

PIERMARIA CORONA¹, LORENZO CAMORIANO², FRANCESCO CONTU³,
EMANUELA LOMBARDO⁴, RAOUL ROMANO⁵, ALESSANDRO WOLYNSKI⁶,
GIANPIERO ANDREATTA⁷

Evoluzione storica delle amministrazioni forestali in Italia

¹ CREA Foreste e Legno

² Regione Piemonte, Settore Foreste

³ Regione Abruzzo, Servizio Foreste e Parchi

⁴ CREA Foreste e Legno

⁵ CREA Politiche e Bioeconomia

⁶ Provincia Autonoma di Trento, Servizio Foreste

⁷ Arma dei Carabinieri, Scuola Forestale Carabinieri

PREMESSA

La percezione dei boschi è molto cambiata nel corso degli ultimi due secoli nel nostro Paese, determinando un quadro normativo e istituzionale dinamico, e a tratti complesso. Questi cambiamenti avvengono come risultato di interazioni composite, di grande interesse per l'analisi in una prospettiva storica. Alla luce di ciò, il presente saggio offre una sintesi, in forma di discussione commentata, del percorso di evoluzione delle amministrazioni forestali in Italia a partire dalla promulgazione nel 1822 delle Regie Patenti del Regno di Piemonte e Sardegna fino ai giorni nostri, articolando la disamina in cinque fasi: dal periodo preunitario alla legge Serpieri; da questa legge alla fine della seconda guerra mondiale; i primi decenni dell'Italia repubblicana; dal decentramento amministrativo agli anni 2000; il nuovo recente assetto dell'amministrazione forestale nazionale.

I. ORIGINE DELLE AMMINISTRAZIONI FORESTALI ITALIANE

1.1. *Periodo preunitario*

La nascita delle amministrazioni forestali in Italia ha radici storiche lontane, risalenti al periodo preunitario. Ogni Stato del territorio italiano aveva un proprio ordinamento, e anche in materia forestale l'interessamento dei sovrani e governanti al mantenimento delle proprie basi di approvvigiona-

mento di materie prime e dell'assetto del territorio per il benessere dei sudditi aveva portato all'adozione di provvedimenti forestali a contenuto vincolistico (Mura, 1973). Gli scopi principali perseguiti da tali legislazioni erano principalmente di tipo economico, ossia la possibilità di avere delle "miniere" da cui estrarre legno, regolamentando in maniera puntuale le utilizzazioni forestali nelle proprietà pubbliche e private (Greco, 2017), ma anche di difesa idrogeologica, in relazione alle caratteristiche fisiche del terreno dove sorgeva il bosco (Gravina Tonna, 2021).

Nell'Italia preunitaria l'uso del suolo a fini agrosilvopastorali rappresentava la principale attività produttiva e, in molti casi, l'unica fonte di sussistenza economica per una popolazione che contava, nel 1860, venticinque milioni di abitanti, con una percentuale di addetti agricoli del 70% (attualmente, 4%) e con un contributo del settore agricolo al prodotto interno lordo nazionale pari al 40% (attualmente, 2%). In questo contesto le aree collinari e montane, più sensibili ai fenomeni di dissesto, erano fortemente sfruttate dalle tante agricolture praticate nella nostra penisola. In particolare, la componente forestale rappresentava, in termini di legname da opera e fonte energetica, una risorsa indispensabile all'economia dei singoli Stati e una fonte imprescindibile di approvvigionamento anche alimentare per la sopravvivenza delle popolazioni.

Per convenzione la nascita dell'amministrazione forestale del futuro Stato italiano viene fatta risalire al 15 ottobre 1822, considerando che non era ancora esistente il Regno d'Italia che vedrà la luce per l'espansione del Regno di Piemonte e Sardegna dopo qualche decennio. In tale data il re Carlo Felice di Savoia promulgò le Regie Patenti recanti il Regolamento per l'amministrazione «de' boschi e selve», con le quali si procede a «unire in un solo regolamento le diverse disposizioni già emanate per la conservazione de' boschi e selve, aggiungendovene eziandio alcune altre, che Ci parvero adatte a tale scopo». Viene così istituita l'amministrazione «per la custodia e vigilanza de' boschi», che poi si trasformerà in Corpo Reale delle Foreste nel Regno d'Italia.

Le Regie Patenti nascono «per la conservazione de' boschi e selve, oggetto sì importante al bene pubblico, e privato» e prevedono vincoli molto restrittivi all'uso del suolo forestale e dei boschi, per contrastare le problematiche emerse «sia dalla mancanza de' combustibili, sia dagli scoscendimenti delle montagne, e dalle corrosioni de' fiumi e torrenti, che, non trovando più alcun argine al loro impeto, rovinarono le proprietà, o danneggiarono l'agricoltura».

Dopo pochi anni, al fine di eliminare parte dei divieti imposti dalla norma del 1822, il re Carlo Alberto, in data 1 dicembre 1833, attraverso la promulgazione di nuove Regie Patenti modificò il quadro normativo e ridisegnò la struttura dell'amministrazione forestale, mantenendo comunque l'impostazione su base territoriale e prevedendo la presenza di ispettori e guardie con il ruolo

di vigilare sui boschi, garantirne la conservazione e migliorare, in generale, il patrimonio forestale (Giordano e Sanchioli, 2002; Rivaben e Tancon, 2014).

1.2. *Unificazione della legislazione forestale*

A partire dalla proclamazione del Regno d'Italia, nel 1861, in un contesto storico caratterizzato da una profonda diversità economica e sociale tra Nord e Sud e una diffusa sovrautilizzazione delle risorse naturali, e in particolare di quelle forestali, diventava prioritario riformare l'assetto istituzionale e legislativo, uniformando le disposizioni normative preunitarie.

La riforma agraria e dei regimi fondiari rappresentò la priorità da affrontare con l'unità d'Italia, ma ad essa si collegò anche la gestione del territorio e delle risorse forestali così come il tema del rischio idrogeologico e l'insorgere di intensi fenomeni torrentizi. In particolare, le diffuse problematiche legate alla degradazione dei territori montani e dei boschi, causata dagli eccessivi tagli (spesso anche abusivi), all'eccesso di pascolamento e alla ricerca di nuove aree agricole e da urbanizzare, motivarono un processo di unificazione della legislazione forestale allora vigente negli Stati preunitari.

Per la tutela boschiva, legata a esigenze economiche e di difesa idrogeologica, gli Stati preunitari erano dotati di disposizioni legislative di carattere vincolistico, con propri servizi di sorveglianza e custodia. Il principio ispiratore era di salvaguardare la stabilità del suolo e il buon regime delle acque e di difendere gli abitati da frane, alluvioni e valanghe, imponendo restrizioni nelle coltivazioni e nell'uso in genere dei terreni maggiormente esposti a eventi dannosi. Vi era una netta distinzione tra i boschi appartenenti ai demani e i boschi appartenenti a privati, per i quali erano previsti divieti e limitazioni solamente per urgenti casi di pubblica utilità. I limiti d'uso riguardavano, con modalità più o meno restrittive, i disboscamenti, i dissodamenti e la messa a coltura dei terreni saldi, le estirpazioni e il «dicioccamento» di macchie e arbusti.

Istituito come organo dell'amministrazione centrale del Regno per il coordinamento e la riorganizzazione nel nuovo stato unitario, il Ministero di agricoltura, industria e commercio (Regio Decreto 5 luglio 1860, n. 4192) prevedeva tra gli ambiti di competenza le tematiche legate all'assetto del territorio e alla gestione e tutela di boschi e foreste. Queste ultime facevano capo al Servizio forestale, incastonato nella prima (Agricoltura) delle tre divisioni in cui il Ministero era organizzato, e che diventerà nel 1863 la Divisione centrale a cui passano le competenze anche del Servizio forestale, insieme alle operazioni di riparto dei demani comunali, ex feudali ed ecclesiastici delle province meridionali.

Il primo intervento normativo di interesse per il settore forestale del Regno d'Italia può essere considerato il Regio Decreto del 21 gennaio 1864 con cui «sono rinnovati e ridotti ad una forma identica per tutto il Regno i martelli Governativi Forestali». Per il significato e l'importanza che da sempre ha rivestito il martello forestale, si ritiene interessante proporre il contenuto dell'articolo 1 (articolo unico) della norma: «I martelli Governativi forestali a guisa di accetta in uso nelle diverse Amministrazioni forestali dello Stato e destinati secondo i casi al marchio delle piante da atterrarsi o conservarsi sono rinnovati e ridotti ad una forma sola e identica per tutto il Regno. I caratteri e le impronte dei medesimi non che le loro dimensioni e qualità sono determinati e stabiliti nel qui annesso modello vidimato d'ordine Nostro dal predetto Ministro d'Agricoltura, Industria e Commercio».

A seguire nel 1874, il Regio Decreto n. 1931 approvò il ruolo organico dell'amministrazione forestale dello Stato, stabilendo i compiti del Servizio Foreste e per il Corpo Reale delle Foreste nel Regno d'Italia i gradi del personale forestale suddiviso in Ispettori, Sotto-Ispettori, Brigadieri e Guardie (Sistema Guida generale degli archivi di Stato, 2022).

È comunque con la Legge 20 giugno 1877, n. 3917 (detta legge Majorana-Calatabiano) che si arrivò a un primo ordinamento organico della materia forestale. L'atto riprende lo spirito normativo del Codice forestale francese, pubblicato a Parigi il 31 luglio 1827, dove viene evidenziata una stretta correlazione tra stato di salute del patrimonio forestale e assetto idrogeologico del territorio. Dopo un lungo processo legislativo, iniziato nel 1862 con una prima proposta di legge sull'«amministrazione dei boschi e delle selve» dell'allora Ministero d'Agricoltura, Industria e Commercio, viene presentato un testo normativo che raccoglie e sistematizza le svariate disposizioni preunitarie esistenti. La proposta veniva accompagnata da una importante relazione tecnica, che oltre a dare un quadro storico e completo della legislazione vigente nelle principali potenze europee e negli Stati preunitari, riporta con dovizia di dettagli gli eventi e i rischi di dissesto che l'eccessiva utilizzazione dei boschi e dei territori montani aveva generato sul territorio italiano. Nel quadro generale dei problemi di dissesto, la sistemazione idraulico-forestale della montagna, la tutela del patrimonio forestale e il rimboschimento assumono importanza preponderante. In particolare, il rimboschimento della montagna viene considerato «come parte integrante di tutto quel complesso di provvedimenti e di lavori che si devono attuare per sostenere le pendici montane, regolare le acque e ridonare il perduto equilibrio al regime dei nostri fiumi, tramutando in benefiche sorgenti di ricchezza e di forza quelle acque che ora sono causa di rovina e di miseria» (Relazione tecnica, Legge 20 giugno 1877, n. 3917).

Questa legge costituirà lo strumento cardine della disciplina giuridica in materia boschiva per oltre un trentennio. Tale normativa, pur essendo definita una legge forestale, in realtà fu più organizzata secondo criteri idrogeologici e il suo strumento principe fu quello dell'istituzione, per la prima volta, del vincolo forestale, con cui sono prescritte limitazioni specifiche per la salvaguardia dei boschi montani al fine di garantire l'assetto del territorio e contrastare i fenomeni del dissesto idrogeologico. La legge enumerava le terre sottoposte al suddetto vincolo forestale, site al di sopra del limite altitudinale di crescita del castagno, individuando indirizzi unitari per regolare i tagli e le opere consentite al fine di contrastare il dissesto idrogeologico (Brotto, 2008): «i boschi e le terre spogliate di piante legnose sulle cime e pendici dei monti fino al limite superiore della zona del castagno; e quelli che, per la loro specie e situazione possono, disboscandosi o dissodandosi, dar luogo a scoscendimenti, smottamenti, interramenti, frane, valanghe, e, con danno pubblico, disordinare il corso delle acque, o alterare la consistenza del suolo, oppure danneggiare le condizioni igieniche locali».

Viene ridefinita la suddivisione dei boschi in vincolati e liberi, mediante la separazione del territorio nazionale in due zone. Nelle aree al di sopra del «limite superiore della zona del castagno» (comprese tra 400 e 700 metri secondo la Relazione Majorana, 22 gennaio 1877) viene individuata l'origine dell'innesco degli eventi di dissesto e, in linea di massima, sono sottoposte tutte al vincolo forestale. La scelta, come limite, della zona del castagno non era casuale, ma indicava il limite massimo oltre il quale la coltura agraria non era più redditizia, quando non possibile. Al di sotto, la superficie a bosco poteva essere sottoposta a vincolo «ove per la natura e per la situazione del terreno non si possa introdurre la coltura agraria, senza danno pubblico». L'atto riconosce, quindi, come legittime quelle limitazioni al diritto della proprietà privata che dipendono da particolari condizioni naturali e che valgono a giustificare la limitazione stessa. Per le superfici sottoposte a vincolo viene imposto un divieto al disboscamento e al dissodamento e previsto il rispetto, nelle pratiche selvicolturali, delle prescrizioni di massima stabilite dai Comitati forestali locali (art. 4), e redatte «al fine di assicurare la consistenza del suolo e la produzione dei boschi e nei casi di pubblica igiene, la conservazione di essi».

Questa legge esplicitava il ruolo degli ispettori forestali per il controllo sul territorio, affiancati dai Comitati Forestali Provinciali dei quali era membro anche un ispettore, con il compito di reggere gli Ispettorati forestali ripartimentali e un sotto-ispettore forestale che reggeva gli Ispettorati forestali distrettuali. La valutazione dei reati forestali venne invece affidata agli agenti del Corpo Reale delle Foreste del Regno d'Italia, che rivestivano anche la qualifica di agenti di polizia giudiziaria. L'amministrazione forestale statale comin-

ciò così a svilupparsi ed evolvere, puntando anche sulla preparazione tecnico-scientifica dei funzionari, dapprima con l'invio di alcuni ispettori presso le Accademie forestali francesi e tedesche, successivamente con l'istituzione, in data 15 agosto 1869, del Regio Istituto Forestale con sede in Vallombrosa (Reggello, FI), la prima scuola nazionale di selvicoltura (Gabbrielli, 2004).

