

## Z prawnej problematyki ochrony lasów we Włoszech\*\*

### 1. Wstęp

W świetle ostatnich powodzi, które wystąpiły na terenie Włoch oraz innych państw europejskich, wzrasta znaczenie działań prewencyjnych w sferze hydrogeologicznej. W szczególności powodzie na terenie Ligurii oraz Toskanii z listopada 2011 r. skłaniają do refleksji nad ochroną środowiska oraz, co dziś jest najbardziej interesujące, nad rolą lasu i jego wielofunkcyjnością.

W odniesieniu do lasu ponownie uwidacznia się konieczność powiązania ogólnych interesów środowiskowych z interesami dotyczącymi produktywności, bez pomijania jednak wielopoziomowej współpracy między państwem, samorządami lokalnymi oraz spontanicznie tworzonymi grupami obywatelskimi. Na płaszczyźnie polityki prawa dyskutuje się coraz częściej nad przydatnością ponownego przyjrzenia się w prawie cywilnym regulacji dóbr oraz własności w ogóle, przypisując większe znaczenie formule „dobra wspólne”. Również w tym kontekście rola lasu nabiera znaczącej wagi.

Doniosłość roli lasów oraz produktów drzewnych potwierdza fakt, że Organizacja Narodów Zjednoczonych proklamowała rok 2011 „Międzynarodowym Rokiem Lasów” w celu wezwania rządów narodowych, organizacji regionalnych oraz grup przemysłowych do podjęcia konkretnych inicjatyw nastawionych na promowanie działań na korzyść zrównoważo-

---

\* Były Prezes Trybunału Konstytucyjnego Republiki Włoskiej.

\*\* Tytuł oryginalny: *Il “Filo Verde”: un filo conduttore per il nostro futuro*. Artykuł obejmuje referat podsumowujący wygłoszony podczas sympozjum „Il filo verde – Stati generali del legno”, Florencja, 19 listopada 2011 r. (tłumaczenie: dr Edyta Bocian).

nego zagospodarowania zasobów leśnych, także w perspektywie przezwyciężenia obecnego kryzysu gospodarczego.

Z tych krótkich wywodów wyłania się obraz lasu pozostającego wciąż punktem odniesienia dla zbiorowości, a także to, że wymaga on reglamentacji precyzyjnej, ale jednocześnie elastycznej, odwołującej się do przeszłości, ale także ukierunkowanej na przyszłość. Las jest obecnie, ze względu na docenienie jego roli przyrodniczej, społecznej i kulturowej, pierwotnym wyrazem szacunku dla środowiska i jakości życia poprzez ochronę i rozwój dziedzictwa roślinnego.

Właśnie ta cecha charakteryzuje walor wielofunkcyjności lasu, począwszy od dostarczania surowca odnawialnego i niezbędnego do wszelkiej działalności człowieka (budownictwo w najróżniejszych sektorach, urządzenie wnętrz, sztuka) aż po wytwarzanie energii, bezpieczeństwo terytorialne, kondycję zdrowotną środowiska, harmonię i piękno krajobrazu. Las jest dla człowieka niezbędny, ponieważ ma zdolność wytwórczą, ale przede wszystkim dlatego, że „istnieje i żyje”. Wielofunkcyjność odzwierciedla tożsamość lasu, w której mnogość komponentów oraz różnorodność biologiczna spletają się w jedną całość, jako jedność w różnorodności.

Potwierdza ten złożony obraz Światowy Kongres Leśno-Drzewny, który odbył się w Buenos Aires w 2009 r. Pokazano na nim, w jaki sposób korzyści, które lasy i ich produkty oferują społecznościom miejskim oraz wiejskim, dotyczą fundamentalnych aspektów przetrwania ludzkości (tj. zachowania zasobów wodnych, różnorodności biologicznej, wchłaniania dwutlenku węgla, zużycia z energii, budownictwa i urządzania wnętrz). Już na tym tle rysują się dwie zasadnicze funkcje lasu związane, z jednej strony, z ochroną terytorium, środowiska i krajobrazu, a z drugiej – z rozwojem gospodarki.

Świadomość wielości funkcji lasu ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia uzasadnienia jego ochrony. Należy uzmysłowić sobie, że ochrona ta nie obejmuje tylko hydrogeologicznego zabezpieczenia terytorium (co zostało najwcześniej zauważone przez włoskiego ustawodawcę), ale również funkcję higieniczno-sanitarną, zasadniczą dla polepszenia warunków klimatycznych, zdrowotności powietrza oraz zmniejszenia zanieczyszczenia. Ponadto ochrona ta dotyczy zachowania różnorodności biologicznej, zaspokojenia zapotrzebowania na energię i poszanowania krajobrazu, obok produkcji drewna i wykorzystywania pozostałości z tej produkcji.

