



Disposizioni concernenti la revisione e l'armonizzazione della normativa nazionale in materia di foreste e filiere forestali

Dossier n° 23 -
18 dicembre 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

Numero dello schema:	485
Titolo:	Disposizioni concernenti la revisione e l'armonizzazione della normativa nazionale in materia di foreste e filiere forestali
Norma di autorizzazione:	Articolo 5, commi 1, 2, lettera h), e 3, della legge 28 luglio 2016, n. 154
Numero di articoli:	19
Date:	
presentazione:	13 dicembre 2017
assegnazione:	13 dicembre 2017
termine per l'espressione del parere:	11 febbraio 2018

Presupposti normativi

Lo schema di decreto legislativo è stato adottato ai sensi della legge 28 luglio 2016, n. 154, recante deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale.

L'articolo 5, comma 1, della legge citata stabilisce che, al fine di procedere alla semplificazione e al riassetto della normativa vigente in materia di agricoltura, silvicoltura e filiere forestali, il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della stessa, uno o più decreti legislativi con i quali provvede a raccogliere in un codice agricolo ed in eventuali appositi testi unici tutte le norme vigenti in materia divise per settori omogenei e ad introdurre le modifiche necessarie al raggiungimento delle predette finalità.

Con particolare riferimento alla **selvicoltura** ed alle **filiera forestali**, il **comma 2, lettera h)**, contiene i seguenti principi e criteri direttivi: "revisione e armonizzazione della normativa nazionale in materia di foreste e filiere forestali, in coerenza con la strategia nazionale definita dal Programma quadro per il settore forestale, di cui al comma 1082 dell'articolo 1 della legge 21 dicembre 2006, n. 296, la normativa europea e gli impegni assunti in sede europea e internazionale. con conseguente aggiornamento o con l'eventuale abrogazione del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227".

Sono altresì applicabili al presente decreto i seguenti principi e criteri direttivi indicati all'**articolo 5, comma 2, lettere da a) a d)** della legge delega:

- ricognizione e abrogazione espressa delle disposizioni oggetto di abrogazione tacita o implicita, nonché di quelle che siano prive di effettivo contenuto normativo o siano comunque obsolete;
- organizzazione delle disposizioni per settori omogenei o per materie, secondo il contenuto precettivo di ciascuna di esse, anche al fine di semplificare il linguaggio normativo;
- coordinamento delle disposizioni, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;
- risoluzione di eventuali incongruenze e antinomie tenendo conto dei consolidati orientamenti giurisprudenziali.

Il **comma 3 dell'articolo 5** della legge n. 154/2016 disciplina le procedure per l'esercizio della delega:

- attribuisce l'iniziativa al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con i Ministri interessati;
- la fase consultiva prevede l'acquisizione dei pareri della Conferenza unificata e del Consiglio di Stato, da rendere nel termine di quarantacinque giorni dalla trasmissione di ciascuno schema, nonché, successivamente, delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari e della Commissione parlamentare per la semplificazione, che si pronunciano nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione;
- qualora tali pareri non vengano espressi nei termini, il Governo può comunque procedere nell'esercizio

della delega;

- Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione: in questo caso sono chiamate a pronunciarsi soltanto le Commissioni competenti per materia, che hanno dieci giorni di tempo dalla nuova trasmissione per esprimersi sulle osservazioni del Governo (meccanismo del cosiddetto "doppio parere parlamentare");
- è previsto, infine, un meccanismo di "scorrimento" dei termini per l'esercizio della delega: nel caso in cui il termine previsto per il parere cada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, la scadenza della delega è prorogata di novanta giorni.

Contenuto

Lo schema si compone di **19 articoli**.

L'**articolo 1** descrive i principi fondamentali dello schema di decreto; in particolare, il comma 1 stabilisce che la Repubblica riconosce il patrimonio forestale nazionale come parte del capitale naturale nazionale e come bene di rilevante interesse pubblico; i **commi 3 e 4** si riferiscono alla selvicoltura e alla gestione forestale sostenibile, riconoscendo alla selvicoltura un ruolo fondamentale nel processo di sviluppo socio-economico delle aree montane e interne del Paese, e sottolineano la necessità di un'azione coordinata dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome nel perseguire gli obiettivi di tutela, gestione attiva e valorizzazione del patrimonio forestale; il **comma 5** dispone che il decreto costituisca testo unico in materia di foreste e filiere forestali, ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 154/2016 e, conseguentemente, il **comma 6** ricorda che ogni intervento normativo incidente su tale testo unico vada attuato mediante esplicita modifica, integrazione, deroga o sospensione delle specifiche disposizioni in esso contenute.

