and poverty eradication, gender equality and the empowerment of women and girls, forests and food security and means of implementation for sustainable forest management*”²¹.

Nel 2008 oltre all’appuntamento annuale²², si registra al G8 di Londra l’approvazione dell’*Action Programme on Forests*²³, che mira a

¹⁸ Creato con la risoluzione del Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC) n. 2000/35, 46th plenary meeting, 18 ottobre 2000, in www.un.org.

¹⁹ A. CROSETTI, N. FERRUCCI, *Manuale di diritto forestale e ambientale*, Milano, 2008, p.11. cfr. anche F. BRUN *et al.*, *La Conferenza Interministeriale per la protezione delle foreste di Vienna: gli impegni relativi ai piani forestali regionali e nazionali*, Working Paper, Dipartimento di Economia e Ingegneria Agraria, Forestale e Ambientale Università di Torino, 2003, pag. 5.

²⁰ “Policy dialogue on the thematic and operational priorities, priority actions and resource needs for the period 2017–2018, taking into account the review cycle of the high-level political forum on sustainable development during the biennium and the theme of the International Day of Forests” in *Provisional agenda and annotations*, E/CN.18/2018/1, ECOSOC, New York, 20 dicembre 2017.

²¹ Vedere le decisioni del 25 aprile 2016 e 1-5 maggio 2017. Cfr. *Report on the twelfth session*, E/2017/42-E/CN.18/2017/8, ECOSOC, New York, 2017. Vedere le decisioni del 25 aprile 2016 e 1-5 maggio 2017.

²² Pressante l’azione nel 2008 del W.W.F. a favore di uno “Zero Net Deforestation by 2020” in wwf.panda.org. nella 9 edizione della *Convention on Biological Diversity* (“CBD COP9”), ospitata a Bonn, 19-30 maggio 2008, www.cbd.int.

segnalare l'importanza delle esperienze locali²⁴. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, per “*sostenere l'impegno di favorire la gestione, la conservazione e lo sviluppo sostenibile delle foreste di tutto il mondo*”, ha proclamato l'anno “2011 – Anno Internazionale delle Foreste” e successivamente ha individuato il 21 marzo quale “Giornata internazionale delle foreste”. A partire dal 2012 questa ricorrenza ha l'obiettivo di accrescere la consapevolezza verso l'importanza che il patrimonio arboreo ha per la sopravvivenza di tutto il nostro Pianeta.

Nel 2014, si giunge alla *New York Declaration on Forests*, nella quale è ribadita, oltre al principio “*Forests are essential to our future*”, la necessità di una cooperazione globale per tutelare il patrimonio forestale mondiale²⁵. Numerosi sono i convegni internazionali²⁶, nei quali si registra l'intento di procedere ad un documento vincolante²⁷ entro il 2020. Tutti questi incontri sono accomunati dalla considerazione generale che le azioni rivolte alla tutela sostenibile delle foreste possono contribuire alla crescita economica, alla riduzione della povertà e della

²³ Action Programme on Forests Testo reperibile in www.g8.utoronto.ca, ivi nella *Introduction* leggasi: “*Recognising the continuing pressure on the world's forests and the positive contribution that sustainable forest management can make to sustainable development, the G8 members at Denver reiterated their commitment to implement the proposals for action contained in the report of the Intergovernmental Panel on Forests and agreed to support a practical action programme*”.

²⁴ M. CONTICELLI, *I vertici del G8: Governi e amministrazioni nell'ordine globale*, Milano, 2006, p. 73. L'A. afferma che il programma “*prevedeva impegni specifici a carico degli Stati membri per monitorare le risorse forestali, sviluppare e attuare i programmi nazionali di riforestazione, classificare le aree protette e incentivare il contributo privato alla gestione delle foreste*”.

²⁵ Espressione e principi in *Forests. Action Statements and Action Plans, Climate Summit* del 23 settembre 2014, New York, www.un.org.

²⁶ Nel 2015, si è tenuta il *Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe*, definita anche con il brand name “*Forest Europe*”: un apposito forum di discussione a cui partecipano 46 Stati dell'area europea e l'Unione Europea “*is the pan-European voluntary high-level political process for dialogue and cooperation on forest policies in Europe*”, www.foresteurope.org.

²⁷ Previsione elaborata durante l'ultimo incontro tenutosi a Madrid nel 2015 e “*The ExpertLevel Meeting held on 28-29 November 2017 decided that the Roundtable Meeting on a Legally Binding Agreement on Forests in Europe will take place in September 2018 in Bratislava. In this regard, the General Coordinating Committee decided to hold the Roundtable Meeting on a Legally Binding Agreement on Forests in Europe on 19-20 September 2018 in Bratislava, Slovakia*”, www.foresteurope.org.

fame mondiale, alla tutela climatica e alla conservazione della biodiversità²⁸.

3. *Le foreste e le iniziative di tutela nell'Unione Europea. Linee di intreccio tra tutela habitat, tutela uccelli, VIA, VAS, valutazione di incidenza, gas serra*

Prima ancora della Conferenza di Rio, l'Europa ha proceduto con azioni mirate nell'ambito delle sue competenze. Tra gli strumenti più incisivi, a tutela delle risorse forestali, vi sono i regolamenti gemelli n. 3528/86/CE e 3529/86/CE²⁹, dedicati alla protezione delle foreste contro l'inquinamento atmosferico e gli incendi, poi modificati a seguito di pronunce della Corte di Giustizia³⁰.

²⁸ *Forests. Action Statements and Action Plans, ibidem*, secondo cui: “We share the vision of slowing, halting, and reversing global forest loss while simultaneously enhancing food security for all. Reducing emissions from deforestation and increasing forest restoration will be extremely important in limiting global warming to 2°C. Forests represent one of the largest, most cost-effective climate solutions available today. Action to conserve, sustainably manage and restore forests can contribute to economic growth, poverty alleviation, rule of law, food security, climate resilience and biodiversity conservation. It can help secure respect for the rights of forest dependent indigenous peoples, while promoting their participation and that of local communities in decision-making”.

²⁹ Regolamento del Consiglio n. 3528/86/CE del 17 novembre 1986 sulla protezione delle foreste nella CE contro l'inquinamento atmosferico e Regolamento del Consiglio n. 3529/86/CE del 17 novembre 1986 sulla protezione delle foreste nella CE contro gli incendi entrambi in G.U.C.E. L n. 326 del 22 novembre 1986.