## 2. Kontekst międzynarodowy

Las jest coraz częściej przedmiotem uwagi regulacji krajowych, wspólnotowych i traktatów międzynarodowych dotyczących ochrony środowiska (Rio de Janeiro 1992, Helsinki 1993, Kioto 1997, Lizbona 1998, Wiedeń 2003). Na tym tle sektor leśny nabiera roli pierwszoplanowej, ponieważ przyczynia się do wzrostu aktualnych mechanizmów gromadzenia i wchłaniania dwutlenku węgla, redukcji zużycia paliw kopalnych, redukcji zużycia produktów pochodzących z surowców nieodnawialnych, zwiększenia różnorodności biologicznej oraz zróżnicowania siedlisk naturalnych, a także polepszenia warunków życia i pracy w ogóle.

Te wszystkie cele, biorąc pod uwagę krytyczny obecnie stan środowiska, mogą zostać całkowicie osiągnięte tylko przez zastosowanie nowych kryteriów zagospodarowania lasów, bardziej zrównoważonych i wielofunkcyjnych, a także wzięcie pod uwagę całościowej funkcji lasu i unikania szkód w sferze interesów produktywności.

W szczególności warto przypomnieć, że pojęcie zrównoważonego zagospodarowania lasów zostało zdefiniowane podczas konferencji w Helsinkach jako „zagospodarowanie prawidłowe i użytkowanie lasów oraz obszarów leśnych w sposób i w stopniu, które utrzymują ich różnorodność biologiczną, produktywność, zdolność do regeneracji, żywotność i potencjał realizacji, teraz i w przyszłości, ich ważnych funkcji ekologicznych, gospodarczych i społecznych na szczeblu lokalnym, krajowym i ogólnosiwiatowym oraz które nie powodują szkód w innych ekosystemach”.

Słowa te wskazują, że ochrona lasu nie może zostać osiągnięta wyłącznie przez zablokowanie każdej formy interwencji. Wręcz przeciwnie, ochrona ta wymaga racjonalnego i uważnego leśnictwa. Wymaga zatem ukierunkowywania i regulowania wyřębu oraz gospodarki leśnej, a ponadto przygotowania struktur organizacyjnych i prawnych oraz bodźców ekonomicznych, które uczynią leśnictwo ekonomicznie akceptowalnym.

Te zasadnicze wytyczne inspirowane są głównie kryteriami zrównoważonego rozwoju i wymagają sformułowania zasad identyfikujących las jako dobro o znaczącym interesie publicznym, które należy zachować w dobrym stanie oraz waloryzować ze względu na wielość funkcji (funkcje środowiskowe, krajobrazowe, społeczne, produkcyjne i kulturowe).

### 3. Kontekst europejski

Uznanie wielofunkcyjności lasów oraz, w szczególności, roli, jaką pełnią one jako fundamentalne składowe środowiska i krajobrazu, jest głównym powodem ich stopniowego włączania w zakres wspólnej strategii Unii Europejskiej. Początkowo lasy znajdowały się poza tym zakresem na skutek braku w traktatach podstawowych jakiegokolwiek odniesienia do polityki leśnej, a także wskutek wyłączenia produktów leśnych (z wyjątkiem korka) z listy produktów będących przedmiotem rynku wspólnotowego.

Możliwość równoważenia emisji dwutlenku węgla oraz innych substancji zanieczyszczających dzięki kredytom redukcji emisji pochodzącym z działalności rolno-leśnych, przewidzianej przez Protokół z Kioto, stanowi kolejną silną zachętę, która przyczynia się do poszerzenia roli gospodarki leśnej o zakres wspólnej polityki europejskiej.

Komunikat „Plan działania Unii Europejskiej dotyczący gospodarki leśnej” (COM [2006], 302) przekazany 15 czerwca 2006 r. przez Komisję Radzie i Parlamentowi Europejskiemu określa zarówno zakres wspólnotowy działań na rzecz lasów i obszarów leśnych, jak i narzędzie koordynacji interwencji Wspólnoty Europejskiej i polityki leśnej państw członkowskich. Plan definiuje cztery cele (tj.: poprawa konkurencyjności długoterminowej w sektorze leśnym, poprawa i ochrona środowiska, wkład w podniesienie jakości życia; sprzyjanie komunikacji i koordynacji międzysektorowej, aby poprawić spójność i współpracę na poszczególnych szczeblach) oraz wyróżnia 18 podstawowych działań kluczowych służących ich realizacji.

