

# LA MULTIFUNZIONALITÀ DEL BOSCO E LA GESTIONE DEI MOLTEPLICI INTERESSI CONNESSI: RISERVA DI VALUTAZIONE DISCREZIONALE, PRINCIPIO DI INTEGRAZIONE E BILANCIAMENTO

Angelo Lalli

**Abstract**

L'articolo esplora la molteplicità degli interessi pubblici e privati che hanno rilievo nella disciplina pubblicistica dei boschi e ne analizza i modi e le forme di bilanciamento da parte dell'amministrazione in occasione dei concreti conflitti che si possono generare tra gli stessi. Attraverso una prospettiva storica, viene mostrata l'evoluzione della concezione del bosco nella normativa: da strumento di difesa idrogeologica e igiene pubblica, è diventato rilevante anche sotto il profilo produttivo, paesaggistico e ambientale. La normativa paesaggistica attribuisce ai boschi un valore estetico e culturale, introducendo vincoli che spesso creano tensioni con la gestione sostenibile. La normativa recente ha rafforzato la concezione del bosco come ecosistema complesso, riconoscendone il ruolo nella fornitura di servizi ambientali essenziali e generando nuovi conflitti con gli interessi tradizionali. L'articolo esamina inoltre la giurisprudenza della Corte costituzionale, che utilizza la diversità degli interessi legati al bosco per ripartire le competenze tra Stato e Regioni, e le politiche europee, che promuovono l'uso sostenibile delle foreste all'interno delle strategie ambientali ed energetiche, ma trascurano il valore paesaggistico tipico dell'ordinamento italiano. In conclusione, l'autore evidenzia l'importanza di un modello decisionale flessibile e partecipativo, affidato all'amministrazione, che bilanci i diversi interessi in modo non gerarchico, rispettando i principi di proporzionalità e ragionevolezza. Si critica la tendenza europea a imporre gerarchie rigide tra interessi, in contrasto con l'approccio italiano. Il valore paesaggistico, pur sacrificabile in nome dello sviluppo di energie rinnovabili, non dovrebbe mai essere completamente ignorato.

*The article explores the multiplicity of public and private interests involved in the public regulation of forests and analyzes how these are balanced by the administration when concrete conflicts arise among them. Through a historical perspective, it illustrates the evolution of the legal conception of forests: initially considered tools for hydrogeological protection and public hygiene, forests have gained relevance in productive, landscape, and environmental dimensions. Landscape regulations assign aesthetic and cultural value to forests, introducing constraints that often create tensions with sustainable management practices. Recent legislation has reinforced the idea of forests as complex ecosystems, recognizing their role in providing essential environmental services while generating new conflicts with traditional interests. The article also examines the jurisprudence of the Constitutional Court, which leverages the diversity of interests associated with forests to allocate legislative competencies between the State and Regions, and European policies that promote sustainable forest use within environmental and energy strategies but tend to overlook the landscape value typical of the Italian legal framework. In conclusion, the author emphasizes the importance of a flexible and participatory decision-making model entrusted to the administration, which balances the various interests in a non-hierarchical manner, respecting the principles of proportionality and reasonableness. The article critiques the European tendency to impose rigid hierarchies among interests, contrasting this with the Italian approach. Landscape value, while it may be partially sacrificed in favor of renewable energy development, should never be entirely disregarded.*

**SOMMARIO:** 1. La progressiva affermazione delle molteplici funzionalità del bosco: da presidio di igiene pubblica a fattore produttivo. - 2. Il rilievo paesaggistico dei boschi e delle foreste. – 3. Il bosco come ecosistema complesso: l’emersione del rilievo ambientale in senso proprio. – 4. La multifunzionalità del bosco e la pluralità degli interessi pubblici coinvolti come criteri per definire il riparto delle potestà normative tra lo Stato e le Regioni. – 5. Le politiche europee sulle foreste tra interessi ambientali e produttivi. – 6. La riserva di valutazione discrezionale, il principio di integrazione della tutela ambientale nella tutela paesaggistica e il bilanciamento non gerarchico degli interessi pubblici e privati tra dimensione europea e nazionale.

### **1. La progressiva affermazione delle molteplici funzionalità del bosco: da presidio di igiene pubblica a fattore produttivo**

Fin dalle prime leggi che hanno disciplinato i boschi nell’ordinamento italiano, emerge la natura multifunzionale di questi peculiari ecosistemi: alle diverse utilità naturalmente prodotte, l’ordinamento ha riconnesso il rilievo di importanti e distinti interessi pubblici e privati. Il peculiare rilievo pubblicistico dei boschi ha richiesto un’organizzazione amministrativa apposita. Come si vedrà, la diversità degli interessi pubblici e privati tutelati dalla disciplina di riferimento si accentua nel corso del tempo e, in parallelo, aumenta la complessità dell’organizzazione amministrativa preposta e il numero dei livelli di governo coinvolti.

Il diritto europeo rafforza questa multidimensionalità e prospetta un equilibrio positivo tra gli interessi pubblici e privati che, come si vedrà potrebbe porre problemi di compatibilità con l’ordinamento interno.

Dato questo contesto disciplinare, il problema centrale che si pone - di schietta natura amministrativistica - è quello di discutere sulle modalità e sui criteri di soluzione dei conflitti tra i diversi interessi pubblici e privati che rilevano per la disciplina legislativa e che perciò, naturalmente, emergono nella concreta gestione di queste peculiari categorie di beni. Anticipando le conclusioni, si può affermare che i criteri di soluzione andrebbero ricercati: nella affermazione di una riserva di procedimento amministrativo per l’assunzione delle decisioni relative alla gestione dei boschi; nel principio di integrazione della tutela ambientale e paesaggistica nel contesto della gestione amministrativa dei diversi ed ulteriori interessi pubblici di volta in volta rilevanti e nei parametri costituzionali che orientano la composizione dei conflitti tra interessi pubblici e privati che, nondimeno, risultano riconosciuti e tutelati dalla stessa Costituzione.

