

L'Associazionismo fondiario: innovazione e crescita per le aree interne.

Report – Prof.ssa Nicoletta Ferrucci - Dott. Mario Mauro

ABSTRACT. Il settore forestale italiano si confronta con un insieme articolato di criticità che travalicano la sola dimensione economica e coinvolgono aspetti giuridici, istituzionali e demografici. L'analisi dei fattori che ne compromettono la piena funzionalità, unitamente alla valutazione delle risposte normative e delle esperienze territoriali, rivela la necessità di una revisione sistemica delle modalità di gestione del patrimonio in funzione di raggiungere quell'obiettivo di gestione forestale sostenibile, menzionato non solo dal d.lgs. 34/2018, Testo unico in materia di foreste e filiere forestali, ma anche dalle fonti internazionali, prima fra tutte l'Agenda 2030 e il suo obiettivo 15. L'attenzione va rivolta in particolare alla frammentazione fondiaria, all'abbandono delle superfici boschive, alla carenza di ricambio generazionale e alla proliferazione dei cosiddetti "terreni silenti".

1. Un ampio ventaglio di problemi

Le strutture proprietarie delle aree forestali italiane presentano una configurazione storicamente connotata da un'elevata frammentazione e polverizzazione fondiaria. Sebbene spesso utilizzati in modo intercambiabile nel linguaggio comune, i due termini si riferiscono in realtà a fenomeni distinti ma tra loro strettamente interconnessi: la polverizzazione concerne la ridotta estensione media delle singole unità fondiarie, mentre la frammentazione si riferisce alla discontinuità spaziale dei fondi, frequentemente distribuiti in modo disomogeneo sul territorio e separati da proprietà altrui o da infrastrutture naturali e antropiche.

Questa situazione deriva, in larga misura, da dinamiche storiche e socioeconomiche, tra cui le successioni ereditarie non pianificate secondo criteri che tengano in considerazione l'efficienza produttiva del comparto agro-forestale ma anche la sua valorizzazione e tutela paesaggistica e ambientale. Il

frazionamento reiterato del patrimonio fondiario in occasione dei passaggi generazionali, spesso in assenza di strumenti giuridici o amministrativi atti a promuovere la ricomposizione delle proprietà, ha dato luogo a una vera e propria “parcellizzazione” dei boschi italiani, aggravata ulteriormente dalla scarsa penetrazione delle politiche strutturali volte alla razionalizzazione dell’assetto fondiario le quali, sebbene astrattamente presenti, non sempre sono in grado di essere adeguatamente recepite dal territorio e dai suoi operatori.

Tale configurazione proprietaria, unita a fattori endogeni quali la morfologia del territorio, la scarsa accessibilità e la limitata redditività del comparto forestale, ha determinato una progressiva ritrazione dell’intervento umano e una crescente tendenza all’abbandono gestionale delle superfici boschive. Le conseguenze di questo processo sono molteplici e di rilevante impatto sia sotto il profilo ambientale che paesaggistico che socioeconomico: si registra una riduzione della capacità di gestione attiva e sostenibile delle risorse forestali, un aumento del rischio idrogeologico e un depotenziamento delle funzioni ecosistemiche del bosco, con effetti particolarmente marcati nelle aree montane e marginali, dove la carenza di presidio umano si traduce in dinamiche di degrado paesaggistico e ambientale, erosione del capitale sociale e isolamento territoriale.

Un aspetto particolarmente critico del fenomeno dell’abbandono è rappresentato dalla crescente diffusione dei cosiddetti “terreni silenti”, cioè fondi per i quali risulta incerta, non documentata o ignota la titolarità attuale del diritto di proprietà. Si tratta di una categoria di beni che sfugge non solo alla gestione produttiva, ma anche alle attività di censimento catastale e pianificazione territoriale, rendendo di fatto inattuabili le politiche pubbliche orientate alla ricomposizione fondiaria, alla programmazione forestale e alla valorizzazione ecosistemica.