³⁰ Il regolamento del Consiglio del 17 febbraio 1997, n. 1997/307/CE — modificativo del regolamento n. 3528/86/CE — e il regolamento del Consiglio 17 febbraio 1997, n. 308 — modificativo del regolamento n. 2158/92 — sono stati annullati dalla sentenza della Corte di giustizia del 25 febbraio 1999, cause C-164/97 e C-165/97, in Raccolta 1999, nonché in questa *Rivista*, 1999, con commento approfondito di A. GRATANI, *La tutela delle foreste e la politica ambientale comunitaria*. Gli effetti dei regolamenti annullati sono mantenuti in vigore fino alla approvazione di nuovi regolamenti aventi lo stesso oggetto. La Corte accerta che i regolamenti, adottando le misure a difesa dell'ambiente forestale contro i rischi di distruzione e di degrado dovuti agli incendi e all'inquinamento atmosferico, rientrano tra le azioni a favore dell'ambiente relativamente alle quali la competenza comunitaria è basata sull'art. 130 S (oggi 175) del Trattato CE e affrontano marginalmente il settore agricolo ponendosi come misure di accompagnamento agli obiettivi della politica

Nello stesso anno della Conferenza di Rio, l'UE approva il regolamento n. 2080/92³¹ che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo. Nel 2001 è pubblicato un rapporto indipendente (*Evaluation of the Community aid scheme for forestry measures in agriculture*) per valutare le misure forestali intraprese nell'ambito del Regolamento del 2080/92/CE. Nel rapporto si sottolineano i successi raggiunti, soprattutto nel rimboschimento di circa 1 milione di ettari e nel miglioramento della gestione di altri 100.000 ettari, con un effetto generalmente positivo sulla biodiversità.

Segue il regolamento n. 1615/89/CE che istituisce un sistema europeo di informazione e di comunicazione forestale (EFICSM, *European Forestry Information and Communication System*)³², emendato poi dal regolamento n. 1100/98/CE.

Con successive (1998-1999) comunicazioni³³, risoluzioni³⁴ e direttive³⁵ si delinea maggiormente una strategia forestale comunitaria,

agricola comune, ma non disciplinano la produzione e il commercio dei prodotti agricoli, per i quali l'art. 43 del Trattato CE poteva costituire valido fondamento.

Successivamente vd. Regolamento n. 1484/2001/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, che modifica il regolamento n. 3528/86/CE del Consiglio relativo alla protezione delle foreste nella Comunità contro l'inquinamento atmosferico in G.U.C.E. L 196 del 20 luglio 2001, p. 1-3. Validità fino al 31 dicembre 2002.

³¹ Regolamento del Consiglio 30 giugno 1992, n. 2080/92/CE che istituisce un regime comunitario di aiuti alle misure forestali nel settore agricolo in G.U.C.E. 30 luglio 1992, n. L 215, in vigore il 30 luglio 1992. Il regolamento è abrogato dall'articolo 55 del regolamento n. 1257/1999/CE.

³² Regolamento 29 maggio 1989, n. 1615 del Consiglio che istituisce un sistema europeo d'informazione e di comunicazione forestale (EFICS) (G.U.C.E. 15 giugno 1989, n. L 165).

³³ Si vedano le due Comunicazioni del 1998: la prima dal titolo la *Strategia Forestale della CE* (DOC COM(1998) 649 def. del 3 novembre 1998), e la seconda intitolata la *Strategia per la Biodiversità della CE* (DOC COM(1998) 42 def. che sottolineano aspetti quali: le misure tecniche di gestione delle foreste per accrescere la biodiversità, la necessità di istituire zone forestali protette nella cornice di Natura 2000, la ricerca e la raccolta di dati e lo sviluppo in corso di Criteri ed Indicatori per fornire una base per la valutazione dei progressi fatti verso una gestione sostenibile delle foreste, la necessità di assicurare che il rimboschimento non riduca la biodiversità (ad esempio delle praterie), che vengano sviluppati metodi per una valutazione della biodiversità e che sia incentivata la ricerca sugli effetti potenziali dei cambiamenti climatici. Nel 1999 è stata adottata una Comunicazione su Foreste e Sviluppo che sottolinea la grande influenza esercitata sulla biodiversità delle foreste dalle politiche extra-settoriali, quali quelle sull'agricoltura, sui trasporti, sul regime fiscale e la

attraverso l'idea di un piano di azione forestale che prenda come presupposto fondamentale una programmazione preventiva riguardante la protezione delle foreste e il loro utilizzo ottimale³⁶, nonché l'ampliamento della superficie boschiva³⁷. Per sostenere queste azioni l'UE prevede apposite linee e forme di finanziamento³⁸, attraverso le

necessità di risolvere i conflitti fra tutti gli attori coinvolti nella gestione e nell'utilizzo delle le risorse forestali.

³⁴ Risoluzione del Consiglio del 15 dicembre 1998 (G.U.C.E. n. 56 del 26 febbraio 1999).

³⁵ La Direttiva del Consiglio n. 1999/105/CE del 22 dicembre 1999 relativa alla commercializzazione dei materiali forestali di moltiplicazione e sull'introduzione sul mercato del materiale riproduttivo forestale, in G.U.C.E. del 15 gennaio 2000 L 11 p.17-40. Direttiva che aggiorna le direttive precedenti e fornisce una cornice di riferimento all'interno della quale gli Stati Membri possono identificare l'origine genetica (inclusa la provenienza geografica) dei semi degli alberi e di altro materiale riproduttivo quali le talee ed etichettare il materiale, contribuendo così alla conservazione della biodiversità delle foreste a livello genetico. Per l'Italia vd. Decreto Legislativo 10 novembre 2003, n. 386 "Attuazione della direttiva 1999/105/CE relativa alla commercializzazione dei materiali forestali di moltiplicazione" G.U.R.I. n. 23 del 29 gennaio 2004 - Supplemento Ordinario n. 14.

³⁶ Vedere ad es. il Programma di Lavoro sulla Diversità Biologica delle Foreste, il programma congiunto sulla biodiversità delle foreste istituito insieme alla Strategia Pan-Europea per la Diversità Biologica e del Paesaggio (PEBLDS), il Programma di Lavoro sulla Biodiversità delle Foreste che esamina il commercio dei differenti tipi di legname (tropicale e non); il Piano d'Azione sulla Biodiversità (*Biodiversity Action Plan - BAP*) del 2001 per la Conservazione delle Risorse Naturali diretto ad includere nella rete di zone speciali di conservazione Natura 2000 una rete di aree forestali, per promuovere schemi credibili di certificazione forestale, per garantire che le attività forestali intraprese alla luce del protocollo di Kyoto favoriscano la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità e per integrare il Programma di Lavoro sulle Foreste con i processi Pan-Europei e del Forum delle Nazioni Unite sulle Foreste (UNFF). La rete delle zone speciali di conservazione dell'UE, Natura 2000, è aumentata costantemente ed ora include oltre 7.800 siti proposti in habitat di tipo forestale.