Wśród tych działań kluczowych szczególnego znaczenia nabierają te odnoszące się do wspierania badań i rozwoju technologicznego sektora leśnego, działań edukacyjnych i informacyjnych w zakresie ochrony środowiska. Kolejnymi są te związane z opracowaniem narzędzi kompensaty strat za niesprzedane produkty i usługi dostarczone przez las, propagowanie wykorzystywania biomasy leśnej do wytwarzania energii, wspieranie współpracy pomiędzy właścicielami lasów, poprawa stanu różnorodności biologicznej, poprawa ochrony lasów przed pożarami, zwiększenie powierzchni lasów miejskich i podmiejskich. Jednym słowem, działania dotyczące zrównoważonego zagospodarowania lasów oraz waloryzacji odnośnych produktów, jak i również działania skierowane na rozpowszechnianie kultury lasu, kształcenie młodzieży, stwarzanie okazji oraz możliwości pracy na danym terytorium.

Równie ważne wydają się działania nastawione na wspieranie europejskiej polityki leśnej przez wskazanie nowej roli Stałego Komitetu Leśnego (SFC). Ten Komitet reprezentuje 25 administracji leśnych państw członkowskich, a jego zadaniem jest wykonywanie czynności doradczych i zarządczych w zakresie specyficznych postanowień wspólnotowych dotyczących lasów, proponowanie własnego doświadczenia celem opracowania działań leśnych w zakresie różnych polityk wspólnotowych oraz zagwarantowanie niezbędnej koordynacji działań Komisji oraz państw członkowskich.

Kolejną nowością jest rozporządzenie UE nr 995/2010, którego celem jest przeciwdziałanie handlowi nielegalnie pozyskanym drewnem i produktami z takiego drewna, które nakłada na podmioty działające w tym sektorze trzy obowiązki. Po pierwsze, zabrania ono wprowadzania do obrotu na rynek UE nielegalnie pozyskanego drewna i produktów z niego pochodzących; po drugie, zobowiązuje podmioty, które wprowadzają drewno i produkty pochodne po raz pierwszy na rynek europejski do przestrzegania należytej staranności (*due diligence*); wreszcie, po trzecie, zobowiązuje podmioty tworzące łańcuch dostaw, w szczególności tych, którzy nabywają i zbywają drewno już wprowadzone na rynek UE, do prowadzenia rejestru zawierającego informacje na temat dostawców i klientów. To uregulowanie, weszło w życie w marcu 2013 r.

#### 4. Historyczne fazy ochrony lasu w kontekście krajowym

Na podstawie regulacji prawnych dotyczących gospodarki leśnej można wyróżnić trzy fazy ewolucji ochrony lasu, związane również ze wzrostem uwagi poświęcanej kwestiom wielości funkcji lasu i jego waloryzacji jako zasobu ekologicznego.

Pierwsza faza „ochronna” nastąpiła po zjednoczeniu państwa na początku ubiegłego wieku jako reakcja na konsekwencje wzrastającego wciąż popytu na drewno użytkowe oraz na ziemię na pastwiska i uprawy. Podczas tej fazy istotna była przede wszystkim hydrogeologiczna ochrona obszaru przez tzw. ustawę Serpieri (dekret królewski 3267 z 30 grudnia 1923 r.). Był to okres, w którym umocniła się ostatecznie przewaga publicznej funkcji lasu nad prywatnymi interesami produkcyjnymi.

W drugiej fazie (lata pięćdziesiąte-siedemdziesiąte ubiegłego wieku) doszło do waloryzacji funkcji „produkcyjnej”, przy jednoczesnych staraniach pogodzenia jej z funkcją ochronną lasu. Charakterystyczna dla tego

okresu była tzw. ustawa *Quadrifoglio* (ustawa nr 984 z 27 grudnia 1977 r.). Prawodawca poświęcił szczególną uwagę wymogom produkcyjnym w kontekście industrializacji kraju, rozwoju technologicznego sektora rolnego, opuszczania przez ludność obszarów zagrożonych marginalizacją, kultury urbanizacji.