L’assenza del soggetto titolare attivo determina un vuoto di natura tanto giuridica quanto gestionale, che impedisce l’attivazione di processi decisionali, la stipula di contratti di gestione, l’accesso a misure di finanziamento e, più in generale, quello sfruttamento razionale del suolo e quella costituzione di equi rapporti sociali che l’art. 44 della Costituzione richiede. In questo contesto,

l'introduzione di un meccanismo normativo innovativo, quale una usucapione "funzionale", orientata non alla semplice detenzione del bene ma al suo impiego attivo e produttivo secondo finalità di interesse anche collettivo, potrebbe costituire uno strumento giuridico efficace per la riattivazione delle superfici improduttive. Una tale misura dovrebbe essere concepita in modo da garantire un equilibrio tra l'interesse pubblico alla valorizzazione del patrimonio forestale per la sua intrinseca multifunzionalità e il rispetto dei principi costituzionali che tutelano la proprietà fondiaria (art. 44 Cost.) e la libertà di impresa (41 Cost.). Tuttavia, tale rimedio dovrebbe allo stesso tempo definire chi è il soggetto che, in ultima analisi, beneficia dell'usucapione, dovendo rilevare che le associazioni tra proprietari forestali sono spesso associazioni non riconosciute, che hanno una limitata capacità giuridica e di agire e prive di quella astratta idoneità di poter beneficiare degli effetti favorevoli determinati dallo scorrere del tempo.

Strettamente connessa al problema dell'abbandono è anche la questione del ricambio generazionale nel settore forestale. La progressiva uscita dal comparto delle generazioni più anziane non è compensata da un sufficiente ingresso di nuove forze imprenditoriali e professionali, in ragione di una serie di ostacoli strutturali e culturali: la bassa redditività delle attività forestali, l'inadeguatezza delle infrastrutture, la mancanza di servizi di supporto nelle aree interne, unitamente a una complessità burocratica spesso dissuasiva. Tali fattori contribuiscono a rendere poco attrattivo l'insediamento giovanile e alimentano il processo di spopolamento delle aree rurali, compromettendo la continuità operativa del comparto e la trasmissione intergenerazionale dei saperi tecnicoambientali. La Legge 36/2024 ha fatto un timido passo in avanti, ma c'è ancora molto da fare.

La perdita di queste competenze, molte delle quali profondamente radicate nelle culture e tradizioni locali, indebolisce le capacità delle comunità rurali di esercitare un controllo attivo sul territorio e riduce la resilienza dei sistemi forestali. In tale contesto, la progettazione e l'implementazione di percorsi formativi dedicati, misure di incentivazione economica, agevolazioni per l'accesso alla terra e programmi di accompagnamento imprenditoriale rappresentano condizioni

imprescindibili per il rilancio del settore. Solo una strategia che coniughi intervento normativo, innovazione gestionale e inclusione generazionale, potrà restituire funzionalità e prospettive al modello forestale italiano.

Un'ultima criticità riguarda la carente sensibilizzazione della cittadinanza verso queste esperienze, che può eventualmente passare anche attraverso iniziative di matrice turistica. In tal senso, i percorsi forestali rappresentano non solo un'importante risorsa ecosistemica e paesaggistica, ma anche uno strumento efficace per la sensibilizzazione verso modelli di fruizione sostenibile del territorio. Tuttavia, la promozione di tali percorsi, specie quando avviene attraverso iniziative di matrice turistica e legate al volontariato, apre il varco a questioni giuridicamente rilevanti in merito alla sicurezza e alla responsabilità degli enti gestori, soprattutto nei casi di infortunio.

2. Strumenti giuridici aggregativi, tra potenzialità e limiti

Nel tentativo di porre rimedio alla storica frammentazione del patrimonio fondiario forestale italiano, il legislatore ha progressivamente introdotto una serie di strumenti giuridico-organizzativi volti a favorire l'aggregazione tra proprietari, imprese e altri attori locali. L'obiettivo è superare l'atomizzazione della proprietà, che rappresenta uno degli ostacoli principali alla gestione sostenibile delle superfici boscate, e di promuovere una gestione integrata e condivisa delle risorse.