Nelle prime leggi nazionali che si sono occupate del tema, la nozione stessa di bosco era alquanto indeterminata e l’espressione foresta era usata di fatto come sinonimo. L’art. 1 della legge 20 giugno 1877 , n. 3917 (c.d. legge Majorana – Calatabiano) nell’introdurre il vincolo, letteralmente definito appunto come forestale, delineava l’ambito dei territori sui quali il vincolo poteva essere apposto in relazione alla funzione d’interesse pubblico prevalente che in quel momento si riteneva di massimizzare: *“Sono sottoposti al vincolo forestale, ..., boschi e le terre spogliate di piante legnose sulle cime e pendici dei monti fino al limite superiore della zona del castagno; e quelli che, per la loro specie e situazione, possono, disboscandosi o dissodandosi, dar luogo a scoscendimenti, smottamenti, interramenti, frane, valanghe, e, con danno pubblico, disordinare il corso delle acque, o alterare la consistenza del suolo, oppure danneggiare le condizioni igieniche locali”*; il bosco, in questa accezione, è quella formazione arborea legnosa che contribuisce a

tenere fermo il terreno, ad evitare smottamenti e valanghe, a ordinare il corso delle acque e a garantire per tali funzioni le condizioni igieniche locali. La legge prevedeva una procedura di accertamento amministrativa volta a delimitare puntualmente le aree – e dunque i boschi – da sottoporre a vincolo forestale che venivano iscritte in appositi elenchi e questa procedura si applicava alle aree al di sotto della linea di vegetazione del castagno; al di sopra, il vincolo era disposto direttamente dalla legge. Il vincolo forestale poneva in capo ai proprietari i divieti di ogni disboscamento ed ogni dissodamento, potendo essi esercitare solo la cultura silvana ed il taglio dei boschi che, pur non essendo sottoposti ad alcuna preventiva autorizzazione, dovevano rispettare le prescrizioni di massima stabilite dall'amministrazione forestale la quale diveniva proprio in quel frangente un'amministrazione statale. Il vincolo forestale comportava poi anche l'obbligo di costituire tra i proprietari dei terreni interessati i consorzi di rimboschimento, secondo procedure e modalità definite; la mancata ottemperanza a tale obbligo positivo dei proprietari avrebbe potuto comportare l'espropriazione per pubblica utilità<sup>1</sup>.

A distanza di circa trent'anni, la finalità del vincolo iniziava ad ampliarsi con la legge 2 giugno 1910, n. 277 (c.d. legge Luzzatti) che istituiva il demanio forestale dello Stato, disponendo l'inalienabilità del bosco pubblico<sup>2</sup>. La legge riorganizzava l'amministrazione forestale dello Stato che era costituita da una Direzione generale delle foreste istituita presso il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio; dal Consiglio superiore delle acque e foreste, dal corpo Reale forestale e dall'Azienda speciale del demanio forestale di Stato “*per provvedere mediante l'ampliamento e l'inalienabilità della proprietà boschiva demaniale, e coll'esempio di un buon regime industriale di essa, all'incremento della silvicoltura e del commercio dei prodotti forestali nazionali*” (art. 9 della legge Luzzatti). La definizione del bosco continuava ad essere sostanzialmente quella stabilita dalla precedente legge, ma il bosco iniziava ad essere considerato rilevante, oltre che come mezzo di difesa contro il dissesto idrogeologico, anche come fattore produttivo soprattutto di materiale legnoso. Inoltre, si affermava l'idea che lo Stato diveniva imprenditore delle proprie foreste e come tale poteva rappresentare un esempio anche per i privati.

Le visioni protettiva e produttiva del bosco venivano ricondotte a sintesi dalla l. 30 dicembre 1923, n. 3267 (c.d. legge Serpieri)<sup>3</sup>, con la quale la precedente normativa in materia di boschi e di terreni montani veniva riordinata e riformata; spiccava, in tale frangente, la definizione di una disciplina del peculiare statuto del diritto di proprietà sui terreni forestali, nonché dei nuovi vincoli e delle nuove limitazioni. Con la legge poc'anzi citata, il vincolo forestale di cui alla legge n. 3917 del 1877 veniva sostituito dal nuovo “vincolo

<sup>1</sup> Obbligo rafforzato dalla legge 1° marzo 1888, n. 5238.

<sup>2</sup> Cfr. art. 10 della l. 2 giugno 1910, n. 277: “Il demanio forestale dello Stato è formato:

- a) dalle foreste demaniali già dichiarate inalienabili;
- b) dalle foreste demaniali ora amministrate dal Ministero delle finanze;
- c) dai terreni di patrimonio dello Stato ritenuti economicamente suscettibili della sola coltura forestale;
- d) dai terreni boscati acquistati dall'azienda del demanio forestale o che in qualsiasi modo perverranno all'azienda medesima;
- e) dai terreni nudi acquistati od espropriati dall'azienda del demanio forestale;
- f) dai terreni rimboscanti o da rimboscarsi a cura del Ministero dei lavori pubblici in esecuzione di leggi speciali o generali per la sistemazione idraulico-forestale di bacini montani che il Ministero d'agricoltura, industria e commercio ritenesse utile d'incorporare nel demanio forestale.

I pascoli e i prati di montagna non s'intendono compresi nella disposizione della lettera e) per quanto concerne l'espropriazione. I boschi e terreni che vengono in tal guisa a formar parte del demanio forestale di Stato sono inalienabili e devono essere coltivati e utilizzati secondo un regolare piano economico, approvato dal ministro d'agricoltura, industria e commercio, sentito il Consiglio superiore delle acque e foreste.

<sup>3</sup> Su tale evoluzione si veda da ultimo, A. ABRAMI, *Il lungo percorso della legislazione forestale dal vincolo idrogeologico al vincolo di destinazione*, in Arrigo Serpieri un grande maestro, Accademia dei Georgofili, Quaderni, Firenze, 2023 pp. 146 -168.

idrogeologico". Quest'ultimo era preordinato ad evitare la denudazione dei terreni, la perdita della loro stabilità e soprattutto era volto a evitare l'alterazione del regime delle acque. Si voleva rimarcare la funzione del bosco quale presidio stavolta anche dell'equilibrio idrogeologico del territorio, utile a prevenirne e a correggerne il dissesto. Al contempo, col nuovo vincolo, il legislatore dell'epoca aveva anche voluto valorizzare la silvicoltura e i diversi aspetti legati all'economia montana, che in tal modo si affrancava sempre di più dall'attività agricola comune.

Il vincolo in funzione protettiva veniva, pertanto, disciplinato *ex novo* e, ai sensi dell'art. 17 della legge Serpieri, qualora dalla sua apposizione fosse derivata una diminuzione di reddito per i proprietari, si prevedeva, in loro favore, il riconoscimento di un indennizzo<sup>4</sup>; la legge in tal modo riconosceva, *ante litteram*<sup>5</sup>, la natura sostanzialmente espropriativa del vincolo e per tale ragione ne disponeva l'indennizzo.

L'applicazione del vincolo idrogeologico richiedeva uno specifico provvedimento delimitante l'area. In presenza del vincolo, occorreva il rilascio di un'autorizzazione amministrativa per il dissodamento dei terreni, ovvero per la trasformazione del bosco in altra qualità di coltura agraria. Non veniva, invece, richiesta un'autorizzazione per i movimenti di terra connessi a forme diverse di dissodamento di terreno boschivo, per i quali era necessaria una mera denuncia all'autorità forestale che, entro trenta giorni, avrebbe potuto formulare le proprie prescrizioni.

A fianco del vincolo idrogeologico, la legge Serpieri prevedeva anche altre tipologie di vincolo con ciò confermandosi il rilievo multifunzionale del bosco: si pensi ai "*boschi, che per la loro speciale ubicazione, difendono terreni o fabbricati dalla caduta di valanghe, dal rotolamento di sassi, dal sorrenamento o dalla furia dei venti, e quelli ritenuti utili per le condizioni igieniche locali*" (art.17 del regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3267) che potevano essere, su richiesta delle Provincie, dei Comuni o di altri Enti e privati interessati, sottoposti a limitazioni nella loro utilizzazione.