Trzecia, trwająca obecnie, faza wyraża w pełni perspektywę wielofunkcyjności podkreślonej przez wyrok Trybunału Konstytucyjnego Republiki Włoskiej nr 105 z 2008 r. Jest to faza „środowiskowa”, w której funkcja produkcyjna i prywatna lasu jest przekształcana na korzyść funkcji społecznej. Również dzięki lepszym warunkom życia oraz świadomości degradacji środowiska las jest w końcu postrzegany w wymiarze środowiskowym, krajobrazowym i wielofunkcyjnym. Tendencja ta została zapoczątkowana przede wszystkim przez tzw. ustawę *Galasso* (ustawa nr 431 z 8 sierpnia 1985 r., powtórzona w rozporządzeniu wykonawczym nr 42 z 22 stycznia 2004 r.). Las nie jest już tylko (jak w ustawie *Serpieri*) dobrem terytorialnym, które należy ochraniać w jego charakterystycznych cechach hydrogeologicznych, ale wpisuje się w całości w ochronę dobra środowiskowego. Ta ostatnia waloryzuje w ten sposób jego charakterystyczne cechy krajobrazowe, w sekwencji terytorium, środowisko i krajobraz, którego las jest głównym i istotnym komponentem.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego Republiki Włoskiej nr 105 z 2008 r. wydaje się, że szczególnie bierze pod uwagę wytyczne, które pochodzą od ustawodawcy wspólnotowego, a także z konwencji oraz traktatów międzynarodowych. W szczególności w tym orzeczeniu bardzo podkreślono konieczność ciągłej współpracy pomiędzy najróżniejszymi podmiotami, które działają w sektorze leśnym, nawet jeśli pozostawia się, w ramach postanowień konstytucyjnych, szerokie spektrum swobody działania regionom oraz samorządom lokalnym w poszanowaniu zasady subsydiarności.

We Włoszech pełna realizacja wymogów ochronnych lasów napotyka trudności. Liczne katastrofy środowiskowe spowodowane brakiem działań hydrogeologicznych, dotkliwy kryzys gospodarczy, który dodatkowo pomniejsza finansowe możliwości podmiotów działających w sektorze leśnym, reformy, które dotyczyły także zarządzania (*governance*) lasem przez rozdzielenie kompetencji pomiędzy państwo, regiony i samorządy lokalne. Wszystkie wymienione elementy nowego podejścia nastawione są na uzyskanie lepszego rozwoju lasów – godzą wymogi ochrony środowiska, terytorium oraz krajobrazu z potrzebami produkcyjnymi.

Czwarta faza, która powinna rozpocząć się wraz z nastaniem nowego tysiąclecia, dzięki tzw. ustawie *Serpieri* charakteryzuje się właśnie tym, że

większą wagę przypisuje się ochronie hydrogeologicznej. Powinna ona być bardziej ukierunkowana na przyszłość, biorąc pod uwagę wielofunkcyjność lasu, konieczność jego ochrony (już nie statycznej, lecz dynamicznej), kontekst historyczny i gospodarczy, który się zarysowuje, oraz nowy stosunek pomiędzy ochroną a waloryzacją lasu.

Obecnie rzeczywiście nie wystarczy tylko spoglądać w przeszłość, aby zrozumieć przyszłość. Nowe wyzwania narzucają zrozumienie przeszłości, ale jednocześnie zobowiązują do ciągłej obserwacji tego, co dzieje się we wszystkich sektorach powiązanych, bezpośrednio lub niebezpośrednio, z łańcuchem produkcji leśno-drzewnej. Las będzie mógł stawić czoło wyzwaniom jutra w warunkach ochrony jego wielofunkcyjności. Zatem zważwszy na te przesłanki, można i należy wyznaczyć teoretyczny program dla przyszłości lasu, którego kontury będą wytyczone przez jasne i specyficzne zasady.

Kwestie makro, z którymi trzeba się zmierzyć w tej perspektywie, wydaje się, że można by sprowadzić do dwóch ważnych skoków kulturowych, których należy dokonać w celu waloryzacji wielofunkcyjnej roli lasu. Pierwszy z nich dotyczy *governance*, a w szczególności tego, kto, jak i kiedy mógłby działać w kwestiach leśnych; jakie żądania wysuwa ten, kto, z różnych powodów, ma do czynienia z lasem; jakie odpowiedzi może otrzymać; jakie podmioty mogą lub muszą odpowiedzieć na te żądania. Dotyczy on zatem podziału kompetencji pomiędzy centrum i peryferie, pomiędzy jednością i autonomią, pomiędzy państwem, regiony i samorządy lokalne, dotyczy stosunku pomiędzy aktorami publicznymi, tymi prywatnymi i tzw. trzecim sektorem (wolontariat) w gospodarowaniu lasem. Dotyczy stosunku pomiędzy ochroną a waloryzacją lasu.

Drugi skok wiąże się z perspektywami, które otwierają się w przyszłości dla lasu jako bytu w świetle najnowszych badań nad dobrami wspólnymi, zarówno na płaszczyźnie kulturowej, jak i na płaszczyźnie regulacji prawnej. Właśnie perspektywa dóbr wspólnych, poza byciem właścicielem (publicznym lub prywatnym), być może mogłaby stanowić odpowiedź na kryzys fragmentaryzacji lasu oraz kompetencji w kwestiach z nim związanych.