³⁷ I. BERNETTI I – S. ROMANO, *Economia delle risorse forestali*, Napoli, 2007 p. 307.

³⁸ Il Regolamento del Consiglio n. 1257/1999/CE del 17 maggio 1999 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), (in G.U.C.E. L 160 del 26 giugno 1999, p.80), oggi sostituito dal Regolamento n. 1698/2005 del Consiglio del 20 settembre 2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) (in G.U.C.E. L 277 del 21 ottobre 2005, p. 1 ss), continua a sostenere il rimboschimento da parte dei coltivatori e prevede anche misure potenziate di gestione forestale, specialmente riguardo al "ruolo ecologico e di protezione che rivestono le foreste". Nel periodo di programmazione 2007-2013, il FEASR ha fornito sostegno finanziario per la

quali far fronte alla “*molteplicità delle funzioni del bene-foresta*”³⁹ e alla necessità di dover valorizzare tale bene a livello europeo.

Nel 2000 sono emanati il regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 2494/2000/CE relativo a misure volte a promuovere la conservazione e la gestione sostenibile delle foreste tropicali e delle altre foreste nei paesi in via di sviluppo, e il regolamento del Consiglio n. 1268/1999/CE, relativo al sostegno Comunitario per misure a favore dell'agricoltura e dello sviluppo rurale da attivare nei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale nel periodo precedente l'adesione (SAPARD). Ulteriori misure che riguardano la tutela delle foreste sono le direttive habitat e uccelli (n. 79/409/CE e n. 92/43/CE).

L'opera di monitoraggio delle risorse⁴⁰ degli ecosistemi forestali europei è attuata finalmente con l'azione europea *Forest Focus* del 2003⁴¹ che ha valenza di programma comunitario⁴².

ricostituzione del potenziale forestale danneggiato da calamità naturali e da incendi, nonché per la realizzazione di interventi preventivi. Vedere anche Relazione Speciale n. 24/2014 dal titolo *Il sostegno dell'UE alla prevenzione di danni a foreste causati da incendi e calamità naturali e alla ricostituzione del potenziale forestale è gestito bene*, che attesta come in seguito all'audit, la Corte dei Conti europea concluda che il sostegno non è stato gestito in modo sufficientemente buono e che la Commissione e gli Stati membri non sono in grado di dimostrare che i risultati previsti sono stati raggiunti in modo efficace in rapporto ai costi (in <https://publications.europa.eu>). Vedere anche Regolamento n. 1258/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999 relativo al finanziamento della politica agricola comune, G.U.C.E. L160, del 26 giugno 1999 e il programma *LIFE* “*is the EU's financial instrument supporting environmental, nature conservation and climate action projects throughout the EU. Since 1992, LIFE has co-financed more than 4500 projects. For the 2014-2020 funding period, LIFE will contribute approximately €3.4 billion to the protection of the environment and climate*” in www.ec.europa.eu; i fondi *FEASR*, Fondi Europeo Agricoli per lo Sviluppo Rurale, etc.

³⁹ A. CROSETTI – N. FERRUCCI, *Op. cit.*, secondo cui i principi ispiratori delle manovre europee sono quelli di sussidiarietà e solidarietà tra gli Stati.

⁴⁰ Tra cui si ricorda – tra l'altro - il piano d'azione “FLEGT” (acronimo di *Forest Law Enforcement, Governance and Trade*, applicazione delle normative, *governance* e commercio nel settore forestale) in risposta al problema mondiale del taglio illegale di legname e del commercio dei prodotti ad esso associato, istituito dal Regolamento n. 2173/2005/CE del Consiglio del 20 novembre 2005 (G.U.UE n. 347 del 30 dicembre 2005).

⁴¹ Nel 2002, la Commissione elabora una Proposta (COM (2002) 404) per un nuovo Regolamento, con lo scopo di sostituirsi ai precedenti (sulla Protezione delle foreste Comunitarie contro gli incendi e contro l'inquinamento atmosferico) e di implementare la Convenzione di Ginevra sull'inquinamento transfrontaliero a lungo raggio del 1979.

Il regolamento n. 2152/2003/CE, c.d. *Forest Focus*, prevede azioni dirette al monitoraggio, alla valutazione integrata, all'obbligo di informazione, etc., che rappresentano elementi essenziali, ma non ancora sufficientemente sviluppati per assumere misure di portata generale. Esso soggiace alla procedura di regolamentazione prevista dalla Decisione n. 1999/649/CE (comitologia)⁴³.

Il Regolamento è denominato inizialmente "Focus sulle Foreste", ovvero sul Monitoraggio delle Foreste e delle Interazioni Ambientali nella Comunità, tale da essere percepito immediatamente come utile ausilio alle azioni di monitoraggio degli incendi forestali e dell'inquinamento atmosferico e tale da fornire un sostegno al monitoraggio della biodiversità delle foreste, dei suoli, dei cambiamenti climatici e dell'assorbimento del carbonio. L'iter procedurale si conclude nel 2003, quando viene adottato, sulla base dell'art.175 Trattato CE, il regolamento n. 2152/2003/CE, con la denominazione *Forest Focus* relativo al monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali nella Comunità (G.U.U.E. n. 324 dell'11 dicembre 2003).

⁴² Corte di Giustizia (Prima Sezione) 23 febbraio 2006 (causa n. C-122/04) Commissione delle Comunità europee, contro Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, in Raccolta 2006. La Corte rigetta l'eccezione sollevata dalla Commissione europea che lamentava il mancato rispetto della procedura della decisione del Consiglio 28 giugno 1999, n.1999/468/CE, cd. seconda decisione sulla "comitologia", per cui si veda la successiva nota 43. Si veda A. GRATANI, *L'importanza e l'attuazione del programma Forest Focus nell'Unione europea*, in questa *Rivista*, 2006. La sentenza risulta di duplice interesse, sia in quanto illustra le modalità per dare esecuzione ad un regolamento comunitario che ha valenza di programma sia nella parte sostanziale, perché offre l'occasione per fare il punto della situazione sulla protezione dell'ambiente nello specifico settore delle foreste e delle loro interazioni sul territorio dell'Unione europea.