La legge Serpieri prescriveva, altresì, l'adozione di forme di corretto governo del bosco, dettando norme sulla sua utilizzazione, sulla sua trasformazione, sul rimboschimento dei terreni nudi e sulla prevenzione dei danni da pascolo o da cause avverse. Il r.d. 3267/1923, oltre ai limiti per il proprietario, prevedeva anche obblighi a carico dell'ente pubblico che doveva provvedere alla sistemazione dei bacini montani mediante opere idraulico-forestali, al rimboschimento e al rinsaldamento dei terreni vincolati.

Con il r.d. 16 maggio 1926, n. 1126, venivano disciplinate le procedure per l'utilizzo e per la gestione delle risorse forestali. I Comitati forestali avrebbero dovuto dettare le Prescrizioni di Massima e di Polizia Forestale (P.M.P.F.) in merito alle utilizzazioni boschive in ogni provincia; si trattava di norme tecniche di natura regolamentare.

È in queste norme che si realizzava concretamente il bilanciamento tra le diverse funzioni del bosco; come premesso, la funzione di presidio idrogeologico appariva prevalente; il sistema delineato ammetteva un'attività di silvicoltura compatibile con quel prevalente interesse e la gestione concreta del rapporto tra questi diversi interessi pubblici era affidata ad una medesima amministrazione.

## **2. Il rilievo paesaggistico dei boschi e delle foreste.**

Una prima forma di interferenza - o conflitto - tra i diversi interessi pubblici connessi con la gestione del bosco su cui intervenne prima del legislatore la giurisprudenza attiene al problema se sottoporre oppure no ad autorizzazione dell'autorità forestale, ai sensi dell'art. 7

<sup>4</sup> Cfr. art. 17 della l. 30 dicembre 1923, n. 3267.

<sup>5</sup> Come noto, la nozione di espropriazione sostanziale, da intendersi come una compressione delle facoltà di godimento sul bene, oltre la soglia del contenuto minimo e irriducibile del diritto, senza che vi sia il trasferimento della titolarità del medesimo, entra nell'ordinamento con la sentenza della Corte costituzionale del 19 gennaio 1966, n.6 in tema di servitù militari.

della legge Serpieri, non solo il mero cambio di coltura come letteralmente prescritto, ma anche il mutamento di destinazione del terreno da agricolo in edificabile. La giurisprudenza<sup>6</sup>, con l'appoggio della dottrina<sup>7</sup>, sostenne che quell'autorizzazione era necessaria a maggior ragione in presenza della richiesta di mutamento di destinazione a terreno edificabile ed il provvedimento dell'autorità forestale si poneva come condizionante la legittimità del provvedimento urbanistico.

Con ciò si diede risposta al problema di come conciliare l'intervento urbanistico ed edilizio con la protezione del bosco, espressivi di interessi pubblici curati da amministrazioni diverse e la scelta operata subordinava l'attività edificatoria alla garanzia del mantenimento delle funzioni di utilità prodotte dal bosco, con ciò ponendo anche un preciso rapporto tra la cura dell'interesse forestale e la cura dell'interesse urbanistico-edilizio.

Tale nuova prospettiva si rafforzò con l'adozione della normativa paesaggistica di cui alla l. 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. legge Galasso), con cui era stato convertito in legge, con modificazioni, il d.l. 27 giugno 1985, n. 312.

Con la legge Galasso, la tutela di carattere paesaggistico, dai soli beni e località di particolare pregio estetico o espressione di singolarità naturalistiche (secondo la logica della l. 29 giugno 1939, n. 1497<sup>8</sup>), giungeva a ricomprendere vaste aree del territorio individuate secondo criteri oggettivi<sup>9</sup>. Per quanto di interesse, venivano sottoposti a vincolo paesaggistico i «*territori coperti da foreste o da boschi ancorché percorsi dal fuoco e quelli sottoposti al vincolo di rimboschimento*»<sup>10</sup>.

La legge Galasso inaugurava, dunque, una visione del bosco come elemento di rilievo paesaggistico in sé.

Il legislatore dell'epoca puntava, principalmente, a impedire qualsiasi trasformazione delle aree boscate; e, pertanto, non venivano previste e definite adeguate ed efficaci regolazioni delle pur diversificate utilizzazione del bene "bosco" che, come visto, già la

6 Cons. St., 29 aprile 1975, n. 135, in Cons. St., 1975, I, p. 517; Cons. St., 22 aprile 1977, n. 360, in Cons. St., 1977, I, p. 607; Cons. St., 27 gennaio 1978, n. 96, in Foro amm., 1978, I, p. 138; Cons. St., 25 maggio 1979, n. 395 in Cons. St., 1979, I, p. 812.

7 A. PREDIERI, *La regolazione giuridica degli insediamenti turistici e residenziali nelle zone alpine*, in *Foro amm.*, 1972, III, p. 359; A. TRAVI, *Vincolo idrogeologico e programmazione urbanistica*, in *Le Reg.*, 1979, p. 463.

8 Sui cui A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1981, XXXI, pp. 506 ss.

9 Cfr. art.1 legge 431 del 1985: "I territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare;

b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi;

c) i fiumi, i torrenti ed i corsi d'acqua iscritti negli elenchi di cui al testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna;

d) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole;

e) i ghiacciai e i circhi glaciali;

f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonchè i territori di protezione esterna dei parchi;

g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorchè percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento;

h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;

i) le zone umide incluse nell'elenco di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448;

l) i vulcani;

m) le zone di interesse archeologico". Si veda sul punto in generale, T. ALIBRANDI, G. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001, pagg. 89-90.

10 Cfr. art. 1 della l. 8 agosto 1985, n. 431, che ha integrato il disposto di cui all'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

legislazione precedente aveva evidenziato<sup>11</sup>. In questo contesto, poiché i divieti derivanti dalla legge Galasso erano anche sanzionati penalmente, si acuiva anche il problema connesso alla mancanza di una puntuale definizione normativa del bosco che iniziò a trovare una soluzione normativa solo con il decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, esaminato in seguito.

L'imposizione del rigido vincolo paesaggistico, che comportava sostanzialmente il divieto di qualsiasi intervento, si poneva da subito come molto problematico per le esigenze specifiche della tutela forestale, la cui cura invece avrebbe richiesto un più articolato approccio volto a disciplinare i diversi interventi antropici che sono necessari per conservare il bosco intatto nelle sue funzionalità. In altri termini, in presenza di un esteso vincolo paesaggistico, si poneva il problema di stabilirne il rapporto con il vincolo forestale e con la residua possibilità di svolgere su quei medesimi terreni le tradizionali attività selvicolturali.