Per le limitate risorse disponibili, nella fase di prima applicazione della legge il Ministero invita gli ispettori forestali (Circolare del 21 agosto 1878, n. 229) ad avviare azioni di rimboschimento, ma su limitate estensioni: «ciascun rimboschimento si limiterà quindi da principio a pochi ettari di scoscese pendici, per le quali l'acqua scorre oggi precipitosa a ingrossare fiumi e torrenti, trascinando al piano terre o altre materie», con scopo dimostrativo: «regolando la coltura forestale in simili terreni si arrecherà un vantaggio immediato, comunque forse limitato, al corso delle acque e si insegna, colla scuola efficace dell'esempio che in tale condizione il bosco è anche più utile delle colture» e con il fine evidente di conseguire consensi e mezzi per poter proseguire più intensamente nell'attività di rimboschimento: «I risultati conseguiti ci daranno lena a estendere il campo d'azione, e io confido che non mancheranno i mezzi a un'opera che, se non m'inganno, è desiderio generale che venga iniziata e proseguita con perseverante attività».

In questa fase, per un breve periodo (dal 1877 al 1878) le competenze del Ministero di agricoltura, industria e commercio furono trasferite ad altri ministeri, e in particolare al Ministero dei lavori pubblici passarono i servizi delle miniere, foreste, idrografico e meteorologico. Con il Regio Decreto 8 settembre 1878, n. 4498 le competenze ritornano al Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, che riunì nuovamente i seguenti titoli principali in una unica Divisione: agricoltura, boschi e foreste, commercio e industria, miniere, caccia, pesca, statistica, economato generale.

Un riordinamento del Ministero fu attuato con il Regio Decreto 25 marzo 1883, n. 1262 e conseguente approvazione del suo ruolo organico (Decreto Ministeriale 31 maggio 1883), relativamente alla ripartizione dei Servizi dell'amministrazione centrale, riorganizzando la Direzione generale dell'agricoltura su tre divisioni: agricoltura e bestiame, regime forestale, idraulica agraria e miniere.

Nonostante un generale miglioramento qualitativo, in generale l'amministrazione forestale di fine secolo presentava ancora proporzioni contenute con organici ridotti e frequentemente rimaneggiati. Con il Regio Decreto 18 febbraio 1909, n. 94 e il Regio Decreto 22 maggio 1910, n. 284, l'amministrazione forestale cominciò ad acquisire una più definita fisionomia, in termini di competenze e ruoli. Fu riorganizzata la Direzione generale dell'agricoltura e istituita la Direzione generale delle acque, foreste, bonificamenti e demani,

in cui confluì il Servizio delle foreste. La nuova Direzione generale era articolata in due divisioni (delle foreste e miniere e della legislazione agraria) e nell'Ispettorato del bonificamento agrario e della colonizzazione. All'interno della Direzione generale operavano anche l'Ufficio centrale di meteorologia e geodinamica e l'Ufficio delle acque, competente per concessioni e utilizzazioni delle acque, opere d'irrigazione, carta idrografica d'Italia.

Fu con la Legge 2 giugno 1910, n. 277 (legge Luzzatti), riguardante i «provvedimenti per il demanio forestale di Stato e per la tutela e l'incoraggiamento della silvicoltura», che l'organizzazione ministeriale si consolidò. La Direzione generale delle acque, foreste, bonificamenti e demani venne rinominata in Direzione generale delle foreste, resa operativa con il Regio Decreto 11 gennaio 1912, n. 7. La legge Luzzati rappresentò una vera riforma per l'amministrazione forestale in quanto mirava al potenziamento del demanio forestale dello Stato (procedendo ad acquistare boschi e terreni per ampliare il demanio forestale) e alla tutela e all'incoraggiamento della selvicoltura contro una politica di vincoli dettata dalla normativa precedente (Greco, 2017). Specificatamente, l'amministrazione forestale si articolava ora in una Direzione generale delle foreste, con funzione direttiva, coadiuvata dal Consiglio Superiore delle acque e delle foreste e dal Corpo Reale Forestale che svolgeva la parte esecutiva con i propri compartimenti territoriali (Sistema Guida generale degli archivi di Stato, 2022). Al fine di incrementare la selvicoltura venne inoltre creata l'Azienda Speciale del Demanio Forestale di Stato, che mirava all'ampliamento e inalienabilità della proprietà boschiva. La Direzione generale delle foreste risultò successivamente articolata, in base al Decreto Ministeriale 14 ottobre 1912, in quattro Divisioni: affari generali e personale forestale; foreste demaniali; applicazioni delle leggi forestali e rimboschimenti; demani comunali e usi civici.

Per far fronte alle esigenze del primo conflitto mondiale il Ministero di agricoltura, industria e commercio cessò di esistere con il Regio Decreto 22 giugno 1916, n. 755, e fu costituito e organizzato essenzialmente a questo scopo, un apposito Ministero per l'agricoltura. La riforma divise le funzioni fra il Ministero per l'agricoltura e il Ministero per l'industria, il commercio e il lavoro: al primo furono attribuiti i servizi relativi all'agricoltura, all'insegnamento agrario, alle industrie agrarie, alla patologia vegetale, alla zootecnia, alle foreste, ai demani comunali e usi civici, alla statistica agraria, alle miniere, ai servizi idraulici e meteorologici; al secondo i servizi relativi al commercio, all'industria, all'istruzione industriale, commerciale e professionale, ai pesi e misure e al saggio dei metalli preziosi, alla proprietà intellettuale, all'economato generale, agli ispettorati dell'industria e del lavoro, al credito, alla previdenza e alle assicurazioni sociali, alla statistica e al lavoro.

Durante il primo conflitto mondiale, gran parte del personale del Corpo Reale Forestale venne chiamato a combattere nelle file del Regio Esercito e al Corpo vennero affidati compiti di polizia militare e di approvvigionamento di legname per usi bellici. Nel dopoguerra la Direzione generale delle foreste e il Corpo Reale Forestale si trovarono impegnati nel risanamento e nella ricostituzione dei boschi danneggiati, e nel 1923 il Ministero per l'agricoltura fu assorbito nell'ambito di una più ampia struttura organizzativa con vaste attribuzioni riguardanti l'industria, il commercio e il lavoro: il nuovo Ministero dell'economia nazionale.

2. DALLA LEGGE SERPIERI ALLA FINE DELLA SECONDA GUERRA MONDIALE

2.1. *Legge Serpieri e amministrazione forestale*

Con la fine della prima guerra mondiale, varie furono le problematiche da affrontare anche in ambito forestale. Il patrimonio forestale nazionale aveva subito ingenti danni nelle operazioni belliche, in particolare nelle aree alpine. Nell'area appenninica i disboscamenti per ottenere materiali utili allo sforzo bellico avevano denudato intere regioni. A ciò si aggiunse la crisi socioeconomica che seguì il conflitto, con le conseguenti necessità da parte di una popolazione rurale stremata, soprattutto nelle aree collinari e montane. Il lavoro di unificazione legislativa in materia di boschi e di difesa dei terreni montani non era stato completato e le sistemazioni idraulico-forestali e di rimboschimento dei bacini montani successivi all'unità d'Italia non avevano dato appieno i risultati sperati, ostacolati anche dallo scoppio della guerra mondiale.

In questo contesto, il 30 dicembre 1923 fu emanato l'atto normativo che per il settore forestale italiano è stato il più importante, più conosciuto e più longevo: il Regio Decreto-Legge n. 3267 (RDL), noto come "legge Serpieri" dal nome del sottosegretario di Stato del Ministero dell'economia nazionale Arrigo Serpieri, promotore dell'impianto strutturale della norma. Riprendendo i principi del Regio Decreto 21 marzo 1912, n. 442 in materia di sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani, con il RDL viene proposto un testo organico di riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani al fine di poter, come indicato nel mandato del Governo, «coordinare e unificare con gli opportuni adattamenti e le necessarie modificazioni tutte le varie e complesse disposizioni in materia di boschi e di terreni di montagna». Con questa legge vengono poste le basi tecniche e operative per tutta la successiva normativa forestale italiana fino ai nostri giorni.

Viene introdotta una organica definizione delle procedure di attuazione del RDL, attraverso le disposizioni del suo regolamento di applicazione (Regio Decreto 16 maggio 1926, n. 1126), disciplinando la cosiddetta imposizione diretta del vincolo idrogeologico, che si distingue da quella indiretta che consegue alla inclusione dei terreni in un piano di bonifica integrale o montana, in forza della normativa in materia di bonifica integrale e di bonifica montana (Ferrucci, 2012). Con questo Regio Decreto viene anche definito lo schema delle Prescrizioni di Massima e Polizia Forestale (PMPF), previste dal RDL per la regolamentazione della gestione dei beni silvopastorali, e viene stabilito che il loro contenuto tecnico sia specificato dai Comitati Forestali istituiti su base provinciale. Di fatto, la gestione amministrativa delle PMPF e il controllo del loro rispetto diventano uno dei principali elementi di riferimento dell'attività delle istituzioni competenti in materia forestale, e questa impostazione rimane valida ancora oggi, sebbene, sotto il profilo formale, le PMPF siano oggi, nella massima parte dei casi, sostituite dai Regolamenti forestali regionali (v. § 4.1).

Il RDL intendeva affrontare una necessità strettamente economica. Come lo stesso Serpieri evidenziò più volte, il patrimonio forestale rimaneva una delle principali risorse economiche del Paese e una indispensabile fonte di materia prima, in particolare le foreste demaniali, per la crescita e sviluppo industriale. Per raggiungere l'obiettivo di stabilità e il buon regime delle acque venne quindi imposto un vincolo «per scopi idrogeologici», con il divieto di trasformare i boschi in altra coltura, in base a quanto previsto dalle PMPF, con riferimento all'art. 1 del RDL ove si afferma che «sono sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici i terreni di qualsiasi natura e destinazione che, per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme di cui agli artt. 7, 8 e 9, possono, con danno pubblico, subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque». L'oggetto del vincolo non si identifica soltanto con i terreni boscati o montani, ma si estende a terreni «di qualsiasi natura e destinazione», purché ovviamente si trovino in condizioni di potenziale rischio idrogeologico, se gestiti in modo difforme dalle PMPF.

Per favorire l'economia delle popolazioni montane e la selvicoltura, si puntò ad azioni di conservazione e miglioramento delle foreste esistenti, promuovendo piani economici per i boschi e incoraggiando l'incremento della selvicoltura (Greco, 2017): un'azione volta a valorizzare in modo razionale la gestione economica del bosco, al fine di incrementare e garantire nel tempo la disponibilità nell'approvvigionamento di materie prime. La vigilanza sulle norme contenute nella legge era affidata al Ministero dell'economia nazionale che la esercitava per mezzo della Direzione generale delle foreste e dei demani, da cui dipendeva il Corpo Reale delle Foreste. Facevano capo alla Direzione generale delle foreste

e dei demani i seguenti servizi e attribuzioni: personale forestale tecnico e di custodia; istruzione forestale; circoscrizioni forestali; rimboschimenti; incoraggiamenti alla silvicoltura; tutela economica dei boschi; tutela e miglioramento dei pascoli montani; polizia e contenzioso forestale; statistica forestale; gestione tecnica e amministrativa delle foreste demaniali; ampliamento del demanio forestale di Stato. Il territorio del Regno era diviso in Ripartimenti, comprendenti due o più Distretti, permanendo così gli Ispettorati forestali ripartimentali e gli Ispettorati forestali distrettuali. Le foreste demaniali, costituite in uffici speciali, erano considerate Distretti forestali, posti alla diretta dipendenza della Direzione generale delle foreste e dei demani. Per la sorveglianza e la custodia del patrimonio forestale il personale era costituito in Sezioni e Distaccamenti di sezioni, e formato da Capi sorveglianti, Sorveglianti e Allievi sorveglianti (Sistema Guida generale degli archivi di Stato, 2022).

Inoltre, all'articolo 108, il RDL faceva riferimento all'Azienda speciale per il demanio forestale, a cui era affidato il compito di formare riserve di materiale legnoso per i bisogni del Paese, mediante l'ampliamento della proprietà boschiva dello Stato (Andreatta, 2018). Infatti, la superficie del demanio forestale risultava esigua, mentre vi era una elevata presenza di proprietà boschive private molto frammentate. Per porre rimedio a questa condizione il decreto proponeva la creazione di Consorzi forestali al fine di raggiungere con l'accorpamento di superfici una gestione economicamente conveniente. Il demanio forestale dello Stato era dunque formato dalle foreste demaniali dichiarate inalienabili; dalle foreste demaniali già amministrate dal Ministero delle finanze; dai terreni patrimonio dello Stato ritenuti economicamente suscettibili della sola coltura forestale; dai terreni boscati o suscettibili di coltura forestale che in qualsiasi modo perverranno allo Stato; dai terreni nudi acquistati o espropriati dall'azienda; dai terreni rimboscanti, da rimboscarsi a cura del Ministero dei lavori pubblici (Mattioli, 2008).

2.2. Milizia Nazionale Forestale

Pochi anni dopo, nel periodo fascista, al fine di assicurare la massima disponibilità delle forze di polizia, furono create milizie speciali (stradale, ferroviaria, confinaria e altre, tutte specializzazioni della Milizia per la Sicurezza Nazionale). In sostituzione del Corpo Reale delle Foreste, con il Decreto-Legge 16 maggio 1926, n. 1056 venne istituita la Milizia Nazionale Forestale (MNF), inquadrata nelle forze armate dello Stato.

