

PROF. AVV. MASSIMO OCCHIENA
Professore Ordinario di Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Sassari

PROF. AVV. FABRIZIO FRACCHIA
Professore Ordinario di Diritto amministrativo nell'Università L. Bocconi

AVV. LUCIA CARROZZA

AVV. PASQUALE PANTALONE
Professore Associato di Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Milano

AVV. ELENA CACCIA

Alla
UNIONE MONTANA VALLI CHISONE E GERMANASCA
Via Roma, 22
10063 Perosa Argentina (TO)

Via PEC <info@pec.unionevallichisonegermanasca.it>
Via e-mail <segreteria@unionevallichisonegermanasca.it>

Oggetto: Consorzio Forestale dei Comuni delle Valli Chisone e Germanasca.-
Annotazioni giuridiche.-

1. La costituzione del Consorzio dei Comuni delle Valli Chisone e Germanasca (di seguito anche “Consorzio”) si inquadra nel solco della decisione assunta nel 2021 da tutti i Comuni dell’Unione Montana Valli Chisone e Germanasca di partecipare al “Bando di selezione delle proposte progettuali per la costituzione di forme associative o consortili di gestione delle aree silvo-pastorali” approvato con DM 22 marzo 2020, n. 13329 a valere sul FSC 2014-2020 POA sottopiano 3 “Multifunzionalità della foresta e uso sostenibile delle risorse rinnovabili nelle aree rurali”.

All'esito della mancata erogazione del finanziamento, sempre per realizzare un intervento strutturale volto alla gestione del servizio forestale associato delle Valli Chisone e Germanasca, con convenzione 1° agosto 2022 l'Unione Montana dei Comuni delle Valli Chisone e Germanasca in qualità di capofila, l'Unione montana del Pinerolese e il Comune di Pinerolo hanno predisposto il progetto *"Verso una rete Piè-Montana"*.

Il suddetto progetto si inserisce all'interno del quadro normativo posto dall'art. 72, L. 221/2015 (recante *"Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse nazionali"*) e della proposta di intervento per la realizzazione di piani di sviluppo di *Green Communities* finanziata con € 3.991.220,74 nell'ambito del PNRR, Missione 2 - Rivoluzione verde e Transazione ecologica, Componente 1 - Economia circolare e agricoltura sostenibile (M2C1), Investimento 3.2 Green Communities, finanziato dall'Unione Europea - Next Generation EU, come risultante dalle graduatorie di merito pubblicate in data 28 settembre 2022 e 21 ottobre 2022 sul sito del Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie (DARA) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché con € 308.591,62 integrati dagli Enti attuatori al fine di potere procedere alla realizzazione dell'intera proposta progettuale, il cui importo originario ammonta a € 4.299.812,36.

In particolare, nella domanda presentata e quindi finanziata era espressamente prevista la costituzione di un consorzio forestale pubblico-privato ai fini della gestione del patrimonio forestale e boschivo del territorio dell'Unione Montana. Quanto sopra vale a chiarire le ragioni di fondo che hanno condotto a non considerare altre forme di gestione astrattamente attuabili: si tratta di scelta a suo tempo effettuata prima nel 2021 e poi ribadita in sede della recente richiesta di finanziamento nell'ambito del PNRR.

2. Il consorzio forestale è un modello collaborativo costituito mediante il coinvolgimento di soggetti diversi per la gestione sostenibile del patrimonio boschivo mediante la valorizzazione e la conservazione di quest'ultimo.

I soggetti che lo costituiscono perseguono fini tanto di tutela ambientale e territoriale, preservando il ruolo ecologico delle foreste anche nella prospettiva della prevenzione dei dissesti idrogeologici e della salvaguardia della biodiversità, quanto di valorizzazione economica sostenibile, promuovendo l'uso razionale delle risorse forestali anche attraverso attività legate alla filiera del legno, al turismo sostenibile e alla produzione energetica.