⁴³ La seconda decisione sulla comitologia n. 1999/468/CE sostituisce la decisione del Consiglio 13 luglio 1987, n. 87/373/CEE, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione in GUCE L. 197, p. 33. Il termine "comitologia" (o "procedura dei comitati") si riferisce alle procedure in base alle quali la Commissione esercita le competenze di esecuzione che le vengono conferite dal legislatore (il Parlamento europeo e il Consiglio) assistita dai comitati "comitologia" composti da rappresentanti degli Stati membri. La decisione prevede le seguenti procedure: consultiva (art.3), di gestione (art.4), di regolamentazione (art. 5), di salvaguardia (art.6). In base ad esse i servizi della Commissione sottopongono i progetti di misure di esecuzione ai comitati, i quali esprimono il loro parere prima che la Commissione li adotti. Rispetto alla procedura di gestione, la procedura di regolamentazione attribuisce un ruolo più pregnante al Consiglio e prevede, a certe condizioni, l'intervento del Parlamento. Il regolamento *Forest Focus*, richiamando all'art. 17 comma 2, la procedura di regolamentazione (art. 5 della decisione sulla seconda comitologia), ha operato una precisa scelta. Per approfondimenti cfr. A.Esposito, *La delega di poteri dal consiglio alla Commissione. profili giuridici della Comitologia*, ed. *Philos*, 2004; J. D. Janer Torrens, *La nueva decisión 1999/468 sobre*

La strategia del programma *Forest Focus* è oggetto di controllo da parte delle istituzioni europee; “*l’Unione europea ha compiuto notevoli progressi creando strumenti nuovi e migliorando quelli esistenti allo scopo di promuovere la protezione e la gestione sostenibile delle foreste*”⁴⁴. L’azione europea *Forest Focus* ha l’obiettivo di istituire un sistema unitario per monitorare, a lungo termine, in maniera armonizzata, gli ecosistemi forestali europei ed è mirata, in particolare, alla protezione contro l’inquinamento atmosferico e alla prevenzione degli incendi. Per completare il sistema di monitoraggio sono sviluppati nuovi strumenti inerenti al monitoraggio del suolo, alla cattura del carbonio, alla diversità biologica, al cambiamento climatico e alle funzioni di protezione delle foreste

Il regolamento, della durata di quattro anni⁴⁵, prevede l’istituzione di un organismo di supervisione composto da esperti di tutti i settori (Gruppo di Supervisione Scientifica) chiamato a controllare l’esecuzione e lo sviluppo del Programma ovvero a monitorare la protezione delle foreste contro l’inquinamento atmosferico, contro il rischio di incendi, a valutare cause e effetti dei danni apportati da diversità biologica, cambiamento climatico, cattura del carbonio etc.

Utile sostegno è il Centro Comune di Ricerca della Commissione Europea di Ispra (in Italia) che raccoglie ed elabora i dati che affluiscono da tutti i Centri Focali Nazionali responsabili del Programma⁴⁶. La

la comitología: un avance significativo en la mejora y simplificación de los procedimientos de delegación de potestades de ejecución a la comisión, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

⁴⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, COM (2005) 84 definitivo, Bruxelles, 10 marzo 2005. Vedere anche Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, COM (2006) 302 definitivo, Bruxelles, 15 giugno 2006

⁴⁵ L’iniziativa *Forest Focus* ha la durata dal 1° gennaio 2003 al 31 dicembre 2006. Il bilancio annuale previsto è di 61 milioni di euro, di cui 9 milioni destinati a misure di prevenzione degli incendi. L’Unione contribuisce finanziariamente ai programmi nazionali a concorrenza del 50% o del 75% della spesa, a seconda del tipo di attività finanziata.

⁴⁶ Per l’Italia, il Corpo Forestale dello Stato, Div. V - Servizio CONECOFOR. In particolare, la Rete Nazionale per il Controllo degli Ecosistemi Forestali (CONECOFOR) è stata istituita nel 1995 dal Corpo Forestale dello Stato con l’obiettivo di studiare le interazioni ecologiche tra le componenti strutturali e funzionali degli ecosistemi forestali e i fattori di pressione e cambiamento su larga scala (inquinamento atmosferico, cambiamenti climatici, variazione dei livelli di

divulgazione dei risultati viene assicurata dall'Agenzia Europea per l'Ambiente dell'UE. Per conseguire gli obiettivi del regolamento *Forest Focus*, gli Stati membri, oltre a designare un'autorità competente per gestire il programma a livello nazionale, attuano misure di durata biennale, di valutazione intertemporali (ex-ante, intermedie e valutazioni conclusive) dell'azione intrapresa. Durante tale periodo, gli Stati membri trasmettono alla Commissione i dati raccolti annualmente nel quadro di *Forest Focus*, corredandoli di una relazione sulla situazione degli ecosistemi forestali e una sull'impatto degli incendi forestali e mettono questi dati a disposizione del pubblico. Nonostante le numerose azioni intraprese a livello comunitario e internazionale, la situazione documentata è desolante⁴⁷. In Italia, ad esempio, si registrano casi di conclamata devastazione sia nelle stagioni estive, con incendi di varia natura, sia in quelle invernali⁴⁸.

A quattro anni dalla scadenza del programma *Forest Focus*, segue il Libro Verde “*La protezione e l'informazione sulle foreste nell'UE:*

biodiversità). Il Programma CONECOFOR, svolto nel quadro della Convenzione Internazionale UN/ECE sull'Inquinamento Atmosferico Transfrontaliero a lungo Raggio ed in attuazione del Regolamento n. 2152/2003/CE sul monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali (*Forest Focus*), è il primo ed unico esperimento riuscito di Rete ecologica a lungo termine su scala nazionale che sia stato possibile costituire, mantenere e sviluppare per periodo di tempo così lungo. Il Programma CONECOFOR è basato su 31 aree permanenti sparse su tutto il territorio nazionale e rappresentative di tutte le principali comunità forestali italiane (faggete, peccete, cerrete, leccete, foreste planiziali, ecc.); 24 aree su 31 si trovano in aree montane, tra 700 e 1900 m s.l.m., 17 sono ubicate nel territorio di aree protette, mentre in 22 aree sono presenti *habitat* o specie di interesse comunitario o prioritarie (Direttiva *Habitat* n. 92/43/CE).