La rapida crescita, nel periodo tra le due guerre, dei compiti attribuiti dalla legislazione all'amministrazione (es. le leggi sulla bonifica integrale, leggi per

le foreste, per gli usi civici, e le terre collettive, per la tutela della produzione) resero necessaria l'istituzione di un nuovo Ministero dell'agricoltura e foreste (Regio Decreto 12 settembre 1929, n. 1661), nel cui ambito furono organizzati gli Ispettorati regionali dell'agricoltura con compiti di coordinamento degli istituti periferici e con ulteriori attribuzioni di gestione e controllo delle incentivazioni finanziarie. I servizi già di competenza del Ministero dell'economia nazionale, compresa la Direzione generale delle foreste e dei demani, furono ripartiti fra il Ministero delle corporazioni e quello dell'agricoltura, in base a quanto disposto dai Regi Decreti 27 settembre 1929, n. 1663 e n. 1726, nonché le attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici in materia di bonifica e foreste. L'ordinamento del nuovo Ministero dell'agricoltura, previsto dal Regio Decreto 14 novembre 1929, n. 2183, istituì tra le sue direzioni il Comando della MNF. Per ciò che riguarda gli aspetti amministrativi, gli organici della MNF raggiunsero un assetto definitivo con la Legge 5 gennaio 1933, n. 30 (Giordano, 2005). Nel 1937, per far fronte alle necessità agricole ed economiche conseguenti l'embargo internazionale fu creato un sottosegretariato unico per la bonifica integrale e per l'agricoltura e le foreste e fu poi attuata una riorganizzazione dei servizi centrali del Ministero con il Regio Decreto 16 giugno 1940, n. 966.

La MNF aveva lo scopo di esercitare la vigilanza e la custodia del patrimonio forestale e di curare l'applicazione delle leggi e dei regolamenti vigenti in materia forestale, nonché di esercitare la sorveglianza sui servizi della pesca, della caccia, dei regi tratturi e trazzere (Greco, 2017; Sistema Guida generale degli archivi di Stato, 2022). Gli Ufficiali e Sottufficiali, Militi scelti e Militi della MNF erano rispettivamente ufficiali e agenti di polizia giudiziaria: infatti, ad essi era devoluto l'accertamento delle contravvenzioni a leggi e regolamenti sulla pesca, sulla caccia e sul servizio di tratturi e trazzere; erano altresì agenti di pubblica sicurezza e come tali soggetti alle norme regolatrici dei servizi di pubblica sicurezza. La MNF fu impiegata nell'opera di incremento del patrimonio boschivo, soprattutto con finalità a carattere produttivo e di incremento delle opere idraulico-forestali in numerose aree del Paese (Brotto, 2008).

L'ordinamento della MNF prevedeva la seguente suddivisione territoriale e uffici: Comando Gruppo Legioni (Comando generale); n. 4 Comandi di zona; n. 7 Legioni territoriali; n. 22 Coorti territoriali; n. 61 Comandi di Centuria; Accademia per gli Ufficiali con sede in Firenze; Scuola allievi sottufficiali in Amelia (TR) fino al 1928 e successivamente a Vallombrosa (FI); Scuola allievi militi in Cittaducale. Il Comando Gruppo Legioni aveva sede a Roma presso il Ministero dell'economia nazionale ed era retto da un Luogotenente generale e articolato in 5 divisioni e 2 uffici speciali. I Comandi di

zona erano retti da Consoli generali, con funzioni ispettive su tutto il territorio di loro giurisdizione. I Comandi delle Legioni territoriali erano tenuti da altrettanti Consoli. Ogni Legione poteva comprendere da due a quattro Coorti territoriali, non aveva attribuzioni tecniche e poteva corrispondere con il Comando di zona e con i Comandi dipendenti. Le Coorti territoriali erano rette da un Primo Seniore o da un Seniore. Ogni Coorte poteva essere composta da due a quattro Centurie e svolgeva sia le funzioni disciplinari e amministrative, che quelle tecniche rappresentando il vero nucleo operativo della MNF. I Comandi di Centuria erano controllati ciascuno da un Centurione che aveva il controllo diretto delle operazioni. Ogni Centuria a sua volta poteva comprendere da due a quattro Manipoli. Infine, vi erano le Squadre e i Distaccamenti rappresentanti le unità operative di base (Greco, 2017). Il Regolamento 3 ottobre 1929, n. 55 modificò tale suddivisione, stabilendo che il Regno d'Italia fosse costituito da otto Comandi di Legione e una Coorte autonoma per la Sardegna, corrispondenti al numero dei precedenti compartimenti forestali, 36 Coorti e 40 Centurie corrispondenti a pari Ripartimenti forestali e 48 uffici distaccati, da cui dipendevano a loro volta 2026 comandi minori (Distaccamenti e Stazioni).

2.3. Azienda Foreste Demaniali

Oltre all'istituzione della MFN, un importante cambiamento nell'ambito dell'ordinamento dell'amministrazione forestale statale venne attuato con il Regio Decreto 17 febbraio 1927, n. 324, che sopprime la Direzione generale delle foreste e demani presso il Ministero dell'economia nazionale. I servizi e i compiti dell'Azienda speciale del demanio forestale dello Stato vennero attribuiti a un ente autonomo, denominato Azienda Foreste Demaniali. Il nuovo ente aveva personalità giuridica propria e una propria amministrazione. Era posto sotto la vigilanza del Ministero dell'economia nazionale e di quello delle finanze. L'Azienda Foreste Demaniali aveva il compito di perseguire gli scopi della soppressa Azienda speciale del demanio forestale assumendone il patrimonio, comprese le passività. Organi componenti l'Azienda erano il Consiglio d'amministrazione, il Comitato esecutivo e il Direttore.

Con il Regio Decreto 14 novembre 1929, n. 2183, nasce l'Azienda di Stato per le foreste demaniali (ASFD), che trovò con la Legge 5 gennaio 1933, n. 30, la strutturazione definitiva, configurata come un ente autonomo avente rappresentanza propria e propria amministrazione alle dipendenze del Ministero dell'agricoltura e delle foreste e sotto la vigilanza del Ministero delle finanze. Tra i compiti dell'ASFD si annoveravano la gestione del patrimonio forestale

dello Stato, al fine di ampliarlo e favorirne attività utili per l'incremento e il miglioramento dell'economia delle regioni boschive. Ad essa erano affidati anche compiti di gestione e tutela dei primi quattro parchi nazionali istituiti in Italia a partire dagli anni '30 dello scorso secolo: il Gran Paradiso, lo Stelvio, il Parco Nazionale d'Abruzzo e il Parco Nazionale del Circeo (Giordano, 2005).

L'ASFD era costituita da un proprio ufficio centrale, nei locali del Comando della MNF, da cui dipendevano gli uffici per l'amministrazione delle foreste demaniali. La sua gestione era affidata al Consiglio d'Amministrazione, al comitato amministrativo e al Comandante della MNF. L'amministrazione delle foreste demaniali era esercitata dagli ufficiali e funzionari civili della MNF e consisteva principalmente nella preparazione di piani di governo e programmi di gestione annuale delle foreste, mentre le attività di controllo erano demandate ai Comandanti di Legione o di Coorte. Il controllo consisteva nella sorveglianza sulla consistenza delle foreste e dei registri relativi (Sistema Guida generale degli archivi di Stato, 2022). Con lo scoppio della Seconda Guerra Mondiale, la MNF fu chiamata a svolgere compiti prevalentemente militari, assicurando il rifornimento di legna e carbone per le forze armate e le popolazioni dei centri urbani tralasciando opere di sistemazione e rimboschimento (Greco, 2017): nel 1941 lo Stato approvò un Regio Decreto per «mobilitare la produzione e la distribuzione delle risorse» ossia per assicurare l'approvvigionamento del carbone vegetale alle forze armate, alle industrie e alla popolazione civile in periodo di guerra (Regio Decreto-Legge 2 gennaio 1941, n. 1).

Il Consiglio d'Amministrazione dell'ASFD era presieduto dal ministro per l'economia nazionale o da un suo sottosegretario e composto da 12 membri: il Comandante della MNF, vicepresidente dell'ente; tre ufficiali della MNF di grado non inferiore a quello di Primo Seniore; cinque funzionari dello Stato dei quali due nominati dal ministro delle finanze, uno dal ministro dei lavori pubblici, uno dal Ministero dell'economia nazionale e uno dall'Avvocatura erariale; tre cittadini con alta capacità tecnica ed amministrativa. Al Consiglio di Amministrazione era aggregato con voto consultivo il direttore. Compito del Consiglio di Amministrazione era deliberare sugli affari attribuitigli dallo statuto, sul bilancio preventivo e il rendiconto consuntivo, provvedendo alla gestione del personale. Il Comitato esecutivo era costituito dal ministro presidente, dal vicepresidente e da un altro componente del Consiglio. Il suo ruolo principale era vigilare sul regolare funzionamento tecnico e amministrativo dell'azienda, esaminando le questioni delegate dal Consiglio e occupandosi di eventuali questioni disciplinari. Il direttore aveva il ruolo di capo degli uffici tecnici e amministrativi, rappresentava giuridicamente l'ente facendo eseguire tutte le deliberazioni del Consiglio di amministrazione; inoltre, egli provvedeva anche al servizio di vigilanza e di ispezione delle singole amministrazioni

locali avvalendosi dei tecnici e degli Ispettori capo forestali (Sistema Guida generale degli archivi di Stato, 2022).

2.4. *Bonifica integrale*

Dopo il RDL, altro strumento legislativo di fondamentale rilevanza anche in ambito forestale fu il Regio Decreto 13 febbraio 1933, n. 215 (Nuove norme per la bonifica integrale), che affondava le sue radici nella Legge 28 dicembre 1928, n. 3134 (Provvedimenti per la bonifica integrale), la cosiddetta legge Mussolini sulla bonifica integrale (Mura, 1973). Questo Regio Decreto disponeva che potessero essere inclusi tra i comprensori di bonifica terreni montani dissestati nei riguardi idrogeologici e forestali e in particolare i bacini montani. La bonifica era realizzata attraverso le opere pubbliche di bonifica e le opere di miglioramento fondiario: le prime erano realizzate in base a comprensori di bonifica, comprendenti aree paludose o terreni montani dissestati, e tra esse venivano annoverati i rimboschimenti, le ricostruzioni di boschi degradati e le sistemazioni idraulico-forestali realizzate dall'amministrazione statale; le seconde miravano alla trasformazione delle forme estensive della produzione terriera verso forme intensive, considerando il fattore produttivo e sociale all'apice della normativa (Greco, 2017).

2.5. *Fine del Fascismo*

L'armistizio dell'8 settembre 1943 provocò significativi cambiamenti anche in materia forestale. Gli organi centrali dell'amministrazione, a causa dell'occupazione tedesca, furono spostati nell'Italia settentrionale, in particolare il Ministero dell'agricoltura e foreste portò la sua sede a Treviso, mentre il Comando della MNF a Oderzo (TV). Con il Regio Decreto 6 dicembre 1943, n. 16/B, la MNF, inizialmente inclusa nella Guardia Nazionale Repubblicana della Montagna e delle Foreste della Repubblica Sociale di Salò (Greco, 2017), venne sciolta e fu istituito il Real Corpo delle Foreste, che ereditava il personale e i compiti della MNF. Ciò al fine di risolvere una situazione di confusione generale anche nel settore amministrativo forestale, considerando che vari uffici forestali svolgevano la loro attività senza alcun coordinamento e indirizzo e che i boschi erano sempre più bersagliati e depredati. Al Real Corpo delle Foreste, oltre che la sorveglianza sulle formazioni forestali e sul vincolo idrogeologico, erano anche affidate la custodia dei regi tratturi e la vigilanza sulla pesca e sulle acque interne.

Dopo la liberazione del territorio nazionale si affermò la volontà di voler ridare vita alle istituzioni liberali prefasciste: in data 8 ottobre 1945 venne sottoposto il provvedimento n. 6 bis per l'ordinamento del nuovo Corpo Forestale dello Stato, che però fu respinto dalla Commissione agricoltura e alimentazione della Consulta nazionale (Greco, 2017). Nonostante ciò, nel 1947, nell'ambito del Congresso della Montagna e del Bosco promosso dall'Accademia dei Georgofili, fu riproposto l'ordinamento autonomo per l'amministrazione forestale, scisso dalle Forze Armate.

3. I PRIMI DECENNI DELL'ITALIA REPUBBLICANA

Una nuova fase si apre con la Costituzione della Repubblica Italiana. Gli anni successivi al conflitto mondiale furono caratterizzati da una profonda crisi economico-sociale ma al contempo anche da un'intensa attività di ricostruzione infrastrutturale, industriale e di espansione urbanistica. L'attenzione politica era principalmente rivolta allo sviluppo di una nuova era industriale. Le tematiche forestali venivano prevalentemente inquadrare nella "questione montana" alla luce della quale, oltre alle necessità socioeconomiche delle popolazioni, il verificarsi di importanti eventi alluvionali imponeva una azione di riordino della normativa sulla gestione del territorio, considerato che l'assetto idraulico del Paese era inadeguato a garantire livelli ordinari di sicurezza alle popolazioni, ai territori, agli insediamenti civili, produttivi e infrastrutturali nonostante i vari interventi legislativi, finanziari, amministrativi e di esecuzione di opere realizzati dall'unità d'Italia.

In questo contesto si tenne nel 1954 a Firenze il Primo Congresso Nazionale di Selvicoltura, promosso e organizzato dall'Accademia Italiana di Scienze Forestali, fondata nel 1951 e inaugurata alla presenza del Presidente della Repubblica Luigi Einaudi. L'idea del Congresso fu proprio motivata dalle disastrose condizioni in cui si trovavano i boschi e la montagna italiani dopo la seconda guerra mondiale, oltre che per la ricorrenza storica dei cinquecento anni dalle riforme della Repubblica di Venezia per la conservazione e il miglioramento del patrimonio forestale.