La sentenza della Corte costituzionale n. 14 del 29 gennaio 1996<sup>12</sup> prospettò a questo proposito una soluzione basata su una ritenuta relazione di convergenza tra interesse forestale e interesse paesaggistico, i quali, «*nel sistema della generale protezione di intere categorie di beni ambientali previsto dall'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, si implicano e si integrano reciprocamente. L'interesse paesaggistico richiede che i territori coperti da foreste e da boschi rimangano tali. L'interesse forestale tende, proteggendo l'ambiente, a preservare nel tempo il bosco, la sua vita e la sua consistenza, mediante l'adozione di tecniche appropriate, elaborate dalle scienze forestali e non di rado recepite in atti normativi*». In vista di questo obiettivo convergente, la legge statale, sottoponendo a vincolo tutti i boschi, prevede che il taglio colturale e le altre operazioni ammesse possano essere compiute con autorizzazione forestale, senza che sia necessaria anche l'autorizzazione paesaggistica che verrebbe a sovrapporsi e ad iterare il contenuto della prima. Nondimeno, secondo la Corte, ciò non contrasta con l'interesse forestale che si sostanzia nell'opportunità o, alle volte, nella necessità di operare interventi di silvicoltura e di appropriato taglio che consentano, oltre che di utilizzare, anche di proteggere il bosco «*considerato nel suo insieme permanente e non nei singoli alberi che concorrono a comporlo*». L'interesse forestale è volto a preservare il bosco nel tempo, la sua vita e la sua consistenza mediante l'adozione di «*tecniche appropriate, elaborate dalle scienze forestali e non di rado recepite in atti normativi*». L'autorizzazione paesaggistica, in questi casi, non verrebbe altro che «*a sovrapporsi e a reiterare il contenuto*» dell'autorizzazione forestale, coincidendo le tutele da entrambe fornite.

Da tale impostazione derivava sul piano concreto, ad avviso della Corte costituzionale, la possibilità di procedere al taglio degli alberi, previo il rilascio della sola autorizzazione forestale. Tuttavia, tale equilibrio poteva essere accettabile solo per le aree boschive tutelate *ex lege*<sup>13</sup>; solo in tali casi il rilascio dell'autorizzazione forestale poteva assorbire e rendere inutile il rilascio anche dell'autorizzazione paesaggistica.

Laddove invece il taglio riguardi i boschi vincolati a titolo provvedimentale<sup>14</sup>, non si

---

<sup>11</sup> Sottolinea come l'interpretazione meramente conservativa e inibente qualsiasi attività del vincolo paesaggistico abbia comportato per i boschi un aggravamento del problema del degrado, M. MAURO, *L'impresa selvicolturale alla luce del decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 "Testo unico in materia di foreste e filiere forestali"*, Firenze, 2020, p. 10.

<sup>12</sup> La pronuncia veniva resa in ordine a un asserito contrasto tra la disciplina statale e quella della Regione Friuli-Venezia Giulia. La prima, vale a dire l'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, consentiva il taglio colturale dei boschi sottoposti a vincolo paesaggistico, condizionatamente alla conformità con la disciplina forestale e solo se i boschi non fossero insiti su territori soggetti al medesimo vincolo; la seconda, ovvero l'art. 131, comma 10, lettera b) della legge regionale 19 novembre 1991, n. 52, secondo il giudice rimettente, avrebbe permesso, in ogni caso, il taglio colturale, previo rilascio dell'autorizzazione forestale e senza dover ottenere l'autorizzazione paesaggistica *ex art. 7 della l. 29 giugno 1939, n. 1497*.

<sup>13</sup> Cfr. art. 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42).

<sup>14</sup> Cioè i boschi soggetti al peculiare regime derivante dal provvedimento di dichiarazione di notevole interesse

potrebbe affermare la scontata convergenza tra interesse forestale e interesse paesaggistico. E, infatti, la Corte stessa, in una vicenda più recente, ha rilevato che in questi casi l'interesse paesaggistico - per come disciplinato dalla legislazione statale che prevede la necessità che sia richiesta l'autorizzazione paesaggistica e che questa non possa essere assorbita dalla autorizzazione forestale - non potrebbe essere considerato recessivo e comunque assorbito dalla valutazione svolta a fini forestali<sup>15</sup>. Nelle aree vincolate *ex* provvedimento, l'interesse paesaggistico assume un valore peculiare e poziore e, pertanto, anche il taglio colturale operato nel rispetto delle prescrizioni forestali, in quanto comunque modifica l'estetica del luogo, deve essere previamente autorizzato dall'amministrazione competente in sede paesaggistica.

Invero, come precisato anche dal Consiglio di Stato<sup>16</sup>, un taglio colturale operato su boschi e foreste dichiarati in via provvedimentale di notevole interesse pubblico e paesaggistico deve essere preceduto da un controllo di compatibilità con la consistenza e con la fisionomia paesaggisticamente percepibili del bene e, pertanto, in tali casi deve permanere l'autonomo regime autorizzatorio paesaggistico.

Rispetto a questo equilibrio tra i diversi interessi alla protezione del paesaggio e alla cura dei boschi, si deve osservare che il legislatore statale ha, di recente, optato per una diversa soluzione.

Nel 2023, con la novella del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (da ora anche "Codice dei beni culturali"), è stato consentito il taglio degli alberi siti anche presso i boschi soggetti a vincolo paesaggistico a seguito del rilascio della sola autorizzazione forestale<sup>17</sup>. A fondamento della scelta normativa, sono state poste, in generale, esigenze di più agevole speditezza delle attività economiche.

L'intervenuta modifica del Codice dei beni culturali suscita, tuttavia, dubbi. Non pare scontata, infatti, l'insussistenza di ostacoli di natura paesaggistica a intervenire con il taglio colturale sui boschi vincolati a titolo provvedimentale. La ragione del vincolo potrebbe risiedere, ad esempio, nella volontà di tutelare un peculiare aspetto paesaggistico proprio del sito vincolato. Inoltre, la nuova disposizione esclude radicalmente la valutazione della autorità competente in materia paesaggistica, realizzando *ex lege* un assetto di interessi che potrebbe non essere del tutto coerente con il valore primario che il paesaggio ha nel nostro ordinamento, soprattutto quando lo stesso si confronta con l'interesse economico che, pur tutelato, tuttavia non assurge a valore primario in sé. Ciò in particolare è vero dopo la revisione costituzionale del 2022 che ha inciso anche l'art.41 della Costituzione affermando espressamente la competenza dei poteri pubblici a conformare l'attività economica pubblica e privata anche per esigenze ambientali.

Resta in ogni caso fermo che la sede più adeguata per realizzare in concreto la tutela dinamica del bosco - ovvero il concreto contemperamento degli interessi paesaggistico e forestale in senso stretto - si possa più congruamente realizzare attraverso i cc.dd. "piani paesaggistici"<sup>18</sup> e, dunque, mediante valutazioni amministrative di natura tecnica ed anche

---

pubblico, adottato ai sensi degli articoli 136 e ss del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Sul tema, si v. N. FERRUCCI, *La gestione forestale dei boschi soggetti a vincolo paesaggistico provvedimentale*, in *L'Italia forestale e montana*, 2022, 6, pp. 205 ss.