Tra gli strumenti attualmente previsti dall'ordinamento si annoverano le concessioni, che permettono ai soggetti pubblici o privati di affidare in gestione i beni forestali per finalità di tutela e valorizzazione ambientale; le associazioni fondiarie, configurazioni volontarie tra proprietari che mettono in comune fondi altrimenti non gestibili singolarmente; i consorzi forestali, di natura imprenditoriale e che si fondano su una base associativa più strutturata e spesso coinvolgono anche enti pubblici; le cooperative forestali, anch'esse imprese che operano nella filiera bosco-legno. Si tratta di strumenti noti, che hanno sempre caratterizzato il settore, ma che stentano ancora ad affermarsi e richiederebbero un

ripensamento anche alla luce del nuovo quadro normativo tracciato dal d.lgs. 34/2018.

Vanno altresì menzionati gli accordi di foresta, strumenti più recenti e flessibili modellati sul tipo del contratto di rete in agricoltura. Introdotti nel 2021, sono finalizzati alla condivisione di obiettivi gestionali tra diversi portatori di interesse sul territorio, inclusi soggetti pubblici, imprese, enti del terzo settore e comunità locali, allo scopo di definire in termini condivisi obiettivi strategici, piani di intervento e impegni operativi per la tutela, la valorizzazione e l'uso sostenibile del patrimonio forestale. I benefici sono quelli tipici del contratto di rete in agricoltura che, come noto, sono indirizzati alle imprese, nonostate qui la platea degli aderenti si potenzialmente molto più ampia.

Unitariamente lette, queste forme di aggregazione e cooperazione, pur rappresentando un'evoluzione importante nella governance del territorio forestale, faticano però ancora a tradursi in esperienze durature, strutturate e realmente operative. Il loro potenziale rimane spesso inespresso, ostacolato da una pluralità di fattori di natura giuridica, amministrativa e culturale.

In particolare, si evidenzia una fragilità strutturale degli assetti giuridici che disciplinano tali strumenti: essi risultano talvolta inadeguati a garantire la stabilità degli accordi, la responsabilizzazione dei soggetti coinvolti e la chiarezza dei rapporti interni ed esterni. Spesso mancano tipi contrattuali standardizzati e collaudati, in grado di offrire modelli chiari e replicabili agli operatori del settore e alle amministrazioni locali.

Inoltre, l'azione normativa si è frequentemente concentrata sull'aspetto genetico della costituzione degli enti associativi, ponendo l'accento sulle procedure istitutive e sugli adempimenti amministrativi, ma trascurando le problematiche applicative che emergono nella fase di attuazione concreta del rapporto, che si possono verificare con una certa frequenza, soprattutto dove sia ampia la platea di stakeholders che partecipa all'intesa. Il mantenimento del consenso tra i partecipanti, la gestione dei conflitti interni, la ripartizione equa dei benefici economici e ambientali, nonché la sostenibilità economica a lungo termine delle

iniziative aggregative, sono tutte difficoltà che devono essere disciplinate rispetto alle quali la sola autonomia negoziale e la libera contrattazione non sempre è in grado di rispondere.

Altro nodo critico è rappresentato dalla dimensione relazionale, spesso sottovalutata nelle politiche pubbliche e nella progettazione normativa. Le dinamiche di fiducia reciproca, la storia dei rapporti tra proprietari confinanti, l'identità culturale dei territori e il capitale sociale preesistente sono elementi che incidono profondamente sulla riuscita delle esperienze di cooperazione fondiaria. Senza un investimento serio in processi di accompagnamento, mediazione e costruzione di reti locali, anche gli strumenti più avanzati rischiano di restare sulla carta o di esaurirsi in iniziative episodiche.

In definitiva, la promozione di una gestione forestale associata ed efficiente richiede un approccio normativo e politico più attento non solo alle architetture giuridiche degli strumenti aggregativi, ma anche alla loro concreta operatività, alla funzionalità gestionale e alle dinamiche sociali e territoriali che li attraversano. In questo senso, sarebbe auspicabile un rafforzamento della dimensione attuativa, mediante linee guida, supporto tecnico-amministrativo, strumenti di facilitazione e modelli contrattuali adattabili alle diverse realtà locali.