3.1. *Rinascita dell'Amministrazione Forestale Nazionale*

Il Decreto-Legge del 12 marzo 1948, n. 804 sancì la nascita del Corpo Forestale dello Stato (CFS), organismo civile (militarmente organizzato) i cui compiti riguardavano: a) rimboschimenti, rinsaldamenti ed opere costrutti-

ve connesse; b) sistemazioni idraulico-forestali e idraulico-agrarie dei bacini montani e sistemazione idraulico-forestale dei comprensori di bonifica; c) incoraggiamenti alla selvicoltura e alla apicoltura; d) tutela tecnica ed economica dei boschi; e) tutela tecnica ed economica dei beni silvo-pastorali dei comuni e degli enti pubblici; f) tutela e miglioramento dei pascoli montani; g) polizia forestale; h) addestramento del personale forestale; i) ricerche e applicazioni sperimentali forestali; l) statistica e catasto forestale; m) sorveglianza sulla pesca nelle acque interne, sulla caccia, sui tratturi e sulle trazzere; n) propaganda forestale; o) gestione tecnica ed amministrativa delle foreste demaniali ed ampliamento del demanio forestale dello Stato; p) quant'altro sia richiesto per la difesa e l'incremento delle foreste e, in genere, dell'economia montana.

Lo stesso Decreto-Legge istituiva la Direzione generale delle foreste presso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste e le affidava la gestione del CFS, con compiti di indirizzo e coordinamento. Agli Ispettorati regionali era affidato il compito di vigilare sull'attività forestale della circoscrizione regionale e di controllare l'azione degli Ispettorati ripartimentali e distrettuali; gli Ispettorati ripartimentali con circoscrizione provinciale provvedevano ai compiti tecnici, amministrativi e di polizia; gli Ispettorati distrettuali, con circoscrizione intercomunale, coadiuvavano gli Ispettorati ripartimentali; le Stazioni forestali costituivano le unità di base dell'amministrazione forestale locale. Inoltre, agli ufficiali e sottoufficiali veniva attribuita la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria, mentre alle guardie quella di agente di polizia giudiziaria. Tutto il personale rivestiva inoltre la qualifica di agente di pubblica sicurezza.

3.2. *Il tema della montagna*

Nella stesura della Carta costituzionale venne data particolare importanza alla tematica delle zone montane: il secondo comma dell'articolo 44 della Costituzione riporta infatti che «La legge dispone provvedimenti in favore delle zone montane».

Nell'urgenza socioeconomica della situazione post-bellica si inserisce il primo atto della Repubblica in materia di foreste e montagna. Attraverso lo strumento degli interventi di rimboschimento volti al consolidamento del territorio e all'incremento della superficie forestale si decise di compensare le enormi necessità occupazionali del momento storico. In questa direzione si mosse la Legge 29 marzo 1949, n. 264 (cosiddetta "legge Fanfani"), sui cantieri di lavoro, promuovendo «per il lavoro e la previdenza sociale, (...) in zone ove la disoccupazione sia particolarmente accentuata, l'apertura di cantieri scuola

per disoccupati, per l'attività forestale e vivaistica, di rimboschimento, di sistemazione montana e di costruzione di opere pubbliche».

Il ministro dell'agricoltura e delle foreste, Amintore Fanfani, si rese promotore delle attività di riordino della montagna italiana, e alla Legge n. 264 seguì la Legge 27 luglio 1952, n. 991 (cosiddetta "legge della montagna"), oltre agli interventi disposti dalla Legge 10 agosto 1950, n. 646 (istituzione della Cassa del Mezzogiorno), che prevedevano come obiettivo generale la copertura del suolo e il riassetto del territorio, la stabilità dei versanti dei rilievi, il corretto deflusso delle acque meteoriche e l'occupazione di manodopera non qualificata. L'applicazione della legge della montagna fu affidata all'amministrazione forestale e gli aspetti applicativi della legge furono orientati essenzialmente in due direzioni: da un lato la realizzazione di opere di sistemazione idraulico-forestale e di rimboschimento e dall'altro la costruzione di infrastrutture (strade, acquedotti, fontanili) o il finanziamento delle medesime. Erano quelli gli anni dello spopolamento della collina e della montagna, in particolare dell'Appennino: l'Italia si stava avviando verso la trasformazione da Paese legato a una economia agrosilvopastorale a Paese industriale (pochi anni dopo si verificherà il cosiddetto "boom" economico). Con questa legge fu possibile dare lavoro alla gente della montagna e creare le condizioni per una maggiore stabilità idrogeologica del territorio e un incremento della superficie forestale nazionale.

Altro merito di questa normativa fu la possibilità da parte dello Stato di acquisire al suo demanio forestale circa trecentomila ettari di terreni dissestati, scarsamente boscati o cespugliati, sui quali insediare un manto boschivo di tutela. Sulla stessa scia della legge della montagna si collocò il Decreto del presidente della Repubblica 10 giugno 1955, n. 987, con l'istituzione dei Consigli di valle, consorzi istituiti allo scopo di migliorare i territori montani dal punto di vista tecnico ed economico. Infine, con la legge della montagna la Direzione generale delle foreste assunse la denominazione di Direzione generale per l'economia montana e per le foreste, mantenendo le funzioni fin qui esercitate e assumendo il compito di presiedere e coordinare le attività in favore dei territori montani e di gestire i relativi fondi.

3.3. L'amministrazione forestale nazionale negli anni '60 e '70 del secolo scorso

La politica italiana degli anni '60, e ancor di più quella agro-forestale, fu legata a concetti di pianificazione e programmazione (Greco, 2017). In questo contesto le normative dei Piani Verdi a favore dell'agricoltura (Legge 2 giugno 1961, n. 454 e Legge 27 ottobre 1966, n. 910) non ignorarono la bonifica e l'economia montana e forestale, permettendo, in particolare tramite il se-

condo Piano Verde, di far ampliare all'ASFD i suoi obiettivi anche grazie alla costituzione di vere e proprie aziende zootecniche, accentuando in tal senso la vocazione di modello per lo sviluppo dell'economia montana in Italia (Mattioli, 2008); con questo provvedimento l'ASFD sviluppò anche l'integrazione delle emergenti esigenze di protezione e conservazione della natura, istituendo, tra il 1966 e il 1970, 5 riserve integrali, di superficie variabile tra 50 e 1000 ettari, nei terreni di sua proprietà (Greco, 2017).

Un nuovo ordinamento degli uffici centrali del Ministero dell'agricoltura e foreste fu stabilito, in attuazione del Decreto del presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 concernente la disciplina delle funzioni dirigenziali delle amministrazioni dello Stato, con il Decreto Ministeriale 3 agosto 1973 e con il Decreto Ministeriale 24 febbraio 1974, provvedendo alla ricognizione degli uffici centrali della Direzione generale per l'economia montana e per le foreste e della Scuola allievi sottufficiali e guardie forestali, e fissando le attribuzioni di diciassette Divisioni. Oltre alle Divisioni erano previsti: due Servizi ispettivi con funzioni di controllo sul personale e sulla gestione tecnica, amministrativa e contabile degli uffici centrali e periferici del CFS; due uffici con compiti di studio in materia di difesa del suolo, sistemazione idrogeologica dei bacini montani, calamità naturali, ecologia, parchi nazionali; una Direzione e sei Reparti della Scuola allievi sottufficiali e guardie forestali.

4. DAL DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO AGLI ANNI 2000

4.1. *Regioni a statuto ordinario*

L'art. 5 della Costituzione della Repubblica italiana recita «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». Il testo originario della Costituzione indica esplicitamente, tra le materie elencate all'art. 117, oggetto della potestà legislativa regionale, l'agricoltura e le foreste, precisando al successivo art. 118 che per tali materie spettano alle Regioni le funzioni amministrative.

Il dettato costituzionale del decentramento, segnando una importante svolta per l'amministrazione italiana rispetto alla "continuità amministrativa" che aveva contrassegnato il passaggio dal fascismo alla democrazia, prese corpo solo negli anni '70 del secolo scorso: la Legge 16 maggio 1970, n. 281 avviò il processo delegando il Governo a emanare decreti legislativi per regolare il passaggio delle funzioni alle Regioni; uno dei decreti delegati, il

Decreto del presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11 stabilì il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste e dei relativi uffici e personale; il Decreto del presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 attuò il processo, trasferendo alle Regioni le funzioni amministrative relative a territori montani, foreste, conservazione del suolo, protezione dei boschi dagli incendi, vincolo idrogeologico e il demanio forestale gestito dall'ASFD, di cui si stabilì la soppressione. Peraltro, l'art. 71 del Decreto del presidente della Repubblica n. 616 riservava alla competenza dello Stato il reclutamento, l'addestramento e l'inquadramento del CFS.

In materia di foreste, a differenza dell'agricoltura, si trattò di un decentramento parziale, in quanto venne trasferita alle Regioni a statuto ordinario solamente parte del personale, quasi esclusivamente impiegati amministrativi e operai addetti ai rimboschimenti e ai vivai, non il personale forestale tecnico e di vigilanza, cioè gli Ispettori forestali, i sottufficiali e le guardie.

Proprio a seguito della mancata "regionalizzazione" del CFS, a partire dalla fine degli anni '70 del secolo scorso le Regioni a statuto ordinario si organizzarono secondo tre modalità differenti, peraltro con una ripartizione piuttosto omogenea tra Sud, Centro e Nord Italia: a) affidamento al CFS delle attività tecnico-amministrative da svolgere sul territorio; b) delega delle funzioni tecnico-amministrative agli enti territoriali, Province e Comunità Montane; c) creazione di uffici forestali regionali, anche a livello territoriale.

La prima modalità fu seguita da Calabria, Basilicata, Campania, Molise e Abruzzo: in alcune di tali Regioni all'inizio del nuovo millennio (in Abruzzo fino al 2013) erano ancora le strutture periferiche del CFS ad effettuare le istruttorie tecnico-amministrative relative a tagli boschivi e vincolo idrogeologico. La delega alle Comunità Montane (e alle Province per le aree di pianura e collina) fu scelta soprattutto in Italia centrale: Umbria, Lazio, Toscana, Marche, a cui si affiancarono Emilia-Romagna e Lombardia; in alcune di tali Regioni le Comunità Montane, istituite con la Legge 3 dicembre 1971, n. 1102, furono dotate fin dall'inizio di specifiche professionalità forestali. A partire dagli anni '80 del secolo scorso organizzarono invece propri uffici sul territorio la Puglia, il Piemonte e il Veneto, quest'ultimo con servizi forestali da subito ben strutturati grazie al transito dal CFS alla Regione di gran parte del personale tecnico laureato.

Le differenze tra Regioni si evidenziarono anche per le modalità di gestione del demanio silvopastorale, dei vivai forestali e degli operai trasferiti dallo Stato: alcune Regioni continuarono ad avvalersi lungamente del CFS, altre optarono per l'amministrazione diretta, altre per la delega alle Comunità Montane (in particolare in Italia centrale), altre ancora diedero vita ad aziende

regionali sul modello dell'ASFD. Queste, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, furono in genere trasformate in enti strumentali o agenzie regionali, come ad esempio Calabria Verde, ARIF Puglia, ERSAF Lombardia e Veneto Agricoltura, le ultime due con funzioni di supporto alla Regione anche nella sperimentazione e divulgazione in agricoltura e foreste.

La questione dei rapporti fra lo Stato e le Regioni a statuto ordinario rispetto alla mancata regionalizzazione del CFS ha avuto una importanza non trascurabile nella recente storia forestale italiana. Come accennato, alcune Regioni fin dagli anni '80 si sganciarono dal CFS costituendo, direttamente o tramite gli Enti territoriali, strutture tecnico-amministrative in grado di operare autonomamente sul territorio. Altre invece non si attivarono in tal senso, trovandosi poi in difficoltà di fronte al progressivo ritiro del CFS dall'esercizio delle competenze tecniche di settore. Attualmente, nella maggioranza delle Regioni a statuto ordinario, le unità dei Carabinieri Forestali (a seguito del trasferimento nel 2016 del personale del CFS all'Arma dei Carabinieri, v. § 5.1) supportano le amministrazioni regionali in alcune attività in ambito forestale, sulla base di convenzioni stipulate tra singola Regione e Ministero competente per le materie di agricoltura e foreste.