## 5. Zarządzanie (*governance*) lasem

W zarządzaniu lasem istotne miejsce zajmuje stosunek między ochroną a waloryzacją. Stosunek ten został sprecyzowany przez ustawodawcę

w art. 117 Konstytucji Republiki Włoskiej tylko w odniesieniu do dóbr kultury oraz podziału kompetencji w tym zakresie pomiędzy państwo i regiony. Można go odnieść, jak się wydaje, jako kryterium interwencji również do dziedzictwa przyrodniczego. Transwersalność pewnych materii uregulowanych w nowym art. 117 Konstytucji uwidacznia się zarówno w odniesieniu do lasu, jak i w odniesieniu do dziedzictwa kulturowego; dla obu wyłania się konieczność zarówno ochrony, jak i waloryzacji dziedzictwa. Współistnieją zatem dwie funkcje, które, jeśli będą dobrze zinterpretowane i rozwinięte, już same w sobie są w stanie rozdzielić kompetencje – pomiędzy państwo, region i pozostałe samorządy lokalne lub skoordynować je w ramach ich współpracy.

Dla dziedzictwa kulturowego, ale także dla lasu, główna funkcja nastawiona na ochronę obejmuje wyróżnienie, zachowanie i ochronę dóbr ze względu na ryzyko degradacji fizycznej oraz ich zawartości naturalnej i kulturowej. Funkcja ta jest powierzona kompetencji państwowej. Druga z kolei funkcja, bardziej nastawiona na waloryzację – kompetencji państwa i regionów. Obejmuje ona wszelką działalność skierowaną na polepszanie stanu poznania i zachowania oraz wzrost wykorzystania tych dóbr. Obie wspomniane funkcje mogą się nakładać. Konstytucja Republiki Włoskiej w art. 116 ust. 3 przewiduje możliwość wprowadzenia, w drodze porozumienia między państwem a regionem i po konsultacjach z samorządami lokalnymi „dalszych form i warunków szczególnej autonomii” w sferze ochrony i waloryzacji środowiska, ekosystemu oraz dóbr kultury. Chodzi o swego rodzaju „federalizm zróżnicowany”, w ramach którego można przypisać funkcje i wyznaczyć ważniejszą rolę przygotowanym do ich spełniania regionom.

Skok kulturowy, który tutaj się zarysowuje, jest nastawiony także na uniknięcie ryzyka „kontrreformy”, skoncentrowanej tylko na walorze wydajności za wszelką cenę oraz na walorze logiki wyłącznie prywatnej i wykorzystania lasu. Aby przeciwdziałać skutkom kryzysu oraz ograniczeń z niego wynikających, mogących wpłynąć poważnie na wykorzystanie, a tym bardziej na zachowanie obszarów leśnych, należy odwołać się do art. a 118 *in fine* Konstytucji, który zachęca „do niezależnej inicjatywy ze strony obywateli, pojedynczo lub zrzeszonych, na rzecz wykonywania działalności dotyczącej ogółu, w oparciu o zasady subsydiarności”. Zgodnie z tym przepisem, obok subsydiarności w wymiarze wertykalnym (tej instytucjonalnej reprezentowanej przez zaangażowanie regionów i samorządów lokalnych), podstawowego znaczenia dla lasów nabiera również subsydiarność w wymiarze horyzontalnym.

Aby osiągnąć ten „wysoki cel” kooperacji Trybunał Konstytucyjny Republiki Włoskiej od dawna stwierdza, że zasada uczciwej współpracy „musi kierować stosunkami między państwem a regionami w materiach i w odniesieniu do działalności, w których odnośne kompetencje są konkurencyjne albo krzyżują się, uniemożliwiając pogodzenie odnośnych interesów”<sup>1</sup>. Istotnie, jak zauważa Trybunał<sup>2</sup> ochrona środowiska jest „nie-materia” i nie jest „materią w sensie technicznym”. Środowisko nie kształtuje sfery kompetencji państwowej rygorystycznie określonej i wytyczonej, ale „zderza się i splata z innymi interesami i kompetencjami”; jest „wartością chronioną konstytucyjnie, „która sama nakreśla rodzaj materii transwersalnej i związanych z nią różnych kompetencji, a te z kolei równie dobrze mogą być regionalne, do państwa zaś należy dokonanie uściśleń, które z nich odpowiadają na wymogi zasługujące na jednolitą regulację na terenie całego kraju”.

W tych działaniach można zauważyć cechy charakterystyczne, które mogą przyjąć „materie transwersalne”. Podążają one za celami, które skłaniają ustawodawcę krajowego do stanowienia przepisów mających wpływ na materie typowo regionalne. Na przykład, aby chronić środowisko, można uregulować budownictwo mieszkaniowe, użytkowanie terytorium, usługę utylizacji odpadów, zużycie nawozów i, co nie mniej ważne, również wyreby lasu.