⁴⁷ Prima del termine del Programma, (il 15 giugno 2006), la Commissione presenta al Consiglio dell'UE e al Parlamento europeo una Comunicazione, di 14 pagine, dal titolo “un piano d'azione forte dell'UE per le foreste”. DOC COM 2006 / 302 def) (SEC(2006) 748). Per ampia trattazione si veda A. GRATANI, *L'importanza e l'attuazione del programma Forest Focus nell'Unione europea*, in *Rivista Giur. Ambiente*, 2006, cit.

⁴⁸ I casi del Parco Gran Sasso-Monti della Laga (Campo Imperatore, in Abruzzo e del Parco della Sila, con le proposte di nuove infrastrutture sciistiche che mettono a rischio boschi e foreste (7.200 metri di piste, 7 nuovi *skilifts*, oltre 15.000 metri cubi di residenze private e 5.000 metri cubi di costruzioni pubbliche per il primo, e 23 ettari minacciati da nuovi impianti, per il secondo), nonostante le montagne, negli anni, siano sempre meno innevate, danno contezza dell'agire umano alquanto sconsiderato e in spregio della risorsa ambientale.

preparare le foreste ai cambiamenti climatici” del 2010⁴⁹ che studia una serie di opzioni per la protezione e l’informazione sulle foreste in una situazione di alterazioni climatiche causate dalle azioni antropiche.

Numerosi e sempre più diversificati sono i fattori che continuano a danneggiare le foreste, oltre all’inquinamento atmosferico prodotto dal settore industriale, in specie le emissioni di sostanze solforate e azotate, le c.d. “piogge acide”, oltre alla forte concentrazione di ozono che si registra negli strati bassi nell’atmosfera, causato dalla progressiva e inarrestabile espansione del settore del trasporto di persone e mezzi su autoveicoli. Ulteriori fattori di degrado delle foreste sono le conseguenze derivanti dagli incendi che ogni anno distruggono ettari di terreno, boschi e sottoboschi⁵⁰. Sebbene le problematiche forestali siano affrontate principalmente dai singoli stati membri, la partecipazione diretta delle istituzioni UE in aree quali l’agricoltura e lo sviluppo rurale, il commercio, la ricerca, le politiche regionali e industriali e la cooperazione allo sviluppo dimostra che l’Unione Europea riveste un ruolo importante e influente (anche) sulle politiche inerenti la biodiversità delle foreste⁵¹.

Negli ultimi due secoli, in tutta l’Europa le foreste decidue sono state trasformate gradualmente in foreste di conifere, trasformazione indotta da una migliore resa economica per la produzione di carta e legno. Tuttavia, le conifere assorbono meno CO₂ e quindi mitigano di meno il clima e contribuiscono meno delle prime alla soluzione del riscaldamento globale. Il diverso funzionamento tra piante caducifoglie e conifere (assorbimento della luce ed evapotraspirazione) sta conducendo a un riscaldamento globale del continente europeo. *Le foreste non*

⁴⁹ Comunicazione della Commissione, Libro Verde per la protezione e l’informazione delle foreste nell’UE: preparare le foreste ai cambiamenti climatici, in DOC COM 2010, 66 DEF: SEC (2010)163 final, Bruxelles, 1 marzo 2010.

⁵⁰ Vd Rapporto della Food And Agricultural ONU, “*State of Europe’s Forests 2015*” www.foresteuropa.org/docs/fullsoef2015.pdf. In Europa, dopo un lungo periodo di deforestazione durato alcuni secoli, negli ultimi 265 anni (dal 1750 ad oggi) l’espansione della superficie boschiva è stata del 10%. Nel dettaglio dal 1990 al 2015 la superficie dei boschi è aumentata di 17,5 milioni di ettari, con una crescita media di 700 mila ettari l’anno e oggi copre circa un terzo del territorio europeo.

⁵¹ S. MARCHISIO, *La tutela delle foreste nel diritto internazionale*, in Atti del convegno 26-27 ottobre 1990, Camerino, 1990-1991, p.499, E. CAPIZZANO, *Gli incendi forestali e la protezione dell’ambiente nella prospettiva del diritto agrario comunitario*, in Atti del convegno 26-27 ottobre 1990, Camerino, 1990-1991, p. 641.

*possono essere pensate e gestite per creare redditività diretta (carta, legno, ecc.) ma per dare l'unico servizio per cui esistono: fare i polmoni della Terra*⁵². La programmazione preventiva si presenta come un serio elemento deterrente di un abusivo stravolgimento dei suoli e delle foreste, in nome di una corretta gestione delle preziosissime risorse.

La circostanza che vede gli stati membri predisporre misure e attenzioni differenti ai temi della biodiversità (soprattutto riguardo ai rimboschimenti di specie esotiche) ha creato, a livello europeo, la necessità di formalizzare un orientamento più chiaro in grado di contribuire effettivamente a migliorare l'impatto sulla biodiversità delle attività forestali sovvenzionate. Uno degli esempi della necessità di normative a livello europeo con efficacia diretta è il caso della Polonia, ove si verifica una gestione forestale dannosa per l'ecosistema non solo polacco, ma di tutti i Paesi. Il caso si presenta grave, al punto che la Commissione UE è stata costretta chiedere provvedimenti cautelari urgenti per la tutela del sito di Puszcza Białowieska, ingiungendo, in attesa della sentenza della Corte nel merito, la cessazione delle operazioni di gestione forestale attiva in alcuni siti con habitat tutelati (91D0 e 91E0) e nelle popolazioni forestali ultracentenarie dell'habitat (9170), nonché negli habitat di alcune specie minacciate, così come la cessazione della rimozione di abeti ultracentenari morti e l'abbattimento di alberi. La Corte di Giustizia ha accertato che le operazioni di gestione forestale attiva, poste in essere dalla Polonia, alterano gli "habitat" e cagionano danni gravi e irreparabili al patrimonio comune ambientale europeo. Gli accertamenti scientifici attestano la gravità del danno e l'effettiva potenzialità di ulteriormente compromettere la metamorfosi irreversibile di una foresta naturale in una foresta sfruttata, con perdita di habitat di specie rare in caso di proseguimento della gestione come in corso⁵³.

A pochi mesi dalla pronuncia cautelare, il 17 aprile 2018 giunge anche la sentenza di merito⁵⁴ che accerta l'inadempimento della Polonia,

⁵² G. BISSANTI, *Le Foreste aumentano ma respirano meno*, in www.antropocene.it/ del 21 marzo 2018, cit.

⁵³ Corte di Giustizia UE (Grande Sezione), Causa C-441/17 del 20 novembre 2017-Commissione Europea contro Repubblica di Polonia, in Raccolta 2017. L'inibitoria è stata concessa considerato *che in un giudizio sommario le accuse "a prima vista" non appaiono prive di qualsiasi serio fondamento*.