15 Per questa ragione la Corte cost. 29 novembre 2022, n. 239, ha dichiarato incostituzionale la legge regionale della Toscana 28 dicembre 2021, n. 52, con la quale si era estesa l'esenzione dall'autorizzazione paesaggistica (*ex* art. 47-bis, comma 4, della legge regionale Toscana 21 marzo 2000, n. 39) al taglio nei boschi posti in aree vincolate, per l'appunto, in via provvedimentale. La pronuncia è stata commentata da parte di A. ABRAMI, *La Corte costituzionale sul taglio nei boschi protetti ex lege n. 1497 del 1939*, in RGA online, 2023, 43.

16 Cons. Stato, sez. I, 24 giugno 2020, n. 1233.

17 Cfr. art. 5-bis del d.l. 10 agosto 2023, n. 104, conv. con mod. dalla l. 9 ottobre 2023, n. 136, il quale ha modificato l'art. 149, comma 1, lett. c) del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

18 L'obbligo era stato previsto con l'introduzione, da parte dalla legge Galasso, dell'art. 1-bis all'interno del d.l.

discrezionale condotte a seguito di istruttoria partecipata dai rappresentanti degli interessi pubblici e privati coinvolti e non con rigidi interventi della legge in via generale che escludono ogni possibilità di concreto apprezzamento da parte dell'amministrazione.

3. *Il bosco come ecosistema complesso: l'emersione del rilievo ambientale in senso proprio*

Con il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, recante «*Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57*», la valenza multifunzionale del bene "bosco" compiva un rilevante salto di qualità rispetto alle visioni sin qui passate in rassegna. Il decreto legislativo in questione stabiliva, una volta per tutte, l'equiparazione dei termini bosco, foresta e selva agli effetti di ogni normativa in vigore nel territorio della Repubblica e individuava criteri e principi generali che le regioni avrebbero dovuto seguire per identificare le aree di bosco<sup>19</sup>.

Inoltre, la nuova legislazione introduceva una concezione "sistemica" del bosco. Quest'ultimo, più che come mezzo di difesa contro il dissesto, fattore produttivo o espressione paesaggistica di valore estetico, veniva per la prima volta qualificato come "ecosistema complesso", data la sua capacità di prestare una molteplicità di servizi ecosistemici. Per la prima volta veniva affermata la sua funzione schiettamente ambientale. Questa dimensione che pur nasceva storicamente nell'ambito della tutela paesaggistica, iniziava ad acquisire una sua dimensione giuridica autonoma: iniziano ad essere poste regolazioni e attività di tutela specificamente orientate a proteggere il bosco per la sua valenza autenticamente ambientale.

Ciò richiedeva di promuovere iniziative volte alla conservazione, ma anche all'incremento e alla razionale gestione dei boschi, anche in considerazione degli impegni assunti dall'Italia in materia di tutela delle biodiversità a livello europeo e internazionale.

Il richiamo delle nozioni di ecosistema e servizi ecosistemici<sup>20</sup> inscriveva l'intera tematica nel quadro più ampio e specifico della disciplina di tutela ambientale in senso proprio.

La richiamata visione ha trovato conferma poi nel d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34, recante il «*Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*» (da ora anche "TUFF" o "Testo unico forestale")<sup>21</sup>, col quale il bosco è stato definito come «*bene di rilevante interesse pubblico da tutelare e valorizzare per la stabilità e il benessere delle generazioni presenti e future*»<sup>22</sup>. Il Testo unico del 2008 riconosce poi anche il ruolo sociale e culturale delle foreste, nonché la

27 giugno 1985, n. 312. La nozione di "piano paesaggistico" ricomprende sia i piani paesaggistici, sia i piani urbanistico - territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici.

19 Si veda in particolare l'articolo 2, comma 6 secondo cui: "Nelle more dell'emanazione delle norme regionali di cui al comma 2 e ove non diversamente già definito dalle regioni stesse si considerano bosco i terreni coperti da vegetazione forestale arborea associata o meno a quella arbustiva di origine naturale o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo, i castagneti, le sugherete e la macchia mediterranea, ed esclusi i giardini pubblici e privati, le alberature stradali, i castagneti da frutto in attualità di coltura e gli impianti di frutticoltura e d'arboricoltura da legno di cui al comma 5. Le suddette formazioni vegetali e i terreni su cui essi sorgono devono avere estensione non inferiore a 2.000 metri quadrati e larghezza media non inferiore a 20 metri e copertura non inferiore al 20 per cento, con misurazione effettuata dalla base esterna dei fusti. È fatta salva la definizione bosco a sughera di cui alla legge 18 luglio 1956, n. 759. Sono altresì assimilati a bosco i fondi gravati dall'obbligo di rimboschimento per le finalità di difesa idrogeologica del territorio, qualità dell'aria, salvaguardia del patrimonio idrico, conservazione della biodiversità, protezione del paesaggio e dell'ambiente in generale, nonché le radure e tutte le altre superfici d'estensione inferiore a 2000 metri quadri che interrompono la continuità del bosco".

20 Sul contenuto di queste espressioni, sia consentito il rinvio ad A. LALLI, *I servizi ecosistemici e il capitale naturale: una prospettiva giuridico-istituzionale*, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, A. 50(2017) n. 1/2, p. 39-82.

21 Per alcuni tra i principali commenti al TUFF, si v. N. FERRUCCI, *Il nuovo testo unico in materia di foreste e di filiere forestali: una prima lettura*, in *Dir. agroal.*, 2018, 2, pp. 265 ss.; A. CROSETTI, *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo T.U.F.*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, 2 pp. 113 ss.

22 Cfr. art. 1, comma 1 del d.lgs. n. 34 del 2018.

multifunzionalità e la diversità delle risorse forestali<sup>23</sup>.

Nell'elaborare il d.lgs. n. 34 del 2018, il legislatore ha affermato l'esigenza di un «*indirizzo unitario e il coordinamento nazionale in materia di foreste e di filiere forestali*»<sup>24</sup>, individuando il ruolo per lo Stato e per le Regioni nella promozione, attraverso il contributo della selvicoltura, della gestione forestale sostenibile in attuazione di quanto previsto dalle risoluzioni delle Conferenze ministeriali per la protezione delle foreste in Europa del Forest Europe «*al fine di riconoscere il ruolo sociale e culturale delle foreste, di tutelare e valorizzare il patrimonio forestale, il territorio e il paesaggio nazionale, rafforzando le filiere forestali e garantendo, nel tempo, la multifunzionalità e la diversità delle risorse forestali, la salvaguardia ambientale, la lotta e l'adattamento al cambiamento climatico, lo sviluppo socio-economico delle aree montane e interne del Paese*»<sup>25</sup>; il testo unico prevedeva poi espressamente le tre funzioni della «*... tutela, la gestione e la valorizzazione attiva del patrimonio forestale*»<sup>26</sup>.