L'**articolo 2** dichiara le finalità del decreto, le quali sono: la salvaguardia delle foreste; la promozione della gestione attiva e razionale del patrimonio forestale nazionale; la tutela dell'economia forestale e montana e delle rispettive filiere; lo sviluppo delle attività agro-pastorali; il razionale utilizzo del suolo; la prevenzione da rischi naturali e antropici e la difesa idrogeologica; la programmazione e la pianificazione degli interventi di gestione forestale, nel rispetto del ruolo delle regioni e delle autonomie locali.

L'**articolo 3** reca le definizioni funzionali, equiparando i termini *bosco*, *foresta* e *selva*; il **comma 2** fornisce le definizioni di *patrimonio forestale nazionale*, *gestione forestale sostenibile*, *pratiche selvicolturali*, *prodotti forestali spontanei non legnosi*, *sistemazioni idraulico-forestali*, *viabilità forestale* e *silvo-pastorale*, *terreni abbandonati o incolti*, *terreni silenti*, *prato permanente*, *pascolo permanente*, *pascolo arborato*, *bosco da pascolo* e *arboricoltura da legno*.

L'**articolo 4** definisce le "aree assimilate a bosco" tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, escludendo i boschi di sughera, di cui alla legge 18 luglio 1956, n. 759.

L'**articolo 5** definisce, per le materie di competenza esclusiva dello Stato, quali siano le aree escluse dalla definizione di bosco; il **comma 2** definisce ciò che non è considerato bosco esclusivamente ai fini del ripristino delle attività agricole e pastorali o del restauro di preesistenti edificazioni.

L'**articolo 6** disciplina la programmazione e la pianificazione forestale; il **comma 1** affida ad un decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, adottato di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e il Ministro dello sviluppo economico e d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni l'approvazione della Strategia forestale nazionale, con riferimento alla Strategia forestale dell'Unione europea COM (2013) n. 659 del 20 settembre 2013, con una validità ventennale e la previsione di una revisione quinquennale; il **comma 2** prevede l'adozione, da parte delle Regioni e delle Province autonome, dei Programmi forestali regionali; i **commi 3, 4 e 5** disciplinano i piani forestali di indirizzo territoriale predisposti dalle Regioni e dalle Province autonome; il **comma 6** prevede l'adozione, da parte delle Regioni e delle Province autonome, di piani di gestione forestale o di strumenti equivalenti per ambiti ottimali subregionali; il **comma 7** prevede che, con decreto del Ministro delle politiche agricole, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, siano approvate disposizioni quadro per la definizione dei criteri minimi nazionali di elaborazione dei piani forestali di indirizzo territoriale e dei piani di gestione forestale e degli strumenti equivalenti; il **comma 8** affida a Regioni e Province autonome la definizione dei criteri di elaborazione, attuazione e controllo dei piani forestali di indirizzo territoriale e dei tempi minimi di validità degli stessi; il **comma 9** concede alle Regioni ed alle Province autonome un accesso prioritario ai finanziamenti pubblici per il settore forestale a favore delle proprietà pubbliche e private e dei beni di uso collettivo e civico dotati di piani di gestione forestale o di strumenti di gestione forestale equivalenti; infine, il **comma 10** prevede che il Ministero delle politiche agricole si avvalga dell'Osservatorio nazionale del paesaggio rurale per l'elaborazione di indirizzi quadro per la tutela e la gestione dei paesaggi rurali e tradizionali iscritti nel Registro nazionale dei paesaggi rurali di interesse storico, delle pratiche agricole e delle conoscenze tradizionali e ricadenti nei Piani forestali di indirizzo territoriale elaborati dalle Regioni.