Le Regioni si sono trovate di fronte a problematiche e attività nuove rispetto a quelle gestite dall'amministrazione statale nei decenni precedenti, affrontate in alcuni casi con soluzioni innovative, tra cui si annoverano:

- i) attuazione dei Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) regionali cofinanziati dall'Unione Europea (UE) nell'ambito della Politica Agricola Comunitaria (PAC): negli ultimi decenni in gran parte delle Regioni l'attività tecnico-amministrativa prevalente in ambito forestale è diventata quella relativa ai fondi UE erogati a proprietari, gestori e imprese forestali, aziende agricole e altri soggetti privati, per investimenti relativi al miglioramento di boschi esistenti, all'imboschimento e alla promozione delle filiere forestali;
- ii) arboricoltura da legno: a seguito della riforma della PAC dei primi anni '90 del secolo scorso, con l'approvazione del Regolamento CEE 30 giugno 1992, n. 2080 si è assistito a un vero e proprio "boom" dell'arboricoltura con latifoglie di pregio a ciclo medio-lungo; la scarsa diffusione di conoscenze tecniche su progettazione, realizzazione e conduzione di tali impianti, se da un lato ha costituito un ostacolo alla riuscita produttiva, dall'altro ha stimolato nelle Regioni, anche in collaborazione con lo Stato (programma di ricerca nazionale RiSelvItalia finanziato dal Ministero dell'agricoltura e delle foreste), la promozione di una significativa attività di sperimentazione e divulgazione; essa ha avuto ricadute positive nei bandi delle misure di imboschimento dei PSR e nella messa a punto di nuovi

modelli colturali come le piantagioni policicliche; in tema di pioppicoltura, a partire dal periodo di programmazione 2007-2013, i bandi di alcune Regioni hanno introdotto priorità ed obblighi legati all'uso dei cloni a maggior sostenibilità ambientale, resistenti alle principali avversità e non bisognosi di trattamenti in chioma con fitofarmaci;

- iii) vivaistica forestale: la massiccia richiesta di materiale vivaistico di latifoglie autoctone ha accelerato negli anni '90 il processo di riorganizzazione dei vivai regionali già intrapreso negli anni precedenti da alcune Regioni a carico dei vivai ereditati dallo Stato: riduzione del numero e riconversione produttiva, sia in termini di specie (da conifere per i rimboschimenti a latifoglie per l'imboschimento) sia per tipo di piantine prodotte (da radice nuda a contenitore); inoltre, molte Regioni (Veneto, Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Marche, Toscana, Puglia, Campania) hanno attivato indagini volte all'individuazione e alla caratterizzazione, anche genetica, dei popolamenti per la raccolta dei semi delle principali specie arboree e arbustive autoctone, progressivamente confluiti nei Registri regionali dei materiali di base previsti dal Decreto Legislativo 10 novembre 2003, n. 386;
- iv) pianificazione forestale: il RDL prevedeva l'obbligo dei piani economici per le proprietà forestali pubbliche, ma in quasi tutte le Regioni italiane prevale la proprietà privata connotata da forte frammentazione, negli ultimi decenni del secolo scorso interessata da fenomeni di abbandono o all'opposto da utilizzazioni irrazionali; a partire dagli anni '90 alcune Regioni hanno perciò messo a punto strumenti di pianificazione innovativi con l'obiettivo di fornire indirizzi per la gestione sostenibile anche dei boschi privati, come i piani di riordino in Veneto o, su area vasta, i piani forestali territoriali sperimentati in Piemonte, poi ripresi e attuati in Lombardia come piani di indirizzo forestale e infine recepiti come piani forestali di indirizzo territoriale dal Decreto Legislativo 3 aprile 2018, n. 34 (v. § 5.2);
- v) trasformazione del bosco: la Lombardia, poi seguita da altre Regioni, fin dal 2005 ha definito i criteri per la compensazione ambientale, in attuazione del Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 227 (v. § 4.4), e per il reimpiego delle somme introitate in progetti di imboschimento a finalità ambientale e di miglioramento dei boschi o sistemazione idraulico-forestale; attualmente, la compensazione per la riduzione di superficie boscata risulta patrimonio comune delle Regioni, anche se con modalità diverse su esenzioni ed entità delle compensazioni;
- vi) formazione professionale degli operatori e creazione degli albi regionali delle imprese forestali: queste attività, volte a migliorare la sicurezza di chi

lavora in bosco, la sostenibilità degli interventi selvicolturali e il riconoscimento professionale degli operatori e delle ditte boschive, sono state svolte da alcune Regioni fin dai primi anni 2000; un importante strumento di confronto e di crescita complessiva tra tutte le Regioni, nell'ottica dell'istituzione degli albi regionali delle imprese forestali e della formazione degli operatori secondo standard comuni, è stato il progetto ForItaly, finanziato dal Ministero attualmente denominato dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste;

- vii) norme di gestione delle foreste: fin dagli anni '80 del secolo scorso si è evidenziata la necessità di aggiornare, rispetto al mutato contesto socio-economico, colturale e culturale, le PMPF redatte originariamente negli anni Trenta in attuazione del RDL (v. § 2.1); i Regolamenti forestali approvati da alcune Regioni dal 2000 in poi contengono innovazioni soprattutto rispetto alla gestione dei boschi di latifoglie, con il divieto di ceduzione per i "cedui invecchiati" (in particolare, faggeti e querceti), l'innovazione della matricinatura a gruppi, e in Piemonte anche l'introduzione di regole semplificate per i cedui di castagno o robinia e del concetto di "governo misto" (fustaia e ceduo alternati su piccole superfici); a spingere in tale direzione la necessità di rendere più sostenibile dal punto di vista sia ecologico sia economico la gestione dei boschi cedui, con il supporto di ricerca, sperimentazione e divulgazione, grazie anche a progetti LIFE (ad esempio: Summacop - Umbria, 2000; PProspot - Toscana, 2014); a fronte di questi progressi, in qualche realtà, in assenza di un Regolamento forestale recente, trovano ancora applicazione le PMPF approvate circa 60 anni fa e talvolta si registrano tra le Regioni differenze nelle norme di gestione di medesimi popolamenti non sempre giustificabili dal punto di vista tecnico-scientifico.

A fronte dell'eterogeneità di norme e politiche forestali regionali e fino al Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 227 (v. § 4.4), l'attività di coordinamento e supporto tecnico-amministrativo in materia di foreste da parte dello Stato nei confronti delle Regioni fu relativamente episodica. A livello inter-regionale, essa avveniva per lo più a livello politico (nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province Autonome), anche se non sono mancate iniziative di coordinamento a livello sia tecnico (ad esempio, sulle priorità della ricerca e, tra le Regioni settentrionali, sulla vivaistica forestale) sia istituzionale, in particolare con la creazione, già nel 1983, dell'ANARF (oggi Associazione nazionale delle attività regionali forestali). L'attività di coordinamento e supporto tecnico-amministrativo a livello nazionale ha preso maggiore corpo nel 2017 con la creazione della Direzione generale delle foreste presso il Ministero attualmente denominato dell'agricoltura, della sovranità

tà alimentare e delle foreste (v. § 5.1) e con il successivo Decreto Legislativo 3 aprile 2018, n. 34 (v. § 5.2).

Con la riforma del Titolo V della Costituzione (Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) la materia forestale non è stata più espressamente indicata tra le materie di competenza regionale e neanche tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato elencate nella nuova formulazione dell'articolo 117 della Costituzione: la potestà legislativa e regolamentare regionale in materia forestale trova unicamente come limite la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, materia di competenza esclusiva dello Stato.

4.2. *Regioni a statuto speciale*

La specialità amministrativa e legislativa riconosciuta ad alcune Regioni italiane vede origini diverse, legate ai movimenti autonomistici presenti alla fine del secondo conflitto mondiale (Sicilia e Sardegna), alla necessità di proteggere minoranze francofone (Valle d'Aosta) o germanofone (Trentino-Alto Adige), o a complesse situazioni storiche di confine (Friuli-Venezia Giulia). Tali autonomie si basano su Statuti speciali, adottati con Leggi costituzionali, sovraordinate quindi alle Leggi ordinarie o regionali, e ancorati in alcuni casi ad Accordi internazionali (Accordo di Parigi per il Trentino-Alto Adige).

Gli Statuti delle Regioni Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige vennero adottati dalla stessa Assemblea costituente, nel 1948, mentre lo Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia è del 1963. Nel 1971, la Regione Trentino-Alto Adige vide approvato il secondo Statuto, che sanciva la separazione tra le due Province Autonome di Trento e di Bolzano.

Le competenze legislative esclusive delle Regioni e Province a statuto speciale includono le foreste e il Corpo Forestale. Tuttavia, nei primi anni le amministrazioni forestali si avvalsero per le funzioni del Corpo di personale in comando dal CFS, arrivando ad istituire dei Corpi autonomi in anni successivi.

Nelle Regioni a statuto speciale l'integrazione originaria presente nel CFS tra funzioni tecniche e funzioni di polizia è stata sostanzialmente mantenuta, in misura più o meno differenziata in relazione alle scelte di ciascuna Regione sull'attribuzione delle competenze, ma assicurando, attraverso l'articolazione in Servizi centrali, Uffici decentrati e Stazioni forestali, una assistenza tecnica di base capillare nei confronti delle proprietà e uno strumento operativo per l'applicazione delle politiche forestali regionali, che rispecchiano le diversità territoriali e forestali delle singole Regioni.

In Sardegna, con l'approvazione dello Statuto del 1948 e fino al 1971, le funzioni di vigilanza vengono svolte dal personale comandato dal CFS. Nel

1985, soprattutto per prevenire il drammatico fenomeno degli incendi boschivi, viene istituito con Legge Regionale 5 novembre 1985, n. 26 il Corpo Forestale e di Vigilanza Ambientale.

In Sicilia la prima norma che attua un decentramento delle competenze nel settore forestale è precedente allo Statuto (Regio Decreto-Legge 15 maggio 1946, n. 455) e riguarda l'istituzione dell'Azienda delle foreste demaniali della Regione Siciliana. Già nel 1948, con lo Statuto e le sue norme di attuazione, il personale appartenente al Ministero dell'agricoltura e foreste in servizio presso gli uffici regionali viene inquadrato tra il personale regionale, mentre viene istituito un apposito ruolo dei sottufficiali e guardie forestali per il personale del Corpo Forestale regionale in servizio nella regione. Il Corpo Forestale della Regione Sicilia viene istituito con Legge Regionale 5 aprile 1972, n. 24 attuando pienamente le competenze statutarie in materia. Analogamente alla Sardegna, un ruolo di primo piano assumono le attività di prevenzione degli incendi boschivi in termini di prevenzione e repressione, ma oltre alle funzioni di polizia forestale e ambientale mantengono rilievo le funzioni tecniche originariamente attribuite al CFS.

In Valle d'Aosta, già nel 1947 viene deliberata dal Consiglio Regionale l'istituzione dei servizi forestali regionali, i cui uffici vengono occupati dal personale statale e si forma il primo nucleo del Corpo Forestale Valdostano. Ciò che contraddistingue le attività dell'amministrazione forestale nei decenni successivi è la prosecuzione dei lavori di rimboschimento e di sistemazione idraulica dei torrenti e la vivaistica forestale. Per il sovrasfruttamento legato all'attività mineraria e alle scarse risorse disponibili per la sopravvivenza delle popolazioni locali, la superficie boscata aveva toccato nel 1864 il livello minimo di 25.000 ettari, che con lo sforzo continuo dell'amministrazione forestale statale e regionale sono oggi arrivati a oltre 100.000 ettari.

L'organizzazione forestale del Friuli-Venezia Giulia risente della particolare posizione di confine. Nel lungo periodo di dominazione veneziana, con l'eccezione della zona di Tarvisio, soggetta al vescovado di Bamberga, l'area è oggetto di un complesso di leggi e provvedimenti con una organizzazione amministrativa per il governo dei boschi all'avanguardia in Europa. Tuttavia, all'inizio del '700, con la decadenza della Serenissima, l'efficacia della gestione viene meno, con disboscamenti estesi per la penuria di combustibile da parte delle popolazioni e per l'esigenza di pascoli. Dopo l'intervallo napoleonico e la caduta del Regno d'Italia (1814), il territorio entra in possesso dell'Austria e viene soggetto, con l'emanazione della Legge forestale dell'Impero Austro-Ungarico del 1852, a una serie di lavori di miglioramento dei boschi cedui, alla regolamentazione dei tagli e al controllo dell'esercizio del pascolo effettuato dai Forestali e Gendarmi dell'amministrazione austriaca. Nel 1881

viene approvata la legge austriaca per il rimboschimento del Carso sul territorio della città di Trieste. Nel 1866, peraltro, la provincia di Udine era entrata a far parte del Regno d'Italia seguendo da quel momento le vicende della storia forestale italiana, mentre per le Province di Trieste e Gorizia tale passaggio si sposta al 1918. Con il secondo dopoguerra, le contese territoriali per il territorio di Trieste tra lo Stato jugoslavo e quello italiano comportano la presenza del Governo Militare Alleato, che crea una sua sezione forestale fino al 1954. Con lo Statuto del 1964 e le norme di attuazione del 1965 le competenze dei servizi forestali e del CFS passano alla Regione.

Dal 1363 al 1919 il Trentino-Alto-Adige fece parte integrante della contea del Tirolo, e quindi dell'Impero Austro-Ungarico, con una breve interruzione nel periodo napoleonico. Dopo la restaurazione un primo Regolamento del 1839 riorganizza la polizia forestale del Tirolo e Vorarlberg, mentre nel 1852 viene emanata la Legge forestale dell'Impero rivolta non solo al controllo ma anche alla gestione del bosco e del territorio sotto il profilo economico, sociale e protettivo. Dopo l'alluvione del 1882 viene inoltre creato un ufficio apposito per le sistemazioni idraulico forestali che nel 1905 diventa l'Espositura per le sistemazioni dei torrenti, con sede a Trento. L'amministrazione forestale era organizzata in Luogotenenze, sotto le quali operavano i vari Capitanati distrettuali dove erano inquadrati tecnici forestali distrettuali, addetti alla sorveglianza forestale e custodi forestali. Nel 1919 il territorio passa sotto il controllo del Regno d'Italia e l'organizzazione forestale viene poi inquadrata nella MNF; tuttavia, viene mantenuta una certa continuità con il periodo austriaco, sia per quanto riguarda la distribuzione territoriale che per quanto riguarda l'attenzione alla sistemazione dei bacini montani. Il periodo tra il 1939 e il 1943 vede inizialmente, per l'accordo italo-tedesco sulle cosiddette "opzioni", il trasferimento di buona parte degli altoatesini di lingua tedesca in Tirolo, mentre tra il 1943 e il 1945 avviene una annessione di fatto al Terzo Reich. Con la fine della guerra e l'Accordo di Parigi del 1946 (detto accordo "De Gasperi-Gruber") viene infine costituita la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, il cui Statuto speciale viene emanato con la Legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 che assegna ampie competenze amministrative e legislative in materia di foreste, caccia, pesca, apicoltura, parchi, protezione della flora e della fauna. Alla Regione passano gli Ispettorati ripartimentali forestali, l'Ufficio tecnico-forestale per la sistemazione dei torrenti e gli Uffici per l'amministrazione delle foreste demaniali; è istituito il ruolo tecnico delle foreste e il ruolo speciale dei sottufficiali e guardie che è composto prevalentemente da personale in comando dal CFS. A seguito dell'insoddisfazione del gruppo tedesco sulle modalità di attuazione dello Statuto del 1948 viene siglato nel 1969 un nuovo Accordo Italia-Austria con il "Pacchetto di misure a favore delle popolazioni altoatesine"

che conduce all'approvazione nel 1971 del nuovo Statuto speciale. Questo, pur mantenendo alcune competenze alla Regione, espande fortemente le competenze legislative e amministrative delle due Province autonome di Trento e di Bolzano, che di fatto vengono ad essere quasi del tutto assimilate a Regioni autonome. La Provincia autonoma di Bolzano istituisce il proprio Corpo Forestale nel 1973 e quella di Trento nel 1977.