La pluralità degli interessi pubblici che emerge da questa normativa ha comportato il rilevante problema di individuare l'esatto riparto di competenze tra Stato e Regioni, attesa l'inevitabile interferenza dei rispettivi ruoli specialmente nel nuovo quadro del riparto delle potestà legislative disegnato con la revisione costituzionale del 2001. Appare utile soffermarsi, perciò, di seguito, proprio su come risulti, oggi, delineato il riparto di competenze legislative in materia di foreste che, come si vedrà, è stato tracciato dalla Corte costituzionale assumendo come criterio discrezionale il tipo di interesse pubblico di volta in volta implicato.

#### **4. La multifunzionalità del bosco e la pluralità degli interessi pubblici coinvolti come criteri per definire il riparto delle potestà normative tra lo Stato e le Regioni.**

L'art. 117 Cost., antecedentemente alla riforma del Titolo V del 2001, riconosceva alle Regioni la potestà legislativa concorrente in materia di "agricoltura e foreste". Le funzioni amministrative nelle medesime materie erano state attribuite alle Regioni ai sensi dell'art. 66 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, attuativo della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382. A seguito della revisione costituzionale del 2001, la nuova formulazione dell'art. 117 Costituzione ha attribuito alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia della "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"; il "governo del territorio" e la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali" sono divenuti, invece, oggetto della potestà legislativa concorrente; le foreste sembravano rientrare nella potestà residuale e quindi esclusiva delle regioni.

Con il d.lgs. n. 227 del 2001 si erano disciplinati i principi generali cui le regioni dovevano fare riferimento; si prevedeva, tra l'altro, come anticipato, che entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo fosse stabilita la definizione di "bosco" – operazione compiuta solo da alcune Regioni, con strumenti giuridici diversi e con esiti altrettanto differenziati<sup>27</sup> – sulla base di criteri oggettivi predefiniti come i valori minimi di larghezza, estensione e copertura del terreno.

Tuttavia, la legge appariva coerente con la precedente versione dell'art.117. Il pieno adeguamento della legislazione ordinaria alla nuova impostazione costituzionale è avvenuto solo con l'adozione del citato d.lgs. del 3 aprile 2018, n. 34 - Testo unico in materia di foreste e filiere forestali.

*Medio tempore*, è stata la Corte costituzionale a chiarire l'assetto delineatosi col nuovo

23 Cfr. art. 1, comma 3 del d.lgs. n. 34 del 2018.

24 Cfr. art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 34 del 2018.

25 Cfr. art. 1, comma 3 del d.lgs. n. 34 del 2018.

26 Cfr. art. 1, comma 4 del d.lgs. n. 34 del 2018.

27 Si v., sul punto, A. CROSETTI, *I rischi dell'autonomia differenziata nel governo del territorio: il caso dei beni forestali*, in *Riv. giur. edil.*, 2023, 4, pp. 193 ss., spec. pp. 207 - 210.

riparto delle potestà legislative. Nella pronuncia n. 105 del 18 aprile 2008, la Corte ha affermato che su un unico bene della vita insistono due beni giuridici, scindibili e differentemente considerabili; con le eloquenti parole della Corte: «un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico produttiva del bosco stesso...»

Sotto l'aspetto ambientale, i boschi e le foreste costituiscono un bene giuridico di valore «primario» (sentenza n. 151 del 1986), ed «assoluto» (sentenza n. 641 del 1987), nel senso che la tutela ad essi apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza (sentenza n. 378 del 2007). Ciò peraltro non toglie, come è stato ribadito anche nell'ultima sentenza citata, che le Regioni, nell'esercizio delle specifiche competenze, loro garantite dalla Costituzione, possano stabilire anche forme di tutela ambientale più elevate».

Da tale impostazione seguiva che la competenza regionale in materia di boschi e foreste si riferisce alla sola funzione economico-produttiva e «incontra i limiti invalicabili posti dallo Stato a tutela dell'ambiente» e che, pertanto, tale funzione può essere esercitata soltanto nel rispetto della «sostenibilità degli ecosistemi forestali».

Con tale orientamento, la Corte non soltanto delimitava i confini tra le potestà legislative dello Stato e delle regioni, ma stabiliva un preciso ordine di priorità tra gli interessi pubblici rilevanti nella disciplina delle foreste: la valenza ambientale veniva dichiarata primaria e inderogabile da parte della normativa – regionale - che avesse dato rilievo a interessi di natura economica.

La normativa statale intervenuta dopo la riforma dell'art. 117 Cost. ha restituito alle regioni importanti spazi di programmazione e azione positiva attiva sui boschi, con il rilevante limite della funzione ambientale presidiata dalla disciplina di matrice statale a tutela dell'ambiente.

La gestione boschiva e forestale, come in precedenza constatato, intercetta un ambito quale quello paesaggistico ove le regioni dispongono di competenze collegate a quella della tutela dell'ambiente. Si pensi alla titolarità del potere di individuare ulteriori boschi, ai sensi dell'art. 142, lett. g) del Codice dei beni culturali e del paesaggio, senza l'obbligo di consultarsi con i Ministeri<sup>28</sup>. Alle regioni è consentito, inoltre, ex art. 8, comma 4, lett. b) del TUFF di individuare il patrimonio boschivo e forestale sui terreni non boscati. Le regioni, in definitiva, sono in grado di incidere sulla regolamentazione dei boschi in termini sia di tutela, che di valorizzazione del paesaggio<sup>29</sup>, secondo un equilibrio diverso da quello esistente, ad esempio, in materia di beni culturali, dove la lettera dell'art. 117 attribuisce allo Stato la potestà esclusiva sulla tutela (comma 1, lettera s) e la potestà concorrente a Stato e regioni in materia di valorizzazione dei beni culturali e ambientali (comma 2). Sulle foreste, le regioni, ferma la disciplina statutale che si presenta come un dato inderogabile, potrebbero anche ampliarne la tutela e non soltanto operare a livello di valorizzazione, così come accade invece per i beni culturali.

Andrebbe, pertanto, condivisa l'opinione secondo cui, stante quanto poc'anzi rilevato, sia sostenibile l'emersione di un interesse paesaggistico che, rispetto a quelli disciplinati dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, risulterebbe aggiuntivo e appannaggio delle Regioni<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Si vv., in proposito, D. TUMMINELLI, *L'ampiezza e i limiti delle potestà regionali nell'ambito della disciplina dei beni paesaggistici ope legis: le aree boschive e forestali*, in *Aedon*, 2022, 2; G. TORELLI, *Il patrimonio forestale nel recente Testo unico: le vicende della valorizzazione tra strategie di pianificazione ed assetti dominicali*, in *Federalismi.it*, 2021, 6, pp. 250 ss.

<sup>29</sup> G. PIPERATA, *Paesaggio*, in C. BARBATI-M. CAMELLI-L. CASINI-G. PIPERATA-G. SCIULLO (a cura di), *Il diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2020, pp. 249 ss.