L'importanza nel settore *de quo* dei consorzi forestali si evince sia dall'elevato numero di questi enti oggi operanti in Italia (per un censimento, comunque non esaustivo, si v. G. Rampazzo, *L'istituzione di un consorzio forestale: opportunità, limiti e prospettive*, in https://thesis.unipd.it/retrieve/3a8e197d-ef47-47f3-a5d4-1f5eee9f36c8/RAMPAZZO_GIANLUCA.pdf, pag. 7 e ss.) sia dal fatto che nel 1981 è stata costituita la Federazione Nazionale dei Consorzi Forestali e delle Collettività Locali, oggi FEDERFORESTE, con lo scopo, come si legge nel sito internet, “*di coordinare, tutelare e valorizzare l'opera dei Consorzi Forestali e delle Aziende Speciali – consorziali e/o singole – nella gestione razionale dei beni agro-silvo-pastorali di proprietà dei Comuni e di altri Enti, ai sensi degli artt. 139-155 del R.D.L. n. 3267/1923 e successive norme legislative*”.

Ciò dipende dal fatto che da sempre la legge riconosce la centralità di questa forma associativa per la gestione delle foreste e, in generale, dei terreni boschivi. Così già nell'ordinamento precostituzionale.

La L 3917/1877 prevedeva all'art. 13 che “*I proprietari dei terreni sottoposti al pascolo forestale possono riunirsi in Consorzio affine di provvedere al rimboschimento dei terreni stessi, alla conservazione e alla difesa dei loro diritti.*”

La formazione di tale Consorzio può anche venire ordinata dalle autorità giudiziarie, sulla domanda della maggioranza degli interessati, quando si tratti della conservazione, e della difesa dei diritti comuni.

I proprietari dissidenti hanno però il diritto di esimersi da siffatto obbligo, cedendo i terreni al Consorzio a prezzo di stima, nel quale caso è obbligatorio l'acquisto pel Consorzio stesso”.

Ancora, nell'individuare le diverse forme di “*Gestione dei patrimoni silvo-pastorali dei comuni o di altri enti cui appartengono*”, il RDL 3267/1923 (“*Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani*”) prevede all'art. 155 che “*Più comuni o più enti morali, mantenendo separata la gestione dei rispettivi patrimoni silvo-pastorali, nella forma di economia od in quella dell'azienda speciale, possono costituirsi in consorzio per l'assunzione di un unico direttore per la gestione tecnica dei patrimoni stessi*”.

Questa norma, tutt'ora vigente, è a oggi richiamata in numerosi statuti di consorzi forestali pubblico-privati.

Anche il successivo RDL 1338/1936 prevedeva all'art. 6 la possibilità per lo Stato di avvalersi, mediante concessione dei terreni su cui esercitare le attività di “*coltivazioni arboree*” dei “*consorzi idraulici o di bonifica legalmente costituiti che esercitino la loro azione nella località e che ne facciano domanda*”. Più di recente, l'art. 5, DLGS 227/2001, stabiliva che “*Per favorire lo sviluppo ed una più razionale gestione sostenibile delle risorse forestali, le regioni, gli enti locali e le associazioni agrarie promuovono la costituzione o la partecipazione ai consorzi forestali o altre forme associative. Ai predetti organismi possono partecipare, anche ai fini di un migliore coordinamento della gestione, soggetti privati e le imprese di cui all'articolo 7, comma 1*” (ossia le imprese iscritte negli appositi albi regionali).

Questa norma è stata successivamente abrogata dal DLGS 34/2018 (recante il “*Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*”) il cui art. 10, comma 5, stabilisce che “*Al fine di garantire la tutela e la gestione attiva delle risorse*

agro-silvo-pastorali, il miglioramento dei fondi abbandonati e la ricostituzione di unità' produttive economicamente sostenibili in grado di favorire l'occupazione, la costituzione ed il consolidamento di nuove attività imprenditoriali, le regioni promuovono l'associazionismo fondiario tra i proprietari dei terreni pubblici o privati, anche in deroga al disposto di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, nonché la costituzione e la partecipazione ai consorzi forestali, a cooperative che operano prevalentemente in campo forestale o ad altre forme associative tra i proprietari e i titolari della gestione dei beni terrieri, valorizzando la gestione associata delle piccole proprietà, i demani, le proprietà collettive e gli usi civici delle popolazioni".