4.3. Riorganizzazione dell'amministrazione forestale nazionale

Parallelamente al decentramento amministrativo alle Regioni a statuto ordinario (v. § 4.1) furono stabilite rilevanti trasformazioni nella struttura centrale del Ministero dell'agricoltura e delle foreste. Con il Decreto del presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 617 furono ridotte a tredici le Divisioni della Direzione generale per l'economia montana e le foreste, delegando alle Regioni le funzioni amministrative inerenti alla lotta agli incendi boschivi, alle sementi forestali e piante da rimboschimento e alle opere di difesa del suolo (Rivaben e Tancon, 2014). Le funzioni della Direzione generale per l'economia montana e foreste non trasferite alle Regioni furono ripartite fra la Divisione quattordicesima che doveva occuparsi di Regolamenti e Direttive comunitarie in materia di strutture, fondo di solidarietà nazionale in agricoltura, interventi in materia di impianti di interesse nazionale per la conservazione e la trasformazione dei prodotti agricoli, e la quindicesima a cui era affidata la cura delle seguenti materie: coordinamento, indirizzo e ricerca ai fini dell'assetto agricolo e forestale per la difesa del suolo e dell'ambiente; disciplina e programmazione nazionale e settoriale per l'approvvigionamento idrico e tutela dell'equilibrio ecologico; affari relativi ai compiti di riforma fondiaria e di sviluppo svolti dagli enti regionali di sviluppo per conto dello Stato.

Per i settori agricolo, alimentare e forestale, all'inizio degli anni '80 del secolo scorso emerse la necessità di un significativo riordino e coordinamento delle competenze e con l'Ordine di Servizio del 21 marzo 1981 fu istituito alle dipendenze del Gabinetto del Ministero dell'agricoltura e delle foreste l'Ufficio Regioni, con il compito di assicurare organiche relazioni fra il Ministero, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

A partire dal 1981 furono attuate varie modifiche al CFS: in particolare, con la Legge 1 aprile 1981, n. 121 esso fu incluso nelle cinque forze di polizia (unitamente a Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia Penitenziaria). A seguire, nell'intento di dare un coordinamento nazionale alla materia forestale e porre le basi per una migliore diffusione delle conoscenze in materia forestale a livello nazionale, con il Decreto Ministeriale

9 luglio 1982 fu creata l'Agenzia ecologica e forestale, presso la Direzione generale dell'economia montana e foreste, con compiti di informazione e documentazione scientifica nonché di promozione di attività didattiche e ricreative per una migliore conoscenza dell'ambiente naturale. Tre anni dopo, nel 1985 fu presentato il primo Inventario Forestale Nazionale Italiano (IFNI), pubblicato nel 1988, realizzato dalla Direzione generale per l'economia montana e per le foreste con il supporto tecnico-scientifico dell'Istituto Sperimentale per l'Assestamento Forestale e per l'Alpicoltura, oggi Centro di ricerca Foreste e Legno del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA). La base giuridica e finanziaria per l'esecuzione dell'inventario era stata fornita dalla Legge 27 dicembre 1977, n. 984 (detta "legge Quadrifoglio") e dal relativo Piano Agricolo Nazionale, con una campagna di raccolta dati eseguita tra il 1983 e il 1985.

Nel 1986 viene emanata una legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura (Legge 8 novembre 1986, n. 752), nel cui ambito viene prevista la realizzazione e attuazione del Piano Forestale Nazionale (PNF): si tratta, di fatto, del primo atto che evidenzia l'importanza di una programmazione di valenza nazionale per le attività del settore forestale, in linea con gli emergenti processi internazionali di una nuova posizione nei confronti delle risorse forestali e ambientali. Nel 1987 il Comitato interministeriale per la programmazione economica, con la Deliberazione del 2 dicembre, approva il PNF, redatto dalla Direzione generale per l'economia montana e per le foreste in collaborazione con il CFS, assegnando la somma di 100 miliardi di lire, ripartite tra le Regioni e le Province autonome, per ciascuno degli esercizi finanziari dal 1986 al 1990. Con il PNF viene riconosciuta l'autonomia del settore forestale, separandolo da quello agricolo, ponendo come obiettivo prioritario lo sviluppo economico del sistema forestale e introducendo nella realtà italiana le allora prime idee sul concetto di gestione forestale sostenibile.

Tuttavia, dopo IFNI e PNF, le difficoltà finanziarie e la scarsa chiarezza sui ruoli e i rapporti tra Stato e Regioni comportarono un periodo di stasi nella politica forestale nazionale, durato fino agli inizi del nuovo secolo. Nel corso degli anni '90 del secolo scorso si struttura sempre di più, anche in relazione agli indirizzi europei e internazionali, la componente ambientale e paesaggistica di competenza esclusiva dello Stato. La mancanza di una chiara politica forestale nazionale e lo sviluppo di autonome e differenti politiche forestali regionali si giustapposero agli effetti degli indirizzi comunitari: la Comunità Europea cominciava, infatti, a sviluppare azioni operative rivolte al patrimonio e al settore forestale per contrastare sia la "moria del bosco", dovuta agli effetti delle piogge acide e degli incendi, sia l'enorme deficit di materiali legnosi e la conseguente dipendenza dalle forniture dei paesi extraeuropei. Pur

in assenza di una specifica politica forestale, la Comunità Europea iniziò a condurre, in modo crescente, un'azione forestale "ombra" all'interno di altre politiche, e principalmente di quella agricola, finanziando azioni forestali attraverso i fondi strutturali e, soprattutto, attraverso il fondo europeo di orientamento e garanzia in agricoltura (FEOGA).

In linea con le emergenti esigenze di tutela e conservazione dell'ambiente, nel 1991 l'Italia si dota di una legge quadro sulle aree protette (Legge 6 dicembre 1991, n. 394), e al fine di soddisfare la necessità di un migliore coordinamento tra i Ministeri dell'agricoltura e delle foreste e dell'ambiente (istituito con la Legge 8 luglio 1986, n. 349) e le Regioni, al CFS fu attribuita la sorveglianza dei territori nelle aree protette di importanza nazionale. Un'altra importante norma che ha interessato i compiti e le funzioni del CFS è la Legge 24 febbraio 1992, n. 225, la quale lo inseriva come struttura operativa nell'ambito del Servizio nazionale di protezione civile (Brotto, 2008).

A seguito dell'esito favorevole del referendum del 1993, che abrogava la legge d'istituzione del Ministero dell'agricoltura e foreste, promosso dal Trentino-Alto Adige e dalle Regioni Umbria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Marche, Basilicata, Toscana, Emilia-Romagna e Veneto, venne istituito, con il Decreto Legge 4 agosto 1993, n. 272 sul riordinamento delle competenze regionali e statali, il Ministero per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali, divenuto poi, con la Legge 4 dicembre 1993, n. 491, Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali. Esso fu strutturato in cinque direzioni generali (politiche comunitarie e internazionali; politiche agricole e agroindustriali nazionali; risorse forestali, montane e idriche; pesca e acquacoltura; servizi generali e personale) e comprendeva anche l'Ispettorato centrale repressione frodi e la gestione dell'ex ASFD.

Il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali fu nuovamente soppresso con il Decreto Legislativo 4 giugno 1997, n. 143, che trasferiva alle Regioni funzioni e compiti relativi alle materie di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione, e istituiva un nuovo ministero, il Ministero per le politiche agricole, con compiti di elaborazione e coordinamento delle linee di politica agricola, agroindustriale e forestale in coerenza con quella comunitaria e con funzioni di rappresentanza degli interessi nazionali nelle apposite sedi comunitarie. Successivamente, in base al Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante la riforma dell'organizzazione del governo, il Ministero assumeva la denominazione di Ministero delle politiche agricole e forestali.

4.4. *I primi anni del nuovo secolo*

Con gli anni 2000 si apre una nuova pagina per la materia e amministrazione forestale: viene emanato il Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 227 che rappresenta la prima legge di indirizzo nazionale in materia forestale dopo il decentramento amministrativo alle Regioni, assumendo, fino alla sua abrogazione nel 2018, il valore di “legge quadro forestale” che riconosce la fondamentale necessità di legare la politica forestale, da attuarsi in ambito nazionale e regionale, agli impegni sottoscritti dal nostro Paese in sede comunitaria e internazionale. Questa norma colmava le lacune normative esistenti, dovute alla incompleta attuazione dell’articolo 117 della Costituzione nel trasferimento delle competenze alle Regioni e anticipava di qualche mese la riforma del Titolo V della Costituzione (v. § 4.1). La norma prevedeva non solamente un opportuno collegamento tra la legislazione propria del settore e quella paesistico-ambientale, riconoscendo anche l’importanza della selvicoltura nella conservazione attiva delle risorse forestali, ma introduceva anche i principi per la determinazione, da parte delle Regioni, sia delle regole per disciplinare l’attività selvicolturale, sia per la definizione giuridica del bosco, che fino ad allora non esisteva nell’ordinamento nazionale.

Sulla base di quanto previsto dall’art. 3 del Decreto Legislativo n. 227 vengono approntate nel 2005 le Linee Guida di programmazione in materia forestale (Decreto 16 giugno 2005 del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio), definendo gli obiettivi strategici di politica forestale a livello nazionale, supplendo parzialmente alla carenza di una strategia politica di lungo termine derivante anche da una certa difficoltà di coordinamento fra le istituzioni competenti. Le Linee guida, a supporto delle Regioni e Province Autonome, definivano gli indirizzi di tutela, conservazione, valorizzazione e sviluppo del settore forestale, tenendo conto delle componenti ecologiche, sociali ed economiche e nel rispetto degli impegni internazionali sottoscritti dal nostro Paese. Le Regioni potevano pianificare la gestione e lo sviluppo del settore forestale mediante la redazione e/o revisione dei Piani Forestali regionali, tenendo conto del ruolo multifunzionale della foresta. In questo quadro di nuova prospettiva emergeva però la necessità che le diverse amministrazioni competenti a vario titolo nel settore forestale cooperassero per la realizzazione di politiche organiche ed efficaci.

Il coordinamento risultava un elemento indispensabile per gli interessi del Paese nel settore forestale a livello internazionale, attraverso il confronto e quindi la condivisione delle possibili proposte operative da avanzare in tale sede. Tra le innovazioni introdotte venne istituito, presso il Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro, l’Osservatorio Nazionale del Mercato dei

Prodotti e dei Servizi forestali (art. 12, comma 3 del Decreto Legislativo n. 227) con il compito di promuovere azioni a favore del mercato dei prodotti e servizi forestali. Questo Osservatorio aveva natura e scopi affini a quelli del Gruppo Consultivo Foreste e Legno (costituito con Decisione della Commissione Europea 2004/391/CE) che completava le attività di coordinamento svolte dal Comitato Permanente Forestale a livello europeo. In tale maniera si proponeva per l'Italia la dualità già adottata in ambito comunitario, dove l'azione normativa e amministrativa è supportata da periodici incontri con i portatori di interessi, in particolare con le principali organizzazioni non governative attive nel settore forestale e ambientale nonché con l'opinione pubblica. Il Decreto Legislativo n. 227 diventava inoltre la base normativa per l'attuazione delle misure di interesse forestale cofinanziate dall'UE nell'ambito della PAC e che con la riforma di Agenda 2000 diventano parte integrante e strategica delle politiche europee di sviluppo rurale.

Nonostante gli sforzi, va rilevato che nei primi due decenni del 2000 il coordinamento politico nazionale in materia forestale è risultato, di fatto, relativamente diluito. La politica forestale si è sviluppata principalmente in ambito regionale e, nella maggioranza dei casi, ha trovato attuazione soprattutto tramite le misure di sviluppo rurale cofinanziate nell'ambito della PAC. Le crescenti funzioni riconosciute alle foreste e al settore forestale avevano portato, in qualche misura, a una sovrapposizione e/o incertezza, almeno nella prassi operativa, tra le materie di competenza esclusiva dello Stato (ambiente e paesaggio) e le materie di competenza concorrente attuate dalle Regioni (governo e gestione del territorio, sviluppo del settore).

Al fine di soddisfare le esigenze conoscitive e dare attuazione agli impegni internazionali sottoscritti dal Governo nazionale in ambito climatico, nel 2005 venne presentato il secondo Inventario forestale nazionale, realizzato dal CFS con il supporto tecnico scientifico del CREA. Ed è proprio alla luce delle esigenze internazionali che nel 2003 venne modificato il percorso progettuale, organizzativo e attuativo, dell'Inventario al fine di poter fornire, nei tempi previsti dagli accordi internazionali e in particolare dal Protocollo di Kyoto, le informazioni richieste al nostro Paese. L'inventario cambiò definizione diventando l'Inventario Nazionale delle Foreste e dei serbatoi forestali di Carbonio (INFC2005), in linea con gli indirizzi e le specifiche tecniche concordate a livello internazionale ("Food and Agriculture Organization" delle Nazioni Unite). A questo inventario seguì nel 2015 il secondo Inventario Nazionale delle Foreste e dei serbatoi forestali di Carbonio (INFC2015) con la raccolta dei dati già da parte del Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari dell'Arma dei Carabinieri (CUFA, v. § 4.5), sempre con il supporto tecnico-scientifico del CREA. In entrambi gli inventari la raccolta

dati per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome fu realizzata dai rispettivi Servizi forestali.