⁵⁴ Corte di Giustizia UE (Grande Sezione) del 17 aprile 2018 in causa C-441/17, in Raccolta 2017. Le ulteriori violazioni concernono l'omessa predisposizione delle

ravvisando numerose violazioni sia alla direttiva Habitat (per aver adottato un allegato al piano di gestione forestale del distretto di Białowieża, senza assicurarsi l'assenza di impatto e pregiudizio negativo sul sito di importanza comunitaria e della zona di protezione speciale PLC200004 Puszcza Białowieska) sia alla direttiva Uccelli (per non aver assunto, conformemente al diritto europeo, le misure di conservazione necessarie per le esigenze ecologiche dei tipi di habitat naturali e delle specie migratrici che ritornano regolarmente, per i quali è stato designato proprio quel SIC e la relativa zona di protezione speciale).

In considerazione degli importanti cambiamenti, sia sociali sia politici, che modificano l'approccio⁵⁵ verso le foreste e verso la silvicoltura, la nuova Comunicazione della Commissione UE⁵⁶, appoggiata poi dal Parlamento UE con la risoluzione del 28 aprile

misure per una rigorosa tutela dei coleotteri saproxilici, ossia il bupreste splendente (*Buprestis splendens*), il *Cucujus cinnaberinus*, il *Phryganophilus ruficollis* e il *Pytho kolwensis*, in particolare per non aver vietato che tali specie venissero deliberatamente uccise o disturbate e che i loro siti di riproduzione venissero deteriorati o distrutti nel distretto forestale di Białowieża. Le mancanze di salvaguardia concernono anche le specie protette come la civetta nana (*Glaucidium passerinum*), la civetta capogrosso (*Aegolius funereus*), il picchio dorsobianco (*Dendrocopos leucotos*) e il picchio tridattilo (*Picoides tridactylus*). La Polonia ha infatti omesso di vigilare affinché tali specie non venissero uccise o disturbate durante il periodo di riproduzione e di dipendenza e i loro nidi e le loro uova non venissero deliberatamente distrutti, danneggiati o asportati nel distretto forestale di Białowieża.

⁵⁵ Per rispondere alle preoccupazioni dei proprietari, dei gestori di foreste, degli ambientalisti, circa la gestione delle foreste presenti nei siti Natura 2000, la DG Ambiente e la DG Agricoltura della Commissione UE hanno istituito un gruppo di lavoro ad hoc per riunire le diverse parti interessate e avviare una discussione franca ed esaustiva circa le finalità di Natura 2000 e le sue implicazioni per i proprietari e i gestori di foreste presenti nei siti di Natura 2000. Vedi Rapporto 2015, pubblicato in data 1 dicembre 2016, consultabile sul sito <https://publications.europa.eu/>.

⁵⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, dal titolo *La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*, Bruxelles, 3 maggio 2011 COM (2011) 244 definitivo. Vedi anche Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni *Infrastrutture verdi – Rafforzare il capitale naturale in Europa {SWD(2013) 155 final}*, Bruxelles, 6 maggio 2013 COM (2013) 249 final {SWD (2013) 155 final}

2015⁵⁷, perviene a una “nuova” strategia⁵⁸, in cui sono fissati gli obiettivi da raggiungere entro il 2020⁵⁹.

Fondamentale importanza assume anche la decisione della Commissione n. 529/2013/UE⁶⁰, con la quale, durante il periodo 2013-2020, gli Stati UE sono obbligati a predisporre e mantenere una contabilizzazione delle emissioni e degli assorbimenti di gas serra provenienti dalle foreste, dalle terre coltivate e dai pascoli in maniera accurata, completa, coerente, comparabile e trasparente, in linea con le linee guida per gli inventari nazionali dei gas a effetto serra del gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC).

Nel rispetto della decisione, i paesi dell'UE devono prepararsi per una contabilizzazione precisa delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti da terre coltivate e pascoli, che inizierà nel 2021, e per una rivegetazione (crescita della vegetazione su terreni considerati diversi dalle foreste), drenaggio o riumidificazione delle zone umide interessate alle emissioni - assorbimenti di gas serra.

⁵⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 28 aprile 2015 sul tema «*Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale*» (2014/2223(INI), in G.U.UE del 21 settembre 2016, C 346.

⁵⁸ Definita, appunto, “nuova” dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, dal titolo *Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale*, {SWD (2013) 342 final} {SWD (2013) 343 final, Bruxelles, del 20 settembre 2013 COM (2013) 659 final.

⁵⁹ Cfr. par. 3.2 *Gli obiettivi per le foreste per il 2020*, in Comunicazione della Commissione COM (2013) 659 final/2, cit.

⁶⁰ Decisione n. 529/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, su *norme di contabilizzazione relative alle emissioni e agli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti da attività di uso del suolo, cambiamento di uso del suolo e silvicoltura e sulle informazioni relative alle azioni connesse a tali attività* (GUUE, L 165, del 18 giugno 2013, pag. 80–97). Essa è in vigore dall'8 luglio 2013 ed è stata modificata dalla decisione (UE) 2016/374. L'obbligo di comunicazione e di contabilizzazione da parte dei paesi dell'UE concerne le emissioni/assorbimenti dei gas serra risultanti dall'imboschimento (messa a dimora di nuove foreste), dal disboscamento (distruzione delle foreste), dal rimboschimento (ripopolamento delle foreste esistenti) e dalla gestione delle foreste. L'acronimo LULUCF sta per *LAND, USE, LAND-USE, CHANGE AND FORESTRY* (uso del suolo, cambiamento di uso del suolo e silvicoltura) e indica le emissioni di gas serra in atmosfera e gli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso di suoli, alberi, piante, biomassa e legno.

4. Tutela domestica delle foreste. Competenza multilevels?

Il punto di partenza della normativa italiana in materia forestale è il R.D. n. 3267 del 1923 che istituisce il vincolo per scopi idrogeologici e l'obbligo della predisposizione di piani per la gestione dei boschi pubblici. Le competenze in materia forestale sono attribuite al potere centrale statale e esercitate attraverso il Corpo Forestale dello Stato. Soltanto con i D.P.R. n. 11 del 1972 e n. 16 del 1977 le competenze sono state trasferite alla Regione, tramite decreti e leggi regionali contestualizzate al proprio territorio, lasciando allo Stato (in particolare al Ministero per le Politiche Agricole e Forestali) residue competenze di carattere generale e programmatico.