Anche la vigente disciplina legislativa del Piemonte incentiva la costituzione degli enti in disamina nel settore *de quo*.

L'art. 18, comma 1, LR Piemonte 4/2009, stabilisce che *"la Regione promuove la gestione attiva, coordinata e organica del patrimonio forestale pubblico e privato"* allo scopo *"di perseguire le finalità di cui all'articolo 2"* della medesima legge, ai sensi del quale *"La Regione, in armonia con gli indirizzi definiti dalla legislazione comunitaria, nazionale e regionale e dagli accordi internazionali in tema di gestione forestale sostenibile, mitigazione dei cambiamenti climatici, tutela dell'ambiente e del paesaggio, si propone, in particolare, di:*

- a) promuovere la gestione forestale sostenibile e la multifunzionalità delle foreste;*
- b) tutelare e valorizzare il patrimonio forestale pubblico e privato;*
- c) sviluppare le filiere del legno derivato dalle foreste e dall'arboricoltura;*
- d) promuovere l'impiego del legno come materia prima rinnovabile;*
- e) incentivare la gestione associata delle foreste;*
- f) migliorare le condizioni socio-economiche delle aree rurali;*
- g) promuovere la crescita e qualificare la professionalità delle imprese e degli addetti forestali;*

h) accrescere le conoscenze scientifiche e tecniche in campo forestale, promuovendo la ricerca e l'innovazione in materia;

i) aumentare la sensibilità e la consapevolezza sociale circa il valore culturale, ambientale ed economico delle foreste e degli alberi”.

In questo contesto, per quanto qui più rileva, l'art. 18, comma 2 e 3, LR Piemonte 4/2009, cit., prevedono che “2. *La Regione favorisce e incentiva la costituzione e le attività di consorzi e di altre forme di gestione associata, anche basate su contratti legittimamente previsti dalla normativa vigente, che assicurano la gestione sostenibile e multifunzionale delle superfici forestali, riconoscendo, in particolare, il ruolo dei consorzi di gestione forestale previsti dall'articolo 9, comma 3, della legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane).*

3. Le forme di gestione di cui al comma 2 assolvono a compiti di gestione delle superfici forestali dal punto di vista economico e ambientale, comprese le attività di manutenzione, conservazione, tutela, monitoraggio e vigilanza”.

In particolare, il richiamato art. 9, comma 3, L 97/1994 statuisce che “*Le comunità montane individuano idonei ambiti territoriali per la razionale gestione e manutenzione dei boschi e promuovono in tali ambiti la costituzione di consorzi di miglioramento fondiario ai sensi degli articoli 71 e seguenti del regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215, ovvero di associazioni di proprietari riconosciute idonee dalle regioni e volte al rimboschimento, alla tutela ed alla migliore gestione dei propri boschi”.*

3. Quest'ultima norma consente di saldare la ricostruzione della disciplina applicabile in materia con l'osservazione secondo cui, nella gestione del patrimonio forestale, le comunità montane prima e le unioni montane poi hanno sempre ricoperto un ruolo centrale.

Detto sopra del livello legislativo statale, sul piano della legislazione regionale e concentrandoci sulla nostra Regione (ma, ad esempio, per la Lombardia si v.

la LR 31/2008), si rileva che già gli artt. 37 e 38, LR Piemonte 16/1999 (recante *“Testo unico delle leggi sulla montagna”*), individuavano nelle comunità montane gli enti preposti alla sistemazione idraulico-forestale e alla gestione del patrimonio forestale.

Anche l’art. 9 *ter*, introdotto dall’art. 5, LR Piemonte 19/2008, prevedeva che *“le comunità montane sono titolari di funzioni proprie in materia di... c) patrimonio forestale”*.