Nel 2008, al fine di poter utilizzare le risorse finanziarie del fondo FEOGA (ora FEASR, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) e dare piena attuazione alle politiche di sviluppo rurale cofinanziate nell'ambito della PAC, e in particolare per le misure di interesse forestale previste dai Programmi regionali di sviluppo rurale, su richiesta della Commissione Europea, l'Italia predispose un nuovo strumento di programmazione nazionale e di indirizzo per il settore forestale. Le Linee guida di programmazione forestale, pubblicate nel 2005, non costituivano per la Commissione Europea un valido documento programmatico, che rappresentasse l'unitarietà dello Stato membro Italia, che fino ad allora vedeva solamente i Piani Forestali Regionali, e neanche per tutte le Regioni, quali documenti programmatici pluriennali. Peraltro, la necessità di un piano nazionale era stata sottolineata anche a livello scientifico, nella mozione finale del Secondo Congresso Nazionale di Selvicoltura nel 1998.

Con il comma 1082, art. 1 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 venne previsto che il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al fine di armonizzare l'attuazione delle disposizioni sovranazionali in materia forestale, in aderenza al Piano d'azione per le foreste dell'Unione Europea, proponessero, sulla base degli strumenti di pianificazione regionali esistenti e delle Linee guida di programmazione definite ai sensi dell'art. 3 del Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 227, un Programma quadro per il settore forestale (PQSF), finalizzato, nella molteplicità e complessità delle tematiche riconducibili al settore, a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali. La redazione del PQSF, approvato nel 2008, fu basata su un processo partecipato di programmazione a livello nazionale che sarà poi ripreso e utilizzato per la redazione della Strategia Forestale Nazionale del 2022 (v. § 5.2). Peraltro, il PQSF presentava il limite di non prevedere copertura finanziaria.

4.5. Verso una più marcata connotazione del CFS come organo di polizia ambientale

Con il Decreto del presidente della Repubblica 1 agosto 2003, n. 264 la struttura e organizzazione dell'amministrazione forestale dello Stato viene profondamente modificata. Viene soppressa la Direzione generale delle risorse forestali, montane e idriche, istituita con l'art. 1, comma 1, del Decreto del presidente della Repubblica 15 marzo 1994, n. 197, in sostituzione della

Direzione generale dell'economia montana e forestale. Tutti i provvedimenti normativi, amministrativi, giudiziari e contrattuali vengono trasferiti al nuovo Ispettorato generale del CFS, istituito quale unità dirigenziale di livello generale. L'Ispettorato generale, preposto da un dirigente generale (Capo del CFS), provvede alla direzione e al coordinamento dei compiti e delle attività attribuiti al CFS e presiede alla gestione del personale dipendente dipendendo direttamente dal Ministro delle politiche agricole e forestali. Viene articolato in Servizi, Divisioni ed Uffici oltre che nella Scuola del CFS e nei relativi reparti, dirigendo, coordinando e controllando le strutture territoriali periferiche.

Le disposizioni del Decreto n. 264 prendono forma nella successiva Legge 6 febbraio 2004, n. 36 con la quale viene dato un nuovo profilo istituzionale al CFS. Questo provvedimento normativo riveste un significato particolare in quanto segna il passaggio, in forma ufficiale, da una struttura connotata da compiti di gestione tecnica a una con vocazione più indirizzata alle attività di controllo e di polizia ambientale. Il CFS divenne un organismo unitario posto alle dipendenze del Ministero delle politiche agricole e forestali, ma anche a quelle del Ministero dell'interno per le questioni inerenti all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza, al pubblico soccorso e alla protezione civile e a quelle del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per una serie di compiti legati ad un concetto allargato di tutela dell'ambiente. Nello specifico furono assegnate al CFS le seguenti funzioni: a) concorso al mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica con particolare riferimento alle aree rurali e montane; b) vigilanza, prevenzione e repressione delle violazioni compiute in danno dell'ambiente, con specifico riferimento alla tutela del patrimonio faunistico e naturalistico nazionale e alla valutazione del danno ambientale, nonché collaborazione nell'esercizio delle funzioni di cui agli articoli 35 e 36 del Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300; c) controllo e certificazione del commercio internazionale e della detenzione di esemplari di fauna e di flora minacciati di estinzione, tutelati ai sensi della Convenzione CITES sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973, resa esecutiva con Legge 19 dicembre 1975, n. 874, e della relativa normativa comunitaria; d) vigilanza e controllo dell'attuazione delle convenzioni internazionali in materia ambientale, con particolare riferimento alla tutela delle foreste e della biodiversità vegetale e animale; e) controlli derivanti dalla normativa comunitaria agroforestale e ambientale e concorso nelle attività volte al rispetto della normativa in materia di sicurezza alimentare del consumatore e di biosicurezza in genere; f) sorveglianza delle aree naturali protette di rilevanza internazionale e nazionale e delle altre aree protette secondo le modalità previste dalla legislazione vigente; g) tutela e salvaguardia delle riserve naturali statali riconosciute di importanza

nazionale o internazionale, nonché degli altri beni destinati alla conservazione della biodiversità animale e vegetale; h) sorveglianza e accertamento degli illeciti commessi in violazione delle norme in materia di tutela delle acque dall'inquinamento e del relativo danno ambientale nonché repressione dei traffici illeciti e degli smaltimenti illegali dei rifiuti; i) concorso nel monitoraggio e nel controllo del territorio ai fini della prevenzione del dissesto idrogeologico, nonché collaborazione nello svolgimento dell'attività straordinaria di polizia idraulica; l) pubblico soccorso e interventi di rilievo nazionale di protezione civile su tutto il territorio nazionale con riferimento anche al concorso con le Regioni nella lotta attiva agli incendi boschivi e allo spegnimento con mezzi aerei degli stessi; controllo del manto nevoso e previsione del rischio valanghe; attività consultive e statistiche connesse; m) attività di studio connesse alle proprie competenze con particolare riferimento alla rilevazione qualitativa e quantitativa delle risorse forestali anche al fine della costituzione dell'inventario forestale nazionale, al monitoraggio sullo stato fitosanitario delle foreste, ai controlli sul livello di inquinamento degli ecosistemi forestali, al monitoraggio del territorio in genere con raccolta, elaborazione, archiviazione e diffusione dei dati; adempimenti connessi alla gestione e allo sviluppo dei collegamenti di cui all'art. 24 della Legge 31 gennaio 1994, n. 97; n) attività di supporto al Ministero delle politiche agricole e forestali nella rappresentanza e nella tutela degli interessi forestali nazionali in sede comunitaria e internazionale e raccordo con le politiche forestali regionali; o) reclutamento, formazione e gestione del proprio personale; approvvigionamento e amministrazione delle risorse strumentali; divulgazione delle attività istituzionali ed educazione ambientale; p) ogni altro compito assegnatogli dalle leggi e dai regolamenti dello Stato.

Il CFS venne inquadrato quale forza di polizia dello Stato a ordinamento civile specializzata nella difesa del patrimonio agroforestale italiano e nella tutela dell'ambiente, del paesaggio e con la previsione di coinvolgimento nell'espletamento di attività di ordine e di pubblica sicurezza in particolar modo nelle aree rurali, montane e forestali; inoltre, il CFS veniva connotato quale struttura operativa nazionale di protezione civile. Dipendevano dal Dirigente Generale a capo del CFS, la segreteria del capo del Corpo, l'Ufficio studi e legislazione, l'Ufficio per la biodiversità, l'Ufficio sistemi informativi automatizzati e telecomunicazioni. Dal Capo del CFS dipendevano anche sei servizi di livello centrale: Servizio I (polizia ambientale, forestale, agro-alimentare e di protezione civile), Servizio II (politica forestale, per l'ambiente e per il territorio), Servizio III (affari generali, per la programmazione e per la gestione delle risorse finanziarie e strumentali), Servizio IV (gestione delle risorse umane), Servizio V (Scuola del Corpo forestale dello Stato), Servizio VI (ispettivo). Ogni Servizio era articolato in Divisioni. Dal vice capo dipendeva infine l'Ufficio Relazioni Sindaca-

li (Brotto, 2008). Il CFS era inoltre organizzato in: Ispettorato Generale, con sede a Roma, che dirigeva e coordinava i 15 Comandi regionali con sede nei capoluoghi di regione a statuto ordinario; 83 Comandi provinciali dipendenti dai Comandi regionali; 17 Comandi distrettuali; Comandi Stazione Forestale, presenti in numero di circa 1.000 sedi su tutto il territorio nazionale.

Nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano il CFS era stato già da tempo sostituito da Corpi regionali e provinciali, aventi un proprio assetto istituzionale, organizzativo e funzionale, con mansioni sia tecniche che di polizia (v. § 4.2).

5. NUOVO ASSETTO DELL'AMMINISTRAZIONE FORESTALE NAZIONALE

5.1. *Assorbimento del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri e nuova direzione generale delle foreste*

Con il Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 177 il CFS viene assorbito nell'Arma dei Carabinieri. A seguito di questa riforma il 25 ottobre 2016 è stato istituito il Comando unità per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare (CUTFAA), un Comando di Vertice dell'Arma dei Carabinieri (comandato da un Generale di Corpo d'Armata), subentrato all'Ispettorato generale del CFS. L'assorbimento di funzioni e del personale del CFS si è concretizzato in data 1 gennaio 2017.

Il CUTFAA (poi diventato CUFAA, Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari) è strutturato su quattro articolazioni: Comando Carabinieri per la Tutela Forestale (che ha alle dipendenze un Nucleo Informativo Antincendio Boschivo e 14 Comandi Regione Carabinieri Forestali); Comando Carabinieri per la Tutela della Biodiversità e dei Parchi (da cui dipendono il Raggruppamento Carabinieri per la Biodiversità; il Raggruppamento Carabinieri e il Raggruppamento Carabinieri CITES); Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale; Comando Carabinieri per la Tutela Agroalimentare. I Comandi Regione Carabinieri Forestali hanno alle dipendenze i Gruppi Carabinieri Forestali da cui dipendono le Stazioni Carabinieri Forestali. Dal Raggruppamento Carabinieri per la Biodiversità dipendono i Reparti Carabinieri per la Biodiversità che hanno alle dipendenze i Nuclei Carabinieri per la Biodiversità; dal Raggruppamento Carabinieri Parchi dipendono i Reparti Carabinieri Parco Nazionale che hanno alle dipendenze le Stazioni Carabinieri Parco; dal Raggruppamento Carabinieri CITES dipendono i Nuclei Carabinieri CITES.

Un ulteriore cambiamento di assetto organizzativo interno al CUFAA riguarda il transito (avvenuto in data 1 settembre 2022) della struttura deputata

a dirigere e coordinare le attività dei Reparti Carabinieri Parchi Nazionali (Raggruppamento Carabinieri Parchi) dal Comando Carabinieri per la Tutela della Biodiversità e dei Parchi al Comando Carabinieri per la Tutela Forestale. Per effetto della modifica dell'articolo 174 del Codice dell'Ordinamento Militare avvenuto a seguito della Legge 15 luglio 2022, n. 91 è stata, inoltre, definita una nuova denominazione assunta dai Comandi: Comando Carabinieri per la Tutela Forestale e dei Parchi, con l'istituzione dell'Ufficio Parchi, e Comando Carabinieri per la Tutela della Biodiversità, che continua ad avere alle dipendenze il Raggruppamento Carabinieri per la Biodiversità e il Raggruppamento Carabinieri CITES.

Parallelamente, con il Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri 17 luglio 2017, n. 143 viene formalizzato l'adeguamento della struttura organizzativa ministeriale, prevedendo la creazione di una nuova Direzione generale delle foreste (DIFOR, nel 2021 rinominata Direzione generale dell'economia montana e delle foreste) incardinata nel Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale, che si articola in quattro uffici dirigenziali non generali: Coordinamento delle politiche nazionali della montagna; Coordinamento delle politiche nazionali forestali; Sviluppo delle filiere forestali; Servizi ecosistemici e valorizzazione della biodiversità.

Le funzione e compiti affidati alla DIFOR riguardano le seguenti attività: rappresentanza e tutela degli interessi forestali nazionali in sede europea e internazionale, coordinamento delle politiche forestali nazionali e regionali; elaborazione delle linee di politica forestale, anche con riferimento al dissesto idrogeologico e alla mitigazione dei cambiamenti climatici; controllo e monitoraggio del consumo del suolo forestale; elaborazione e coordinamento delle politiche della filiera del legno, in coerenza con quelle dell'Unione Europea; coordinamento politiche di valorizzazione della biodiversità negli ecosistemi forestali; coordinamento e tutela dei patrimoni genetici e delle sementi di interesse forestale, nel rispetto della normativa europea e internazionale vigente; tutela e valorizzazione dei prodotti forestali e del sottobosco; adempimenti relativi all'attuazione del Decreto Ministeriale 27 dicembre 2012, n. 18799 di istituzione dell'Autorità nazionale competente per l'applicazione del Regolamento UE 20 ottobre 2010, n. 995; certificazione in materia di commercio internazionale e di detenzione di esemplari di fauna e di flora minacciati di estinzione, di cui all'articolo 8-quinquies, comma 3-quinquies, della Legge 7 febbraio 1992, n. 150; tenuta dell'elenco degli alberi monumentali e rilascio del parere di cui all'articolo 7, commi 2 e 4, della Legge 14 gennaio 2013, n. 10.

L'amministrazione forestale ritrova così un punto di riferimento nazionale per il coordinamento della materia, tra Stato e Regioni e tra i Ministeri com-

petenti, per l'attuazione di una politica unitaria in linea con gli impegni internazionali sottoscritti dal Paese. Al fine di dare forza alle crescenti richieste, che avevano caratterizzato gli anni precedenti, di un maggior dialogo e coordinamento in materia, la DIFOR istituisce due tavoli istituzionali di confronto allo scopo di poter affrontare e condividere le principali e urgenti necessità del settore: il Tavolo di filiera del legno (Decreto Ministeriale 14 settembre 2018, n. 8746), costituito dai principali portatori di interesse del settore, e il Tavolo di concertazione permanente del settore forestale (Decreto Ministeriale 14 dicembre 2019, n. 6792) composto dai rappresentanti delle amministrazioni regionali e dei Ministeri competenti in materia forestale.