Oczywiście może to doprowadzić do nałożenia się regulacji ustaw państwowych i regionalnych, „splotu interesów” (wyrażenie często używane przez Trybunał), państwa oraz regionów. Celem uniknięcia ingerencji państwa w każdą materię regionalną Trybunał stwierdził już, że w tych przypadkach państwo musi dążyć do porozumienia z regionami w poszanowaniu zasady uczciwej współpracy, a także do tego, aby przepisy państwowe wiązały regiony tylko poprzez zasady, które nie przeszkadzają regionom sprawować władzy ustawodawczej w poszanowaniu tych zasad.

## 6. Perspektywa dóbr wspólnych

Zanim omówimy zagadnienia związane z drugim skokiem, należy stwierdzić, że zarówno dziedzictwo kulturowe, jak i leśne mieszczą się pod każdym względem w formule – coraz częściej używanej przez dok-

---

<sup>1</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego nr 242/1997.

<sup>2</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego nr 407/2002.

trynę ekonomiczną i prawną – która wyróżnia kategorię dóbr wspólnych. Ta typologia dóbr – rozważana w szczególności od 2008 r. dzięki Nagrodzie Nobla przyznanej Elinor Ostrom za badania nad tym tematem – jest bogata w przemyślenia dotyczące lasu. Wskazuje się, że współpraca pomiędzy wieloma podmiotami i na różnych szczeblach to prawidłowa droga do połączenia licznych interesów, które zbiegają się w kwestiach leśnych.

Stwierdzono niedawno, że „Bogactwo albo jest wspólne, albo nim nie jest” (Kardynał Angelo Scola). Formuła „dóbr wspólnych” jest już używana dla każdej rzeczy, którą chce się sprowadzić do użytku kolektywnego: od sieci Web i oprogramowań cyberprzestrzeni po wodę, od złożonych systemów, które kształtują klimat, po lasy, od instytucji społecznych po zasoby mineralne.

Wśród potencjalnych „dóbr wspólnych” znajdują się przede wszystkim zasoby naturalne, takie jak rzeki, potoki, jeziora oraz pozostałe wody, powietrze, parki, lasy i obszary leśne, wysoko wzniesione obszary górskie, lodowce oraz wieczne śniegi; odcinki wybrzeża określone jako rezerwy środowiskowe, dzika fauna i chroniona flora, także pozostałe chronione obszary krajobrazowe i oczywiście las. Mieszczą się w nich również dobra archeologiczne, kulturowe, środowiskowe. Wiele z tych dóbr – jak wiadomo – znajduje się w fazie dramatycznego uszczuplenia. Powinny one, zdaniem wielu badaczy, korzystać z coraz silniejszej ochrony prawnej.

Kategoria „dóbr wspólnych” nie zalicza się *sensu stricto* do rodzaju dóbr wspólnych właśnie dlatego, że ich własność jest rozproszona, mogą przynależeć nie tylko do podmiotów publicznych, ale również do podmiotów prywatnych. Przykładem takich dóbr jest właśnie las.

Temat dóbr wspólnych został poruszony także w niektórych orzeczeniach sądowych. W szczególności zagadnienie to było przedmiotem orzeczenia Sekcji Połączonych Sądu Kasacyjnego<sup>3</sup>, w którym ustalono, że „obszary rybne w Lagunie Weneckiej stanowią jeden z przypadków, w których skrzyżowane zasady rozwoju osoby, ochrony krajobrazu oraz społecznej funkcji własności znajdują specyficzne zastosowanie, dając początek koncepcji dobra publicznego, pojmowanego nie tylko jako przedmiot prawa rzeczowego należnego państwu, ale jako narzędzie do realizacji wartości konstytucyjnych”; należy zatem rozważać je jako dobro „wspólne”.

<sup>3</sup> Wyrok Cass. S.U. n. 1465/2011.

Tym orzeczeniem Sekcje Połączone zauważyły, że „przynależność do dóbr państwowych” wyraża podwójną przynależność do zbiorowości i do organu przedstawicielskiego, przy czym ta druga (własność dobra w wąskim sensie) przedstawia się, jeśli można tak rzec, jako przynależność urzędowa. Jest ona konieczna, ponieważ organ ten może i musi zapewnić utrzymanie specyficznych znaczących cech charakterystycznych danego dobra oraz korzystanie z niego.

Zatem celem rozpoznania, czy w rzeczywistości dobro, o którym się dyskutuje, jest częścią rzeczywistości materialnej, którą przepis, przez jej nazwanie, włącza do własności państwa, należy zwracać uwagę na podwójny aspekt finalistyczny i funkcjonalny, który charakteryzuje rozważaną kategorię dóbr. Wynika z tego jeszcze, że bycie właścicielem ze strony państwa (w sensie państwa-zbiorowości, czyli jako organu przedstawicielskiego interesów każdego) nie jest celem samym w sobie i nie uwidacznia się tylko na płaszczyźnie własnościowej, ale pociąga za sobą również obowiązki *governance*.