All’indomani della riforma degli enti locali *ex lege* Piemonte 11/2012, il ruolo cruciale in materia è stato confermato anche in capo alle unioni montane, enti che hanno sostituito le comunità montane ai sensi degli artt. 12 e ss., LR Piemonte ult. cit.

In particolare, ribadendo quanto già previsto dall’art. 3, LR Piemonte 3/2014, l’art. 4, LR Piemonte 14/2019 (il cui art. 34 ha abrogato la predetta LR Piemonte 3/2014) stabilisce che tra le funzioni delle unioni montane rientrano quella di gestione del *“territorio montano attraverso la programmazione e realizzazione di interventi volti alla tutela e alla promozione delle risorse naturali, al fine di garantire continuità nelle forniture di servizi ecosistemici ed anche attraverso la sistemazione idrogeologica ed idraulico-forestale del territorio montano”* e quella della promozione dell’economia forestale.

Ancora, l’art. 17 (*“Gestione del patrimonio agro-silvo-pastorale”*) prevede che *“1. Le unioni montane, nell’esercizio delle funzioni di consorzi di bonifica montana, promuovono la conservazione e la valorizzazione del patrimonio agro-silvo-pastorale pubblico e privato agendo attraverso:*

- a) apposite convenzioni tra i proprietari pubblici e privati;*
- b) accordi di programma con enti pubblici;*
- c) eventuale costituzione di consorzi, anche in forma coattiva, qualora lo richiedono i proprietari di almeno i tre quarti della superficie interessata, finalizzati alla tutela ed alla migliore gestione dei boschi e degli alpeggi;*
- d) attuazione di quanto disposto dall’ articolo 9, comma 3, della l. 97/1994.*

2. Le unioni montane svolgono specifici compiti di tutela paesaggistica e di salvaguardia del territorio anche per favorirne l'utilizzazione per fini produttivi, turistici, ricreativi, nonché per fini di servizi. A tal fine svolgono le seguenti attività:

a) manutenzione delle zone a destinazione agro-silvo-pastorale;

b) mantenimento in efficienza delle infrastrutture e dei manufatti finalizzati alla sistemazione idraulico forestale e alla fruizione turistica sostenibile del territorio.

3. Le unioni montane, su delega dei comuni che ne fanno parte, gestiscono le proprietà silvo-pastorali dei comuni stessi”.

L'iniziativa dell'Unione Montana Valli Chisone e Germanasca di sostenere la proposta costitutiva del Consorzio forestale da parte dei Comuni proprietari di aree boscate pare dunque inserirsi a pieno titolo nel sopra delineato quadro normativo.

4. Nel silenzio della legge, che non specifica esattamente a quale tipologia di ente debbano ricondursi i consorzi forestali, la prassi ha dato vita a modelli ibridi.

Prendendo in considerazione esclusivamente i consorzi forestali i cui soci siano enti pubblici e soggetti privati, pressoché tutti gli statuti che si è avuto modo di consultare fanno espresso riferimento alla tipologia codicistica ex artt. 2602 e s. c.c. (si v., ad esempio, in Piemonte, Consorzio Forestale del Canavese, Consorzio Forestale di Villarfocchiardo, Consorzio Forestale Montagne Biellesi, Consorzio Forestale delle Valli Antigorio Divedro Formazza).

A questo riguardo, è ricorrente il rinvio alla fattispecie ex art. 2612, c.c., del consorzio con attività esterna, ente destinato a svolgere un'attività con i terzi e che, per quanto privo di personalità giuridica, costituisce autonomo centro di rapporti giuridici ed assume la responsabilità, garantita dal fondo consortile, dei contratti stipulati in nome proprio, assumendone anche il rischio, di natura

extracontrattuale, derivante dalla gestione dell'attività o delle attività che statutariamente è chiamato a svolgere.

Nella fattispecie dei consorzi forestali prevale, determinandone la “copertura normativa”, la finalità di attendere alla gestione forestale per la valorizzazione e la salvaguardia del patrimonio boschivo e per la tutela del territorio.