5.2. Dopo il Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali

Il primo atto della Direzione DIFOR è stato di portare a conclusione il processo di riordino e semplificazione normativa in materia di selvicoltura e filiere forestali, in attuazione della Legge 28 luglio 2016, n. 154, con la redazione del Decreto Legislativo 3 aprile 2018, n. 34 quale Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (TUFF). In considerazione della complessità dell'ordinamento normativo e delle competenze in materia forestale fu scelta l'azione di delega al Governo per concretizzare la redazione del testo attraverso il concerto dei tre Ministeri competenti (secondo le denominazioni correnti: Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, con funzione di indirizzo e coordinamento; Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, con competenza primaria in materia di tutela e conservazione dell'ambiente e della biodiversità; Ministero della cultura, per la parte primaria inerente la conservazione del paesaggio) con le Regioni e le Province Autonome competenti per gli aspetti concernenti la gestione del territorio e la produzione e trasformazione di beni (Romano, 2018 a,b). Dopo un partecipato percorso di consultazione e confronto pubblico, con l'emanazione del TUFF fu realizzata una organica revisione e armonizzazione della normativa nazionale in materia forestale in coerenza con le normative europee, gli indirizzi strategici definiti dal PQSF e gli impegni assunti in sede internazionale.

Il TUFF ha stabilito che lo Stato e le Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, promuovano in modo coordinato la tutela, la gestione e la valorizzazione sostenibile del patrimonio forestale e, per sancire in tal senso l'importanza di un'azione coordinata tra i vari soggetti pubblici coinvolti, ha introdotto un nuovo assetto normativo allo scopo non solo di uniformare le differenze esistenti tra le norme e i regolamenti regionali, ma soprattutto di promuovere a scala nazionale la natura multifunzionale e multilivello che la

materia rappresenta, proponendo nel principio costituzionale di “leale collaborazione” un riordino dei molteplici ruoli e interessi. In particolare, per poter costruire una posizione unitaria nazionale garantendo le specificità regionali, è stato introdotto, per determinate tematiche, il concetto dei “criteri e indirizzi minimi comuni nazionali” ai quali le Regioni, per quanto di loro competenza e in relazione alle proprie esigenze e caratteristiche territoriali, ecologiche e socioeconomiche, devono attenersi senza diminuire il livello di tutela e conservazione assicurato alle foreste (Giordano e Romano, 2023).

Nel novembre 2018 la mozione finale del Quarto Congresso Nazionale di Selvicoltura auspicava la tempestiva messa in atto dei dieci Decreti attuativi previsti dal TUFF. Al 30 aprile 2023 ne sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale otto. Tra essi, di particolare rilevanza la Strategia Forestale Nazionale (Decreto Interministeriale 24 dicembre 2021, n. 677064 - SFN), documento di indirizzo a supporto delle amministrazioni centrali e di quelle regionali che armonizza a livello nazionale gli obiettivi e le azioni per la sostenibilità della gestione forestale in coerenza con i principali documenti strategici internazionali. La SFN si articola su quattro livelli: Obiettivi, Azioni, Strumenti finanziari, modalità di Monitoraggio e Valutazione. L'attuazione delle Azioni trova incentivazione in molteplici fonti di finanziamento, individuate dalla SFN stessa, e nel Fondo Foreste (istituito ai sensi della Legge 30 dicembre 2018, n. 145), avente una dotazione di 30 milioni di euro l'anno per il biennio 2022-2023 e di 40 milioni l'anno per il periodo 2024-2032 (Legge 29 dicembre 2022, n. 197), oltre che negli interventi previsti dalla programmazione dello sviluppo rurale nell'ambito della PAC.

La concretizzazione di questa vera e propria “riforma forestale” è, in misura significativa, legata oggi al recepimento a scala regionale del TUFF e dei Decreti attuativi, attraverso specifiche Delibere o integrando e aggiornando le rispettive Leggi e Regolamenti forestali regionali. Le fondamenta per una base comune nazionale, condivisa tra amministrazioni centrali e periferiche competenti in materia, permetteranno il consolidamento di un assetto normativo che ne armonizzi l'operatività attuativa a scala nazionale e riduca i contenziosi e le incertezze interpretative che, in una certa misura, ancora caratterizzano il settore (Giordano e Romano, 2023).

CONCLUSIONI

Diceva Lev Tolstoj che «per studiare le leggi della storia dobbiamo lasciare in pace i re, i ministri e i generali, e studiare quegli elementi omogenei e infinitesimali che condizionano il comportamento delle popolazioni». Questa con-

siderazione è particolarmente adatta per caratterizzare il contenuto di questo saggio che ha voluto offrire una sintesi illustrativa della evoluzione storica delle amministrazioni forestali in Italia, assumendo che da una prospettiva particolare sia possibile formulare asserzioni d'insieme su questo specifico settore.

Fin dalla unificazione della legislazione forestale del Regno d'Italia e, successivamente, con la "legge Serpieri" il ruolo della amministrazione forestale è stato prioritariamente concepito quale strumento di governo del territorio, con una prospettiva di competenze centralizzate ma capillarmente distribuite sotto il profilo operativo. L'approccio è stato consolidato nei primi decenni dell'Italia repubblicana ("legge sulla montagna") integrandolo progressivamente con le emergenti esigenze di protezione e conservazione della natura (si pensi al ruolo svolto in merito dall'ASFD). Soprattutto a partire dagli anni '70 del secolo scorso l'assetto amministrativo del settore è stato poi contrassegnato dal processo di decentramento alle Regioni delle funzioni inerenti la gestione forestale: si è aperta una stagione prolifica dal punto di vista organizzativo rispetto alla materia, che nei decenni successivi ha cercato di trovare un equilibrio tra ruoli e competenze, fino al recente nuovo assetto dell'amministrazione forestale nazionale, con l'assorbimento del CFS nell'Arma dei Carabinieri e la creazione della DIFOR. La dinamica ha riguardato anche la ricerca di equilibrio tra punti di vista differenti sulle funzioni delle foreste e del settore forestale (tra valorizzazione produttiva e conservazione naturalistica), che ha ineludibilmente riverberato su alcuni aspetti di organizzazione amministrativa, sia a livello nazionale che regionale.

L'illustrazione del lungo e complesso percorso delle amministrazioni forestali offerta da questo saggio può contribuire a promuovere la conoscenza di quell'insostituibile patrimonio ambientale, culturale ed economico rappresentato dai boschi italiani, soprattutto nell'ottica di una rinnovata consapevolezza del ruolo che essi hanno rivestito e rivestono nella storia contemporanea. Di fatto, chi ignora la storia non solamente non ha passato, ma nemmeno futuro: quello che stiamo vivendo oggi sarà storia di domani, apparteniamo tutti alla medesima storia che continua attraverso i secoli.

RIASSUNTO

La percezione dei boschi in Italia è cambiata nel corso dei secoli determinando un quadro normativo e istituzionale molto dinamico, e a tratti complesso. La nascita dell'amministrazione forestale dello Stato coincide con la promulgazione nel 1822, nel Regno di Piemonte e Sardegna, delle Regie Patenti che istituiscono l'amministrazione per la custodia e la tutela dei boschi, antenata della Direzione generale delle Foreste e del Corpo Forestale

dello Stato dell'Italia repubblicana. Nel primo dopoguerra del XX secolo, il Paese si trovò impegnato nel risanamento e nella ricostituzione dei boschi, a cui mirava anche la legge Serpieri. Il governo fascista perseguì una politica forestale centralizzata con l'istituzione della Milizia Nazionale Forestale nel 1926 e dell'Azienda Foreste Demaniali nel 1933. Con la Repubblica, le necessità socioeconomiche e importanti eventi alluvionali imposero un'azione di coordinamento nazionale e di riordino della normativa sulla gestione del territorio e il ripristino del Corpo forestale dello Stato (1948) confluito poi nell'Arma dei Carabinieri nel 2016. Gli anni '70 del secolo scorso videro l'avviarsi dell'applicazione dell'articolo 117 della Costituzione che prevede la competenza della materia forestale in capo alle Regioni. A partire da tale data ciascuna Regione ha iniziato a dotarsi di propri modelli organizzativi circa le modalità di esercizio delle competenze in materia di foreste. Con il passare degli anni si è andati incontro a un progressivo esercizio separato delle competenze: con la materia ambientale e paesaggistica in capo allo Stato e una esclusività da parte delle Regioni per la materia di gestione del territorio e sviluppo del settore forestale, con il coordinamento della Direzione generale dell'economia montana e delle foreste del Ministero attualmente denominato dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste. Il presente saggio offre una sintesi, in forma di discussione commentata, illustrativa del percorso di evoluzione storica delle amministrazioni forestali in Italia, a partire dalla promulgazione delle Regie Patenti fino ai giorni nostri.

ABSTRACT

Historical evolution of forestry administrations in Italy. The perception of the forest in Italy has changed over the centuries resulting in a dynamic institutional framework. The birth of the State Forestry Administration in Italy coincides with the promulgation in 1822, in the Kingdom of Piedmont and Sardinia, of the "Regie Patenti" (Royal Patents), which established an administration for the custody and supervision of the forests, ancestor of the "Direzione generale delle Foreste" (Forestry Directorate) e del "Corpo forestale dello Stato" (State Forest Corp) of republican Italy. In the first post-war period State Forestry Administration found itself engaged in the rehabilitation and reconstitution of the forests, which was also aimed at by the "Serpieri" Law. The Fascist government pursued the supervision and custody of the forest heritage with the establishment of the "Milizia Nazionale Forestale" (National Forestry Militia) in 1926 and of the State Forestry Agency in 1933. With the Republic, socio-economic needs and important flood events imposed an action of reorganization of the legislation on land management and the reestablishment of the State Forestry Corp (1948), which merged into the Carabinieri in 2016. The 1970s saw the start of the application of the article 117 of the Italian Constitution which envisages the competence of forestry in the hands of the Regions, at subnational level. Starting from that date, each Region began to arrange its own organizational models regarding the methods of exercising competences in the field of forestry. Over the years there has been a progressive separate exercise of the competences, with environmental and landscape matters in the hands of the State and an exclusivity by the Regions for land management and development of the forestry sector under the coordination of Directorate general for mountain economy and forestry of the currently Ministry of agriculture, food sovereignty and forestry. This essay offers an illustrative synthesis, in the form of a commented dis-

cussion, of the historical evolution of forestry administrations in Italy, starting from the Royal Patents up to the present day.

BIBLIOGRAFIA

- ANDREATTA G. (2018): *Considerazioni su una lettura "attualizzata" dell'articolo 108 del r.d.l. 3267/1923*, «L'Italia Forestale e Montana», 73, pp. 129-139.
- BROTTO E. (2008): *Le organizzazioni forestali nello stato*, Giunta della Provincia autonoma di Trento, Trento, pp. 146.
- FERRUCCI N. (2012): *Lezioni di diritto forestale e ambientale. Parte speciale*, CLEUP, Padova, pp. 250.
- GABBRIELLI A. (2004): *L'istruzione forestale in Italia, da Vallombrosa a Firenze*, «L'Italia Forestale e Montana», 59, pp. 72-74.
- GIORDANO N., SANCHIOLI C. (2002): *Il Corpo Forestale dello Stato. Origini, evoluzione storica e uniformi*, Ministero delle Politiche Agricole e Forestali – Direzione Generale delle Risorse Forestali, Montane e Idriche, Roma, pp. 227.
- GIORDANO N. (2005): *La forestale negli anni 1926-1945*, «Il Forestale periodico di cultura ambientale», 30, pp. 32-33.
- GIORDANO D., ROMANO R. (2023): *Il "presente" normativo Attuazione del TUFF e dei decreti attuativi*, «Sherwood-Foreste ed Alberi Oggi», 263, Dossier, pp. 32-35.
- GRAVINA TONNA A. (2020): *L'ordinamento forestale: prospettive di tutela e gestione sostenibili*, PhD thesis, Sapienza Università di Roma, Roma, pp. 200.
- GRECO S. (2017): *Una foresta di carte. Materiali per una guida agli archivi dell'Amministrazione Forestale*, Stato Maggiore della Difesa-Ufficio Storico, Istituzioni e fonti militari, V, Roma, pp. 275.
- MATTIOLI M. (2008): *Dall'Azienda di Stato per le Foreste Demaniali agli Uffici Territoriali per la Biodiversità*, in *Dalle riserve demaniali ai serbatoi di carbonio: nuove prospettive nella gestione del patrimonio forestale Verbania*, 18-19 gennaio 2008. Disponibile su: <http://www.parcovalgrande.it/pagina.php?id=28>.
- MURA A. (1973): *Ordinamento forestale e problemi montani*, Svimez, collana Francesco Giordani, Giuffrè, Milano, pp. 172.
- RIVABEN G., TANCON D. (2014): *Le foreste*, in: *L'agricoltura veronese tra competitività, innovazione e sostenibilità*, Accademia di Agricoltura Scienze e Lettere di Verona, Verona, pp. 335-348.
- ROMANO R. (2018a): *Il Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, «Agriregionieuropa», 54.
- ROMANO R. (2018b): *Il nuovo decreto legislativo n. 34 del 3 aprile 2018 in materia di foreste e filiere forestali*, in *AE*, «Rivista trimestrale Fondazione METES, Ricerca e formazione nel settore agroalimentare per il lavoro e la sostenibilità», 1, pp. 33-70.
- SISTEMA GUIDA GENERALE DEGLI ARCHIVI DI STATO ITALIANI (2022): *Agenti forestali (1861-1910) poi Corpo reale delle foreste (1910-1926) poi Milizia nazionale forestale (1926-1943) poi Real corpo forestale poi Corpo forestale (1943-1948) poi Corpo forestale dello Stato (1948)*. Disponibile su: <http://www.guidageneralearchivistato.beniculturali.it/>.