L'**articolo 7** disciplina le attività di gestione forestale, dandone prima una definizione e quindi attribuendo alle Regioni e alle Province autonome il compito di disciplinare, anche in deroga alle disposizioni di tale articolo, le attività di gestione forestale; il **comma 5** detta specifiche disposizioni selvicolturali da adottare su

tutto il territorio nazionale, secondo i criteri stabiliti dalle Regioni e Province autonome; in particolare viene previsto il divieto, con limitate eccezioni, di taglio a raso dei boschi e di trasformazione di boschi governati o avviati a fustaia in boschi cedui; il **comma 6** prevede che le Regioni e le Province autonome, nell'ambito delle proprie competenze, individuino gli interventi di ripristino obbligatori da applicare per le violazioni alla disciplina delle attività di gestione forestale; il **comma 8** stabilisce che le Regioni e le Province autonome possano promuovere sistemi di pagamento dei servizi ecosistemici (PSE); il **comma 11** prevede che un decreto del Ministro delle politiche agricole, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro dei beni culturali, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, adotti disposizioni quadro per la definizione di criteri minimi nazionali per il riconoscimento dello stato di abbandono delle attività agropastorali preesistenti.

L'**articolo 8** disciplina i casi limitati in cui è consentita la trasformazione del bosco (ovvero l'eliminazione della vegetazione arborea), prescrivendo adeguate misure compensative (quali il miglioramento e il restauro dei boschi esistenti, i rimboschimenti e la creazione di nuovi boschi, le sistemazioni idraulico-forestali o idraulico-agrarie, le misure di prevenzione di incendi boschivi); il **comma 3** dispone poi che le Regioni e le Province autonome stabiliscano i criteri di definizione delle opere e dei servizi di compensazione per gli interventi di trasformazione del bosco, nonché gli interventi di ripristino obbligatori per eventuali violazioni all'obbligo di compensazione.

L'**articolo 9** disciplina la viabilità forestale e le opere connesse alla gestione del bosco; il **comma 3** prevede l'adozione di apposite disposizioni quadro, tramite un decreto del Ministro delle politiche agricole, di concerto con il Ministro dei beni culturali e con il Ministro dell'ambiente, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, per la definizione di criteri nazionali inerenti gli scopi, le tipologie e le caratteristiche tecniche della viabilità forestale e silvo-pastorale, nonché delle opere connesse alla gestione dei boschi e alla sistemazione idraulico-forestale.

L'**articolo 10**, in materia di promozione ed esercizio delle attività selvicolturali di gestione, aggiorna quanto previsto dal decreto legislativo n. 227/2001.

L'**articolo 11** demanda alle Regioni e alle Province autonome il compito di valorizzare i prodotti forestali spontanei non legnosi.

L'**articolo 12** disciplina la sostituzione della gestione e il conferimento delle superfici forestali; il **comma 1** attribuisce alle Regioni e alle Province autonome la competenza a provvedere al ripristino delle condizioni di sicurezza in caso di rischi per l'incolumità pubblica nonché a promuovere il recupero produttivo delle proprietà fondiari frammentate e dei terreni incolti, abbandonati o silenti; il **comma 2** prevede che i proprietari e gli aventi titolo di possesso dei terreni interessati dai processi sopra descritti dovranno provvedere alla realizzazione degli interventi di gestione necessari per il ripristino o valorizzazione dei propri terreni, coordinatamente e in accordo con gli enti competenti. Nel caso in cui i soggetti proprietari o gli aventi titolo di possesso non abbiano posto in essere gli interventi previsti o non sia possibile raggiungere un accordo o, ancora, nel caso di terreni silenti, il **comma 3** stabilisce che le Regioni e le Province autonome possano procedere all'attuazione degli interventi di gestione previsti, tramite forme di sostituzione diretta o di affidamento della gestione dei terreni interessati a imprese, consorzi o alle altre forme associative iscritte agli elenchi o albi regionali, o ad altri soggetti pubblici o privati individuati mediante procedura ad evidenza pubblica.

L'**articolo 13** è inerente al materiale forestale di moltiplicazione; il **comma 1** prevede che la provenienza del materiale di moltiplicazione destinato a fini forestali sia certificata; il **comma 2** dispone che le Regioni e le Province autonome aggiornino i registri di tali materiali e che li inviino al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

L'**articolo 14** stabilisce che il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, in accordo con le Regioni, svolga funzioni di coordinamento e indirizzo nazionale in materia di programmazione, pianificazione, gestione e valorizzazione del patrimonio forestale, oltre che di sviluppo delle filiere forestali, elaborando specifiche linee di programmazione, di coordinamento e di indirizzo.