Si tratta, dunque, di forme associative promosse dai comuni e/o da altre amministrazioni territoriali a cui possono partecipare, in qualità di soci, sia proprietari pubblici che privati di beni forestali e che, in talune Regioni, godono di specifica disciplina (ad esempio, Lombardia, Lazio, Abruzzo).

Si evidenzia la distanza di questi enti dal modello consortile proprio del diritto comune, pensato al fine del perseguimento di obiettivi imprenditoriali.

In questo contesto, affrancato dalla pedissequa adesione al modello codicistico e al di là del *nomen iuris* “consorzio”, il costituendo Ente pare legittimarsi quale Consorzio forestale in forza degli scopi e delle funzioni statutariamente previsti, del tutto coerenti con le disposizioni di legge che, come richiamato nel punto 1), prevedono espressamente che enti pubblici possano costituire tra loro consorzi forestali anche con la partecipazione di soggetti privati.

5. Come si diceva, il costituendo Consorzio non ha natura societaria né costituisce una società consortile *ex art. 2515 ter, CC*.

Pertanto, esso non ricade nel campo di applicazione del DLGS 175/2016 (recante il “*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*”).

Ne consegue che al costituendo Ente non si applicano i divieti e obblighi motivazionali costitutivi ivi previsti in capo alle pubbliche amministrazioni, né deve essere richiesto il prescritto parere della Corte dei conti *ex artt. 4 e 5, commi 3 e 4, TU ult. cit.* (si v. Corte conti, Sez. contr. Lombardia, 6 ottobre 2022, n. 143/2022/PAR).

In ogni caso, detti divieti e oneri di motivazione sono insuscettibili di applicazione estensiva e/o analogica in quanto, comprimendo la capacità degli

enti, devono essere interpretati in modo ristrettivo e quindi esclusivamente in relazione, appunto, alle società a partecipazione pubblica.

6. Non sembra che il costituendo Consorzio sia destinato a svolgere servizi di interesse economico generale prestati a livello locale *ex* DLGS 201/2022, che detta la disciplina in materia.

L'art. 2, comma 1, lett. c), DLGS ult. cit., stabilisce infatti che detti servizi sono quelli *“erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale”*.

Invero, i servizi di interesse economico generale sono una specie del genere “servizi di interesse generale”, ossia di quelle attività soggette a obblighi specifici di servizio pubblico, il quale ultimo non sembra tuttavia sussistere nella fattispecie, sia per l'assenza dell'assunzione della relativa prestazione quale obbligatoria da parte degli enti pubblici locali associandi, sia e soprattutto in quanto pare difettare l'elemento fondamentale delle prestazioni di cui le amministrazioni, predefinendone i caratteri in apposito programma di servizio, garantisce in modo diretto o indiretto l'erogazione alla collettività, in tal modo facendo sorgere un'aspettativa giuridicamente rilevante.

Infine, il Consorzio non è finalizzato a svolgere attività di interesse economico in un ambito di mercato concorrenziale, ma più in generale attività di sviluppo, gestione, valorizzazione, promozione, ricerca non necessariamente riferibili a settori specifici di mercato.

Altro è che il Consorzio, nei limiti in cui dovesse essere chiamato a svolgere attività che richiedono l'acquisto di beni o servizi, sarà chiamato a operare quale

amministrazione aggiudicatrice/organismo di diritto pubblico ai sensi del DLGS 36/2023, in linea tra l'altro con quanto segnalato nella nota 15 luglio 2024 della Regione Piemonte - Comitato Tecnico Regionale per le Foreste ed il Legno - Art. 33 LR Piemonte 4/2009.

Restando a disposizione per ulteriori approfondimento o chiarimenti, ringrazio della fiducia accordatami e invio i migliori saluti.

Torino, 19 marzo 2025

Prof. Avv. Massimo Occhiena



Occhiena
Massimo
AVVOCATO
19.03.2025
12:21:12
GMT+01:00