<sup>30</sup> D. TUMMINELLI, *L'ampiezza e i limiti delle potestà regionali nell'ambito della disciplina dei beni paesaggistici ope legis*, cit.; G. TORELLI, *Il patrimonio forestale nel recente Testo unico*, cit., pp. 252, 253.

Una conferma del predetto assunto proviene anche dalle indicazioni rese dalla Corte costituzionale con la pronuncia n. 135 del 3 giugno 2022 ove è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'abrogazione ad opera di una legge della Regione Sicilia dei divieti di nuove costruzioni all'interno delle aree boschive e forestali, senza la previa adozione dei necessari piani paesaggistici; abrogazione che, determinando, secondo la Corte, un'illegittima diminuzione del livello di tutela del paesaggio, avrebbe contrastato con gli artt. 3 e 9 Costituzione, nonché con l'obbligo di pianificazione paesaggistica di cui agli artt. 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>31</sup>. La Corte, d'altra parte, contestualmente ha ritenuto costituzionalmente legittima l'abrogazione del vincolo paesaggistico che la stessa legislazione regionale prevedeva sulle cc.dd. "zone di rispetto", ossia le zone contemplate, a fini di tutela, non dalla normativa statale, bensì, in via aggiuntiva, dalla medesima disciplina regionale.

Ne risulta in tal modo confermato il rilevante ruolo che le regioni hanno di poter estendere la tutela delle foreste, senza pregiudicare il livello stabilito dallo Stato e che lo strumento più adeguato per disciplinare la gestione del bosco in un'ottica dinamica è il piano paesaggistico.

### 5. Le politiche europee sulle foreste, tra interessi ambientali e produttivi.

L'Unione europea, ai sensi dei Trattati istitutivi, non dispone espressamente di una competenza in materia di foreste. Nondimeno, numerose azioni europee impattano sulla gestione dei boschi, a partire dalle iniziative adottate nell'ambito delle politiche di contrasto ai cambiamenti climatici<sup>32</sup>. I cambiamenti climatici, invero, coinvolgono anche le foreste, potendone influenzare, sebbene in modo differenziato a livello geografico, il tasso di crescita, la dislocazione, la gamma delle specie, l'area di distribuzione degli agenti biotici. Le foreste poi contribuiscono esse stesse all'adattamento ai cambiamenti climatici e al contrasto dei maggiori effetti pregiudizievoli e pertanto esse sono uno strumento principe delle cc.dd. *nature based solution*. Con tale espressione, si intendono quelle pratiche attraverso le quali si utilizza la stessa natura per affrontare le sfide poste dai cambiamenti climatici e dall'inquinamento; gli ecosistemi producono, infatti, una molteplicità di servizi utili a questo scopo: dallo stoccaggio del carbonio al sostegno del terreno in caso di inondazioni, dalla stabilizzazione di coste e pendii, alla fornitura di ossigeno e alla purificazione delle falde acquifere, dal cibo ai carburanti, dai medicinali alle risorse genetiche; proteggendo e migliorando la salute degli ecosistemi si protegge anche l'ambiente e la salute degli esseri umani. Tale approccio è stato recepito dalla Commissione europea in molte politiche dirette alla protezione ambientale ed è stato oggetto di forte incentivazione in numerosi programmi di finanziamento<sup>33</sup>.

Le politiche e le regolazioni europee, tuttavia, considerano le foreste anche come importanti beni produttivi, con particolare riguardo al legname che è usato nei più svariati settori, dall'edilizia all'arredamento e come fonte di energia<sup>34</sup>.

Anche l'approccio regolatorio dell'Unione europea alle foreste è quindi oggetto di aspettative diverse, talvolta contrapposte, potendo evidentemente sussistere tensioni tra lo

31 La Corte ha, invece, ritenuto costituzionalmente legittima l'abrogazione del vincolo paesaggistico che la legislazione regionale prevedeva sulle cc.dd. "zone di rispetto", ossia le zone contemplate, a fini di tutela, non dalla normativa statale, bensì, in via aggiuntiva, dalla disciplina regionale.

32 Per la rassegna che segue, si vv. S. MIRATE, *La tutela della biodiversità e il diritto forestale*, in *Riv. giur. amb.*, 2023, 1, pp. 140 ss.; M. CRISTARELLA ORISTANO, *Diritto dell'unione europea, habitat naturali e biodiversità: recenti tendenze in tema di tutela forestale*, in *Riv. giur. amb.*, 2023, 1, pp. 203 ss.

33 Si veda ad es. il programma di finanziamento Orizzonte europa (2021-2027); il partenariato europeo sulla biodiversità (Biodiversa+) e la ReteNatura sui quali si può v. C. DAVIES, W. Y. CHEN<sup>c</sup>, G. SANESI, R. LAFORTEZZA, *The European Union roadmap for implementing nature-based solutions: A review*, in *Environmental Science & Policy* Volume 121, July 2021, pages 49-67.

sfruttamento a fini economici e le esigenze di protezione ambientali specialmente nella prospettiva delle *nature based solution*.

La *governance* forestale unionale si trova quindi a dover conciliare i predetti interessi. Una sintetica rassegna delle principali politiche europee in merito consentirà di evidenziare che a volte il diritto europeo non realizza alcun bilanciamento lasciando spazio di valutazione agli Stati e a volte, invece, fissa una precisa gerarchia tra interessi da proteggere in modo rigido; quest'ultima soluzione potrebbe non essere in linea con l'ordinamento interno.

In primo luogo, va ricordata l'emanazione, nel settembre 2013, della comunicazione della Commissione intitolata «*Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale*»<sup>35</sup>, cui seguiva, nel 2021, una seconda strategia per le foreste per il 2030. Quest'ultima identifica l'importante ruolo delle foreste e delle attività della relativa filiera per rendere l'economia sostenibile e climaticamente neutra entro il 2050, oltre che per tutelare le prerogative delle comunità rurali.

La strategia per le foreste costituisce poi una rilevante componente del *Green Deal* europeo e si basa, contribuendo anche al raggiungimento dei relativi obiettivi, sulla strategia dell'Unione sulla biodiversità per il 2030<sup>36</sup>. La strategia per le foreste deve, altresì, concorrere al raggiungimento del *target* di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il cinquantacinque per cento entro il 2030, oltre che al conseguimento della neutralità climatica entro il 2050.

Sulla scia delle richiamate politiche di lotta al cambiamento climatico è stato adottato il regolamento sul c.d. ripristino della natura<sup>37</sup>. Il regolamento esige di ricondurre i boschi a una situazione di sanità – ripristinandone la biodiversità e le popolazioni di specie, oltre che migliorandone gli habitat – tenuto conto di indicatori specifici per misurare la salute dell'ecosistema forestale<sup>38</sup>. I Paesi dell'Unione dovranno predisporre appositi piani nazionali, recanti le misure per il conseguimento degli obiettivi vincolanti stabiliti dal regolamento<sup>39</sup>, nonché la specificazione della superficie totale da ripristinare. Ciò dovrà avvenire, oltre che per quelli forestali, anche per gli altri ecosistemi, come quello urbano, quello agricolo e quello marino.