Znajduje to odzwierciedlenie w świetle nowej filozofii zarządzania majątkiem publicznym, zainspirowanej kryteriami wydajności, a która to filozofia rozwinęła się z powodu trudności i braku równowagi większości budżetów europejskich. Wymaga ona, z jednej strony, regulacji prawnej, która sprzyjałaby lepszemu zarządzaniu dobrami pozostającymi we własności publicznej, a z drugiej – gwarancji, że rząd *pro tempore* nie ulegnie pokusie sprzedania dóbr majątku publicznego. W sumie otwierają się perspektywy – wszystkie jeszcze do dookreślenia – dotyczące gospodarki leśnej oraz wielości funkcji pełnionych przez las. Podają one, z jednej strony, mocno w wątpliwość pojęcie własności, posiadania i przynależności w sensie klasycznym, ale jednocześnie – z drugiej strony – oferują być może instrumentarium mogące przewyciężyć fragmentaryzację, która nadal nadmiernie charakteryzuje rzeczywistość leśną Włoch.

## 7. Konkluzje

Przeprowadzone rozważania uprawniają do sformułowania kilku wniosków. Po pierwsze, we Włoszech obserwuje się powiększanie obszaru powierzchni leśnych, ale jednocześnie występuje przeciętnie znikome użytkowanie i niska jakość produktów z nich uzyskiwanych, często połączona z mało racjonalnym wykorzystaniem uzyskanych surowców, co przeszkadza w powstaniu stabilnej i trwałej działalności przedsiębiorczej.

Po drugie, widoczna jest znikoma waloryzacja zdolności produkcyjnych istniejących w niektórych kontekstach terytorium państwowego, jak również w szczególności tych związanych z drewnem na użytek strukturalny (budownictwo drzewne) i z sektorem biochemicznego odzyskiwania substancji w nim obecnych.

Po trzecie, zauważa się wzrost zainteresowania i rozwój łańcucha drewno-energia, który – w kontekście krajowym i regionalnym pozbawionym strategii i koordynacji z innymi sektorami produkcyjnymi związanymi z drewnem – jest narażony na wystąpienie zaburzeń na rynku surowcowym.

Duży wzrost zużycia drewna we Włoszech został zasadniczo zaspokojony materiałem importowanym. Pomimo zwiększenia posiadanych zasobów produkcja krajowa nie wykazała się znacznym zwiększeniem. W sumie Włochy są krajem bogatym w lasy ubogie wraz ze wszystkimi implikacjami, również ekonomicznymi, które z tego wynikają. Ogólny obraz wydaje się nadal zamglony i pod niektórymi względami niejasny przy analizie konkretnych danych. Wyłania się jednak z niego swego rodzaju przyrząd nawigacyjny, który może wskazać drogę w stronę czwartej fazy. Jest ona reprezentowana przez wyróżnienie i zastosowanie jasnych i precyzyjnych zasad, które pozwoliłyby poczynić kroki racjonalne i skuteczne dla przyszłości lasu.

Pierwszym ważnym krokiem mogłoby być, na przykład, utworzenie „jednego okienka”, aby móc udzielać szybkich odpowiedzi zakładom leśnym, usprawniając tym samym ich działalność. Również powołanie *Authority* leśnej mogłoby posłużyć jako punkt odniesienia dla zarządzania i rozwiązywania przeróżnych i licznych problemów. Współpraca pomiędzy podmiotami, które działają z różnych powodów w sektorze leśnym, będzie musiała w przyszłości bardziej opierać się na zasadzie uczciwej współpracy, jak wielokrotnie stwierdził Trybunał Konstytucyjny Republiki Włoskiej. Zasada ta powinna działać nie tylko w stosunkach pomiędzy przeróżnymi instytucjami publicznymi, ale również w stosunkach pomiędzy nimi a organizacjami prywatnymi (zarówno tymi tradycyjnymi, jak i tymi z tzw. trzeciego sektora). Aby nadać większą jasność i linearność kompetencjom każdego podmiotu, będzie musiała w końcu znaleźć zastosowanie zasada subsydiarności, zarówno w sensie wertykalnym, jak i w sensie horyzontalnym, być może w formie stowarzyszeniowej i/lub w formie wolontariatu.

Nabiera coraz większego znaczenia konieczność udostępnienia wszystkim operatorom sektora leśnego, jak i również wszystkim tym, którym las jako byt leży na sercu, narzędzi, które podkreślą i ułatwią pełnienie przez

las roli czynnika rozwoju i elementu ochrony terytorium; narzędzi, które upatrują w aktywnym i zrównoważonym zagospodarowaniu spuścizny leśnej główny środek waloryzacji potencjału lasu jako zasobu gospodarczego, społeczno-kulturowego i środowiskowego ochrony terytorium i rozwoju lokalnego.