3. Esperienze regionali

Negli ultimi anni, alcune Regioni italiane hanno intrapreso percorsi sperimentali e innovativi volti a rafforzare la governance forestale attraverso modelli cooperativi ispirati al principio di sussidiarietà orizzontale e verticale, nonché al concetto di beni comuni. Tali iniziative si fondano su meccanismi di cooperazione multilivello, capaci di coinvolgere in modo sinergico enti pubblici, imprese private, attori del terzo settore e comunità locali. Esse mirano non soltanto a migliorare l'efficacia degli interventi sul territorio, ma anche a promuovere una gestione partecipata e corresponsabile delle risorse forestali.

Tra le esperienze più significative, si possono richiamare almeno tre modelli paradigmatici.

- I contratti di foresta, diffusi in alcune regioni come Lombardia e Piemonte. Si tratta di accordi che intervengono tra soggetti pubblici e privati a livello locale, i quali cooperano tra loro in funzione di sviluppare la foresta e l'intera area circostante, definendo azioni e rafforzando il coordinamento tra i diversi operatori e stakeholders del settore, nel contesto di una cooperazione a lungo termine per la gestione sostenibile delle foreste.
- Le Comunità del bosco, introdotte e disciplinate in Regione Toscana (art. 19 bis, L.R. Toscana 39/2000), costituiscono organismi di governance collaborativa, ispirati ai principi della democrazia partecipativa e del pluralismo istituzionale. Queste comunità riuniscono soggetti eterogenei - pubblici e privati- attorno a progetti di sviluppo locale sostenibile, incentrati sulla multifunzionalità del bosco, sull'equilibrio tra conservazione e valorizzazione, e sulla rivitalizzazione socioeconomica delle aree rurali e montane. Esse si pongono come catalizzatori di processi integrati di pianificazione e gestione, contribuendo anche a rafforzare l'identità territoriale e il senso di appartenenza.
- Le cabine di regia di filiera, attivate in ambiti regionali e subregionali (ad esempio in Trentino-Alto Adige), sono strumenti di coordinamento strategico e tecnico-operativo, finalizzati a migliorare l'integrazione tra i diversi segmenti della filiera foresta-legno-energia e a promuovere l'innovazione nella gestione delle risorse. Tali istituti svolgono una funzione di interfaccia tra mondo produttivo, enti di ricerca, amministrazioni pubbliche e società civile, favorendo lo scambio di buone pratiche, l'allineamento degli obiettivi e l'efficace utilizzo delle risorse disponibili.

Le menzionate esperienze dimostrano concretamente che una governance forestale efficace non può essere fondata esclusivamente su modelli top-down o su

strumenti normativi standardizzati, ma deve piuttosto articolarsi attraverso forme di cooperazione reticolare che partano dal basso, basate su partecipazione attiva, responsabilità condivisa e valorizzazione del capitale territoriale. L'approccio collaborativo, che valorizzi l'autonomia privata ma che sia, allo stesso tempo, sapientemente guidato da soggetti istituzionali, consente di superare le rigidità burocratiche e i limiti dell'azione amministrativa tradizionale, promuovendo una visione integrata della gestione forestale come valore comune e come leva strategica per la sostenibilità paesaggistica e ambientale, lo sviluppo economico locale, la coesione sociale.

Del resto, lo sviluppo di diverse iniziative volontarie, interamente rimesse alla libera autonomia delle parti, sembra sostenere questa impostazione, che potrebbe però essere ulteriormente incentivata dalle istituzioni pubbliche, in considerazione della intrinseca multifunzionalità del patrimonio forestale ed in funzione di poter dare una risposta e un contributo a tutte le criticità poco sopra segnalate.

Tali modelli, quando adeguatamente sostenuti da un quadro normativo chiaro, da misure di accompagnamento tecnico e da investimenti mirati, potrebbero costituire buone pratiche replicabili anche in altri contesti regionali, contribuendo alla costruzione di un sistema forestale nazionale più resiliente, inclusivo e orientato alla lunga durata.