L'**articolo 15** disciplina la materia del monitoraggio, delle statistiche, della ricerca, della formazione e dell'informazione in ambito forestale.

L'**articolo 16** reca le disposizioni di coordinamento con la normativa vigente.

L'**articolo 17** detta disposizioni applicative a garanzia delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

L'**articolo 18** abroga il decreto legislativo 28 maggio 2001, n. 227.

L'**articolo 19** reca la clausola di invarianza finanziaria.

Formulazione del testo

Andrebbe chiarita la portata del comma 4 dell'articolo 3, che consente alle regioni di integrare e modificare la definizione di bosco, di aree assimilate a bosco e di aree escluse dalla definizione di bosco, con il rischio di **affievolire il valore normativo di tali definizioni** recate rispettivamente dal comma 3, dell'articolo 3 e dagli articoli 4 e 5, ingenerando possibili difficoltà interpretative.

Ciò ferma restando la necessità di considerare anche il riparto di competenze in materia tra Stato e regioni. Con

riferimento a tale riparto viene a rilievo la coesistenza di due beni giuridici che insistono entrambi su boschi e foreste: la tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza statale (art. 117, secondo comma, lett. s) Cost.) e, subordinata a questa, la funzione economico-produttiva del bosco, di competenza regionale residuale (art. 117, quarto comma, Cost.).

L'articolo 9, al comma 1, specifica e dettaglia meglio la definizione di viabilità forestale e silvo-pastorale recata all'articolo 3, comma 2, lettera f). *Al riguardo, potrebbe risultare opportuno, per evitare una **duplicazione di definizioni**, ricomprendere nella definizione di cui all'articolo 3, comma 2, lettera f), anche le specificazioni di cui al comma 1 dell'articolo 9, che invece potrebbe essere soppresso.*

Il comma 6 dell'articolo 10 afferma che i consorzi e le cooperative che svolgono lavori e forniscono servizi in via esclusiva, anche nell'interesse di terzi, nel settore della selvicoltura, ivi comprese le sistemazioni idraulico-forestali, sono **equiparati agli imprenditori agricoli**.

Al riguardo, appare opportuno specificare meglio gli effetti a cui vale tale equiparazione, in considerazione dei molteplici effetti giuridici, anche in termini di benefici fiscali, derivanti dal riconoscimento quale imprenditore agricolo.

Il provvedimento reca sia una clausola di invarianza finanziaria generale (art. 19) sia numerose specifiche clausole di invarianza finanziaria riferite a singole disposizioni o a singoli commi del provvedimento (articolo 2, comma 4; articolo 6, comma 10, ultimo periodo; articolo 10, comma 12; articolo 13, comma 6; articolo 14, comma 4); *queste ultime potrebbero però risultare ultronee.*

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Il comma 6 dell'articolo 1 precisa che ogni successivo intervento normativo incidente sul provvedimento andrà attuato mediante **esplicita modifica**, integrazione, deroga o sospensione delle specifiche disposizioni contenute nel medesimo.

Al riguardo, si segnala che l'articolo 13-bis della legge n. 400 del 1988, introdotto dalla legge n. 69 del 2009, già prevede in via generale che "ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate". Potrebbe pertanto risultare opportuno richiamare il citato articolo 13-bis, fermo restando che la disposizione potrebbe essere anche espunta perché ultronea.

Andrebbe poi approfondito il **coordinamento** tra il comma 6 dell'articolo 6 e il punto A.20 dell'Allegato A del DPR n. 31 del 2017 (il Regolamento che individua gli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata). Infatti il comma citato prevede che per i piani di gestione forestale subregionali, se conformi ai piani forestali di indirizzo regionali, non sia richiesto il parere del Soprintendente per la parte inerente la realizzazione della viabilità forestale di cui al citato punto A.20; il punto A.20 esclude invece dall'autorizzazione paesaggistica, tra gli altri, gli interventi di adeguamento della viabilità forestale previsti da piani o strumenti approvati dalla Regione previo parere favorevole del sovrintendente.

Potrebbe pertanto risultare opportuno riformulare la disposizione nel senso di autorizzare la modifica esplicita del regolamento nel senso indicato.