Con la legge n. 752 del 1986, è avvertita la necessità di disporre di un primo piano forestale nazionale; scelta mutuata anche da spinte internazionali di avere *“un piano di programmazione di valenza nazionale delle attività sul settore forestale”*. Il principale atto di programmazione a livello nazionale è rappresentato dal piano forestale nazionale, approvato dal C.I.P.E. il 2 dicembre 1987, che riconosce, per la prima volta, autonomia al settore forestale, separandolo da quello agricolo.

Con il decreto legislativo n. 227 del 2001 (attuativo della legge n. 57 del 2001), il legislatore nazionale si prefigge, tra gli obiettivi, quello di valorizzare (art. 1, comma 1) *“la selvicoltura quale elemento fondamentale per lo sviluppo socio-economico e per la salvaguardia ambientale del territorio della Repubblica italiana, nonché alla conservazione, all'incremento ed alla razionale gestione del patrimonio forestale nazionale, nel rispetto degli impegni assunti a livello internazionale e comunitario dall'Italia in materia di biodiversità e sviluppo sostenibile con particolare riferimento a quanto previsto dalle Risoluzioni delle Conferenze interministeriali sulla protezione delle foreste in Europa di Strasburgo, Helsinki e Lisbona”*. Il decreto legislativo prospetta una similitudine tra i termini *“foresta”*, *“bosco”* e *“selva”*⁶¹. In tale sistema, le Regioni definiscono le linee di tutela,

⁶¹ Art.1, comma 3, D.Lgs. n. 57/2001: *“Sono assimilati a bosco: a) i fondi gravati dall'obbligo di rimboscimento per le finalità di difesa idrogeologica del territorio, qualità dell'aria, salvaguardia del patrimonio idrico, conservazione della biodiversità, protezione del paesaggio e dell'ambiente in generale; b) le aree forestali temporaneamente prive di copertura arborea e arbustiva a causa di utilizzazioni*

conservazione, valorizzazione e sviluppo del settore forestale nel territorio di loro competenza, attraverso la redazione e la revisione dei propri piani forestali (art. 3, comma 1).

Un tentativo di coordinamento del settore si era avuto con il *Programma Quadro per il settore forestale (PQSF)*⁶², redatto nel 2008 dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Lo scopo era quello di costituire un unico riferimento a livello strategico nazionale, favorendo la sinergia “*tra e con le Amministrazioni competenti*”, coordinando le politiche forestali già definite e attuate a livello internazionale e regionale. Il Programma necessita di attuazione a livello regionale, essendo “*frutto di un'operazione di armonizzazione coerente con gli strumenti esistenti di pianificazione regionale e gli impegni internazionali e comunitari assunti dal nostro paese in ambito forestale, ambientale e di sviluppo socioeconomico*”⁶³.

Un quadro che lascia alle Regioni la gestione della materia, senza previamente stabilire e delineare i “confini” tra la competenza esclusiva statale⁶⁴ e le misure di attuazione a livello regionale. Difatti, la foresta e il bosco esprimono “*una multifunzionalità ambientale*” e, dunque, di tutela esclusiva ambientale. In tale ambito le Regioni possono individuare una tutela ambientale più elevata rispetto a quella statale o esercitare una funzione di tutela della sola funzione economico-produttiva.

5. *La via per il nuovo Testo Unico delle “Filiere Forestali”*

Con decreto legislativo n. 34 del 3 aprile 2018⁶⁵, è stato approvato il Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali, attuando la delega del 2016⁶⁶: un provvedimento molto atteso.

forestali, avversità biotiche o abiotiche, eventi accidentali, incendi; c) le radure e tutte le altre superfici d'estensione inferiore a 2000 metri quadrati che interrompono la continuità del bosco”.

⁶² *Programma Quadro per il settore forestale* 2008, versione 12 novembre 2008, reperibile in www.politicheagricole.it.

⁶³ *Ibidem*, par. 7.1 *Obiettivi e strategie*.

⁶⁴ Corte Cost. 18 aprile 2008 n. 105, in G.U.R.I. n. 18 del 23 aprile 2008.

⁶⁵ In G.U.R.I., Serie Generale, n. 92 del 20 aprile 2018.

Tale decreto propone un riordino complessivo della normativa coerentemente con il programma quadro per il settore forestale, conformemente a quanto previsto dal comma 1082 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007) e alle normative europea e internazionale.

Le necessità più evidenti, recepite a livello normativo, sono il disincentivo dell'abbandono colturale, la conservazione ambientale e lo sviluppo delle nuove "economie verdi"; a ciò si aggiungono le misure dirette a promuovere, su tutto il territorio nazionale, una tutela attiva e razionale del bene bosco, rafforzando il coordinamento tra Stato e Regioni "indirettamente competenti"⁶⁷ sulla materia forestale (art. 2, lett. e).

Richiamando la "gestione forestale sostenibile"⁶⁸ (art. 1, comma terzo), è prevista la promozione di appositi accordi, intese istituzionali e progetti di valenza interregionale e internazionale, tramite apposita strategia forestale nazionale. Rilevante è anche la disciplina sulla trasformazione di aree boscate in altra destinazione d'uso, mantenendo saldo il principio dell'obbligo di compensazione (art. 8, comma settimo).

Già sullo schema di Testo Unico⁶⁹ si sono registrate opinioni contrastanti riguardo al pregio giuridico di tale intervento di riorganizzazione. Il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali ha interpretato il riassetto come una opportunità per valorizzare meglio le foreste⁷⁰; dello stesso parere Legambiente connotandolo come "un passo importante"; Coldiretti-Federforeste ha espresso l'opinione che la gestione boschiva proposta possa garantire anche nuovi posti di

⁶⁶ Cfr. art. 5 della legge 28 luglio 2016 n. 154 (in G.U.R.I. n.186 del 10 agosto 2016).

⁶⁷ Espressione in *Agricoltura: approvati sostegno alle imprese e Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, 16 marzo 2018, in www.ipsoa.it.

⁶⁸ Definita come "gestione e uso delle foreste e dei terreni forestali nelle forme e ad un tasso di utilizzo che consenta di mantenere la loro biodiversità, produttività, rinnovazione, vitalità e potenzialità di adempiere, ora e in futuro, a rilevanti funzioni ecologiche, economiche e sociali a livello locale, nazionale e globale, senza comportare danni ad altri ecosistema" (art. 3, lett. b).