4. Attività turistiche e percorsi forestali

I percorsi forestali offrono un'occasione concreta per avvicinare la popolazione alla conoscenza del patrimonio naturale, stimolando un senso di responsabilità condivisa e consapevolezza ecologica. Le esperienze in natura escursionismo, attività didattiche, cammini tematici- possono contribuire a rafforzare il legame tra cittadino e territorio, favorendo un approccio partecipativo alla tutela del paesaggio e delle risorse ambientali.

In questo contesto, iniziative turistiche sostenibili (ad esempio, eco-trekking, percorsi guidati, forest bathing, eventi culturali nei boschi) possono svolgere un

ruolo decisivo per amplificare l'attrattività delle aree rurali e forestali, soprattutto nelle aree interne e montane soggette a spopolamento o abbandono.

L'integrazione tra turismo e gestione forestale rappresenta una strategia virtuosa, ma va accompagnata da adeguate politiche pubbliche di pianificazione, manutenzione e comunicazione del rischio. La creazione di percorsi attrezzati, la segnaletica aggiornata, la mappatura digitale e l'accessibilità calibrata in base al profilo degli utenti sono strumenti essenziali per garantire una fruizione sicura e inclusiva. Inoltre, gli enti locali, in collaborazione con associazioni, operatori turistici e comunità locali, possono promuovere una "governance diffusa" che rafforzi il presidio del territorio anche tramite il presidio attivo di guide, volontari o imprese sociali.

Tuttavia, uno dei nodi critici nell'apertura al pubblico di percorsi forestali è rappresentato dalla responsabilità per danni derivanti da infortuni, come cadute, smarrimenti o lesioni causate da elementi naturali. L'ordinamento giuridico italiano prevede che la responsabilità civile (ex art. 2043 e 2051 c.c.) possa ricadere sull'ente proprietario o gestore qualora venga dimostrata una colpa, omessa vigilanza o mancata manutenzione.

Nel caso dei percorsi naturalistici, dove l'ambiente è per sua natura mutevole e non del tutto controllabile, la giurisprudenza ha in alcuni precedenti sottolineato che l'utente debba essere consapevole del rischio naturale insito nella fruizione di tali spazi; ciò non esime però gli enti di gestione dalla necessità di adottare misure ragionevoli di sicurezza, proporzionate all'intensità dell'uso e al grado di attrezzatura del percorso. Una chiara classificazione dei sentieri, un'adeguata informazione preventiva e l'adozione di regolamenti d'uso contribuiscono a delimitare l'ambito della responsabilità e a tutelare sia i fruitori che gli enti.

La mancanza di queste misure potrebbe esporre l'ente gestore del percorso turistico ad importanti responsabilità e conseguenze, di natura civile e penale, che non possono essere sottovalutate e che, anche laddove si verificassero una sola volta, potrebbero compromettere definitivamente il buon esito dell'iniziativa,

soprattutto quando a gestire l'offerta è un'associazione di volontari o un soggetto sprovvisto di personalità giuridica, come l'associazione forestale.

5. Conclusioni e prospettive

La crisi strutturale che investe il settore forestale italiano rappresenta la manifestazione di una molteplicità di cause interconnesse, riconducibili a fattori di ordine economico, giuridico, istituzionale e socio-demografico, nonché a criticità legate alla morfologia del territorio e alla storica disattenzione delle politiche pubbliche verso le aree interne e montane. Si tratta dunque di un fenomeno complesso, che non può essere affrontato attraverso misure parziali o settoriali, ma richiede un ripensamento integrale del modello di governance e gestione del patrimonio forestale nazionale, orientato verso una sua maggiore sostenibilità.

In questa prospettiva, l'elaborazione di strategie efficaci potrebbe articolarsi lungo alcune direttrici fondamentali, che di seguito si provano a sintetizzare.