Konieczne jest zatem wyróżnienie warunków i narzędzi, które pozwolą rozwinąć gospodarkę leśną, chronić terytorium i środowisko, zapewnić świadczenia w sferze interesu publicznego i społecznego oraz sprzyjać koordynacji i komunikacji. Jednocześnie należy jednak podążać w stronę uproszczenia administracyjnego, to jest defiskalizacji działań interwencyjnych w infrastrukturze realizowanych w lesie, prawidłowego zarządzania stosunkami z Unią Europejską, definicji dofinansowań środowiskowych oraz mechanizmów bodźcowych zachęcających do uprawiania obszarów leśnych przeznaczonych na poprawę stanu środowiska i na produkcję energii.

Te różne wymagania muszą zostać uregulowane również w świetle nowego i świeżego podejścia nastawionego na zrównoważone gospodarowanie lasem. Wartość podstawowa i absolutna lasu, wyróżniona w przepisach międzynarodowych i europejskich skierowanych na ochronę środowiska i zaproponowana przez Trybunał Konstytucyjny w 2008 r., wymaga systemu prawnego, który zapewni dynamiczne zarządzanie oraz który byłby w stanie pogodzić między sobą interesy publiczne i państwowe, wymogi wielofunkcyjności, wymogi rzeczywistości i życia lasu.

Należy zharmonizować kompetencje i funkcje państwa oraz funkcje regionów i samorządów lokalnych, wyeliminować nadmiar regulacji prawnych i biurokracji, waloryzować działania synergiczne pomiędzy wymiarem ekonomicznym a środowiskowym w szerokim sensie. Potrzebny byłby „spis” regulacji prawnych, jak też należałoby odpowiedzieć na pytanie, czy – w celu zebrania i uporządkowania rozporoszonych przepisów jest potrzebny kodeks leśny. Poprawa stanu legislacji może przyczynić się do rozwoju lasu, jego wielofunkcyjności tak, by móc wkroczyć w czwartą fazę, tj. w fazę zrównoważonego rozwoju.

## LEGAL ISSUES OF FOREST PROTECTION IN ITALY

### Summary

There is a tendency in Italy to increase forest areas, but the actual making use of forests and the quality of products obtained from them continues to be negligent. Italy is rich in poor forests and suffers all the consequences (also economic) arising from it. The

author postulates making available to all operators in the forest sector, as well as to all those to whom the fate of forests is important, the necessary tools which will highlight the role of a forest as a factor of development and emphasise its importance as an element of territorial protection. These tools should be so developed as to promote an active and sustainable management of the forestry heritage being the main measure of the valuation of the forest potential as an economic as well as social, cultural and environmental instrument serving protection of the territory and local development. State functions and competences should be harmonised with those of regional and local self-governments and authorities, excessive legal regulations and bureaucracy should be eliminated, while broad synergic activity undertaken by business and environmental entities should be valued and assessed. Once the legislation on forests is improved, forests will have a chance to develop and perform multiple functions, which will ultimately enable entering into the fourth phase of sustained development.

## **SULLA PROBLEMATICA GIURIDICA DELLA TUTELA DEI BOSCHI IN ITALIA**

### **R i a s s u n t o**

In Italia è riscontrabile un aumento delle superfici forestali, ma al contempo si osserva una scarsa utilizzazione e una bassa qualità del prodotto da essa ritraibile. L'Italia è un paese ricco di boschi poveri con tutte le implicazioni, anche economiche che ne derivano.

Per questo motivo l'autore scrive tra l'altro della necessità di mettere a disposizione di tutti gli operatori del settore boschivo, nonché di tutti coloro che hanno a cuore il bosco come entità, degli strumenti che sottolineino e agevolino lo svolgimento del ruolo dei boschi, quale fattore di sviluppo ed elemento di tutela del territorio; strumenti che riconoscono nella gestione attiva e sostenibile del patrimonio forestale il mezzo principale per valorizzare le potenzialità del bosco come risorsa economica, socio-culturale e ambientale di tutela del territorio e di sviluppo locale. Occorre armonizzare fra di loro le competenze e le funzioni dello Stato e quelle delle regioni e degli enti locali; eliminare l'eccesso di produzione normativa e di burocratizzazione; valorizzare la sinergia tra la dimensione economica e quella ambientale in senso ampio. Il miglioramento dello stato della legislazione potrebbe contribuire allo sviluppo del bosco, della sua multifunzionalità, per entrare finalmente nella quarta fase, cioè nella fase dello sviluppo sostenibile.