⁶⁹ Vd. Atti Camera dei Deputati, n. 485/ 2017 "Schema di decreto legislativo recante disposizioni concernenti la revisione e l'armonizzazione della normativa nazionale in materia di foreste e di filiere forestali". Vd. anche D.lgs 3 aprile 2018, n. 34 sulle Foreste e sulle Filiere forestali in GURI n. 92 del 20 aprile 2018.

⁷⁰ Comunicato stampa *Via libera da CDM a Testo unico forestale, riforma Agea e DDL reati agroalimentari*, 1 dicembre 2017, in www.politicheagricole.it.

lavoro; l'Alleanza delle Cooperative Agroalimentari, pur non ritenendolo “*un decreto perfetto*”, ha dato il proprio via libera⁷¹.

Di orientamento divergente L.I.P.U. che ritiene che il decreto consideri le foreste come “*mero serbatoio da cui attingere legname*”⁷² e W.W.F. Italia che considera il tentativo legislativo come troppo accentratore sul settore economico, trascurando gli aspetti legati alla tutela ambientale⁷³.

Il nuovo Testo Unico abroga integralmente il decreto legislativo n. 227/2001 e apporta modifiche all'art. 7 della legge n. 10/2013 e agli articoli 11, 13 e 14 del decreto legislativo n. 386/2003, attuativo della direttiva n. 1999/105/CE.

Fa specie che il nuovo decreto non riporti nel titolo il richiamo alla direttiva europea a fronte della modifica dello strumento della sua attuazione.

La tecnica di indicare nel titolo del provvedimento legislativo il riferimento alla normativa europea oggetto di attuazione non è una moda che il legislatore sceglie di volta in volta a suo piacere, ma si tratta di un obbligo ben preciso che corrisponde a precisate finalità: quella di notificare i cittadini che gli obblighi imposti loro e i diritti azionabili attraverso quella norma nazionale devono essere conformi ad un altro ordinamento (europeo), pena l'inadempimento agli obblighi internazionali; quella di avocare legittimamente la Corte di giustizia alla disamina dell'eventuale contrasto; quella di informare la Commissione UE delle misure tempestive di attuazione e anche delle loro modifiche.

Detta tecnica, quale obbligo di condotta del legislatore (delegato) nazionale, deve coinvolgere qualsiasi misura attuativa e qualsiasi misura di modifica di quella precedente. A ciò non potrebbe neppure opporsi che nel provvedimento nazionale che reca il titolo di trasposizione della normativa UE sono state inserite misure “anche” non strettamente attuative di quelle europee. Ciò, difatti, comporterebbe l'incertezza per il cittadino di individuare quale parte della normativa nazionale rappresenti trasposizione di obblighi europei e quale non lo sia.

⁷¹ A. M. LIGUORI, *Via libera dal Consiglio dei ministri al Testo unico sulle foreste: i favorevoli e i contrari*, 16 marzo 2018, in www.repubblica.it.

⁷² Comunicato stampa L.I.P.U. del 9 marzo 2018, *Decreto foreste: troppo sfruttamento economico, poca tutela natura*, in www.lipu.it.

⁷³ Comunicato stampa W.W.F., 15 marzo 2018, *Foreste, WWF: Testo Unico condizionato da settore economico*, in www.wwf.it.

LA FORESTA: IL POLMONE VERDE DELLA TERRA

Inoltre, considerando i problemi di natura interpretativa delle norme europee, a cominciare dalla traduzione, dal lessico giuridico divergente da paese a paese che deve tener conto di 13 traduzioni in ragione dei 27 (28) Stati aderenti, il connubio di misure attuative e non nell'ambito di un medesimo testo normativo è destinato ad aumentare l'incertezza normativa, ponendo in crisi l'intero ordinamento.

ADABELLA GRATANI

La foresta: il polmone verde della Terra. Incerta ancora la tutela effettiva e autonoma.

La "Foresta" è un bene irrinunciabile ed un diritto fondamentale esistenziale dell'uomo, tale da costituire un importante indice dello stato ambientale di una nazione e dell'intero globo, considerato il suo ruolo attivo ed insostituibile per assicurare la biodiversità, l'ossigeno, l'assorbimento del CO₂, la sopravvivenza di tutte le specie.

L'assenza, ancora ad oggi, di una nozione comune ed universale di "foreste" o di "patrimonio forestale" è significativa per evidenziare la difficoltà di assicurare una tutela effettiva ed efficace di tale bene a livello internazionale ed europeo.

Le grandi battaglie nascono proprio quando l'umanità si accorge che quei beni di cui ha sempre goduto per la sua stessa esistenza cominciano a essere in grave pericolo.

La definizione più lineare ed omnicomprensiva, quand'anche non giuridica e che vede ampi consensi è quella di "polmone verde della terra".

La collaborazione internazionale in questo ambito è ancora a livello programmatico, le azioni nell'Unione Europea perseguono il bene della foresta di riflesso con altre tutele (habitat, uccelli, VIA, VAS, Valutazione di incidenza, gas serra...). Gli sforzi nei singoli Paesi sono inefficaci per temi così grandi che trascendono singoli confini territoriali.

In questo contesto, l'articolo offre un quadro normativo e giurisprudenziale aggiornato che prende a riferimento i vari ordinamenti, -internazionale, europeo e nazionale-, e si pone come stimolo per "un diritto di azione" più consapevole ed efficace della tutela di tale bene insostituibile.

The "Forest" is an indispensable asset and a fundamental human existential right, such as to constitute an important index of the environmental status of a nation and of the entire globe, considering its active and irreplaceable role to ensure biodiversity, oxygen, the absorption of CO₂, the survival of all species.

The absence, even today, of a common and universal notion of "forests" or "forest heritage" is significant to highlight the difficulty of ensuring effective and effective protection of this asset at international and European level.

The great battles born precisely when humanity realizes that those goods which it has always enjoyed for its very existence are beginning to be in grave danger.

The most linear definition and omnicomprensiva, even if not legal and that sees wide consents, is that of "green lung of the earth".

International collaboration in this area is still at a programmatic level; actions in the European Union are aimed at protecting the forest with other safeguards (habitats, birds, EIA, VAS, impact assessment, greenhouse gases ...). Efforts in individual countries are ineffective for such great assets which transcend individual territorial borders.

In this context, the Article offers an updated legal and jurisprudential framework that refers to the various legal systems, -International, European and National-, and acts as a stimulus for a more "conscious and effective" right of action for the protection of such well irreplaceable asset.

LA FORESTA: IL POLMONE VERDE DELLA TERRA