- Riattivazione delle superfici abbandonate e recupero dei cosiddetti "terreni silenti". È necessario promuovere strumenti normativi e operativi che consentano di reinserire nel circuito produttivo quelle superfici per le quali la titolarità è incerta o la gestione è assente. A tal fine, potrebbero risultare utili modelli di usucapione funzionale, proposte di gestione fiduciaria collettiva, o strumenti di mediazione patrimoniale, da collocare nel quadro del rispetto delle garanzie costituzionali sulla proprietà fondiaria, per le funzioni tanto individuali quanto collettive che questa svolge, dovendo però al contempo individuare il soggetto finale che andrà a beneficiare degli effetti acquisitivi dell'usucapione.

- Incentivazione del ricambio generazionale e promozione di nuova imprenditorialità forestale. La progressiva uscita degli operatori storici dal settore non è ancora compensata da un adeguato ingresso di nuove generazioni, anche a causa della bassa redditività, della scarsa attrattività dei contesti rurali e della complessità burocratica. Occorrerebbe pertanto

investire in percorsi formativi specifici, incentivi all'insediamento, strumenti di mentoring e accompagnamento tecnico, nonché nella costruzione di contesti territoriali favorevoli all'innovazione sociale ed economica.

- Rafforzamento dei meccanismi contrattuali e istituzionali delle forme associative. La valorizzazione della gestione associata del bosco passa attraverso un'evoluzione degli strumenti esistenti (consorzi, cooperative, associazioni fondiarie, accordi di foresta), in direzione di una maggiore solidità giuridica, flessibilità operativa e inclusività sociale. I recenti accordi di foresta costituiscono una risposta ma è altresì necessario superare le attuali debolezze strutturali, mediante la predisposizione di modelli contrattuali standardizzati, forme di sostegno tecnico-legale e spazi di mediazione territoriale, anche in funzione di incentivare le tradizionali forme di cooperazione quale l'associazionismo, i consorzi e le cooperative.

- Promozione di una filiera forestale integrata e sostenibile. Il rilancio del settore forestale richiede un approccio di filiera, che colleghi in modo sinergico la gestione del bosco, la trasformazione delle materie prime, la valorizzazione energetica e l'innovazione tecnologica. Ciò implica la costruzione di cabine di regia locali e regionali, l'adozione di strategie che valorizzino il territorio, e il sostegno a pratiche di economia circolare e bioeconomia forestale. Il TUFF dedica già molta attenzione alle attività di programmazione e pianificazione ma sarebbe opportuna una maggiore diffusione dei Piani forestali di indirizzo territoriale e i piani di gestione forestale.

- Percorsi forestali. Si raccomanda di adottare un approccio sistemico alla valorizzazione dei percorsi forestali, che integri la rete sentieristica all'interno degli strumenti di pianificazione territoriale, favorendo il coordinamento tra politiche turistiche, ambientali, di protezione civile e di sviluppo locale. A tal fine, è essenziale prevedere protocolli minimi per la

manutenzione e il monitoraggio periodico dello stato dei percorsi, con il possibile coinvolgimento delle comunità locali, delle aree protette e di soggetti del terzo settore. Occorre inoltre garantire un'adeguata comunicazione del rischio, attraverso cartellonistica chiara, strumenti digitali (app mobili, QR code) e indicazioni aggiornate sulle condizioni del tracciato e le regole di comportamento. In parallelo, andrebbero considerate forme di copertura assicurativa pubblica o convenzionata a tutela dei fruitori, nonché l'adozione di regolamenti d'uso accessibili nei punti di accesso. Infine, la valorizzazione turistica dovrà essere improntata a criteri di sostenibilità, promuovendo iniziative compatibili con l'ecosistema forestale e favorendo la formazione di guide ambientali, educatori territoriali e operatori locali.

In definitiva, solo mediante un approccio interdisciplinare e multilivello, capace di coniugare dimensione normativa, pianificazione territoriale che tuteli il bosco sia per la sua dimensione paesaggistica quanto ambientale, innovazione economica e inclusione sociale, sarà possibile restituire centralità strategica al patrimonio forestale nazionale.

Lo scopo è iniziare a guardare al bosco non in termini di una eredità passiva, ma di una risorsa dinamica e rigenerativa per lo sviluppo sostenibile del Paese.