Un cenno va, poi, dedicato alla Politica agricola comune, da cui deriva la maggior parte dei finanziamenti per le foreste dell'Unione. Circa il novanta per cento delle risorse proviene, difatti, dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)<sup>40</sup>. Hanno ad oggetto le foreste anche la disciplina sulla commercializzazione dei materiali forestali di

34 Cfr. da ultimo la Comunicazione COM (2021) 572 final, su cui si veda D. BEVILACQUA, *La nuova strategia europea per le Foreste: un modello di regolazione del GND*, in RGA *on line*, 2021.

35 COM (2013) 0659 La strategia, nel proporre un quadro europeo di riferimento per l'elaborazione delle politiche settoriali impattanti sulle foreste, aveva due obiettivi principali, quali: la garanzia della gestione sostenibile delle foreste europee; il rafforzamento del contributo dell'Unione alla promozione della gestione sostenibile delle foreste e alla lotta contro la deforestazione globale. Nel settembre 2015, un piano di attuazione pluriennale per il periodo 2015-2020 ha definito un elenco concreto di misure per conseguire gli obiettivi stabiliti nella strategia.

36 COM (2020)380. La strategia ha stabilito di estendere le aree protette nella misura del trenta per cento di tutte le aree terrestri e marine dell'Unione – il dieci per cento delle quali da proteggere in modo stringente – oltre che di impiantare tre miliardi di alberi.

37 Regolamento (UE) 2024/1991 del 24 giugno 2024.

38 A tal fine, occorre effettuare rilevamenti riguardanti, ad esempio, la quantità di legno morto, che fornisce un habitat a molti organismi forestali e contribuisce alla formazione del suolo, ovvero il numero di specie di uccelli presenti nelle foreste.

39 Si pensi alla rimozione di piante alloctone su formazioni erbose, zone umide e foreste, ovvero all'uso ridotto o all'abbandono di pesticidi e fertilizzanti chimici.

40 Per il nuovo periodo di programmazione della PAC (2023-2027), gli interventi nel settore forestale sono inclusi nei piani strategici presentati dagli Stati membri a norma del regolamento (UE) 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021.

moltiplicazione<sup>41</sup>, nonché il regime fitosanitario europeo, che è volto a contrastare la propagazione di organismi nocivi per le foreste<sup>42</sup>.

Proseguendo nella rassegna, va evidenziato che nell'ambito della politica di coesione dell'Unione è possibile cofinanziare progetti forestali a valere sul Fondo europeo di sviluppo regionale, a beneficio, in particolare, della prevenzione degli incendi, della produzione di energie rinnovabili e della preparazione ai cambiamenti climatici. Il Fondo di solidarietà<sup>43</sup> e il meccanismo di protezione civile dell'Unione<sup>44</sup> assistono gli Stati membri a fronte di gravi catastrofi naturali, tra i quali si annoverano anche gli incendi forestali, il cui monitoraggio è affidato al sistema europeo di informazione sugli incendi forestali (EFFIS).

Non va sottaciuto che circa trentasette milioni e mezzo di ettari di foresta (ossia il ventitré per cento delle foreste europee) appartengono, costituendone il trenta per cento della sua complessiva estensione, alla rete Natura 2000, strumento di protezione della biodiversità creato nel quadro della politica ambientale dell'Unione.

Il nuovo programma dell'Unione per l'ambiente e l'azione per il clima vede, ancora, tra i suoi fondamenti, proprio l'uso efficiente delle foreste<sup>45</sup>.

Sul piano degli approvvigionamenti, rileva l'attenzione per i cc.dd. "appalti verdi", i quali contribuiscono alla tutela boschiva e forestale, incentivando la domanda di legno prodotto in modo sostenibile. Il marchio di qualità Ecolabel è stato concesso, invece, a parquet, mobili e carta. Sono, ancora, previsti accordi di partenariato con i paesi produttori di legname<sup>46</sup>, così come risulta vietata l'immissione sul mercato di legname raccolto illegalmente<sup>47</sup>.

L'Unione europea, in merito alla tutela delle foreste, è attiva anche a livello internazionale. Si pensi all'adesione alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, ovvero al perseguimento degli obiettivi di terminare, da un lato, entro il 2030, di contribuire alla deforestazione del pianeta e, dall'altro, entro il 2020, di ridurre la deforestazione tropicale di almeno il cinquanta per cento<sup>48</sup>; avverso il fenomeno della deforestazione su scala globale, è stato, altresì, adottato il regolamento c.d. *deforestation free*<sup>49</sup>. L'Unione sostiene economicamente anche progetti afferenti al programma REDD+, il quale intende ridurre le emissioni connesse alla deforestazione e al degrado forestale in Asia, Africa e America latina.

A livello paneuropeo, Forest Europe continua a essere la principale iniziativa politica nel settore forestale, nel cui ambito sono in corso discussioni al fine di adottare un accordo giuridicamente vincolante sulla gestione e sull'uso sostenibili delle foreste.

L'insieme di queste discipline e di queste politiche attive ha l'obiettivo di conservare le foreste, ma, come si chiarirà subito, si riscontra nella più recente normativa europea una definizione rigida di un determinato punto di equilibrio tra le esigenze di protezione dell'ecosistema e della produzione energetica che dal punto di vista dell'ordinamento nazionale potrebbe essere discutibile.

Soffermendosi, infatti, sulla politica energetica europea, può constatarsi come l'iniziale

---

41 Direttiva n. 1999/105/CE.

42 Direttiva n. 2000/29/CE.

43 Regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio.

44 Decisione n. 1313/2013/UE.

45 LIFE 2021-2027 (Regolamento (UE) n. 782/2021).

46 Si v. il Piano d'azione dell'Unione per l'applicazione delle normative, la *governance* e il commercio nel settore forestale (FLEGT).

47 Regolamento (UE) n. 995/2010, in vigore dal marzo 2013.

48 COM (2008)0645.

49 Regolamento (UE) n. 1115/2023. Sul tema, nella sua generalità e con specifico riguardo al regolamento citato, si v. M. FLICK, *Il regolamento «deforestation free»: tra possibili problemi di attuazione, greenwashing e criteri ESG*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, 1, pp. 49 ss. Si v. anche G. MIRIBUNG, *Proposta di regolamento in materia di deforestazione. Come rendere più sostenibili le catene internazionali di approvvigionamento?* in *Riv. dir. alim.*, 2023, 1, pp. 48 ss.

obiettivo di portare al venti per cento la quota di energie rinnovabili, nel consumo totale di energia, entro il 2020<sup>50</sup>, abbia determinato un incremento della domanda di biomassa forestale. Il nuovo quadro dell'Unione in materia di clima ed energia per il 2030 prevede che la quota di rinnovabili si attesti al ventisette per cento, il che fa presupporre un potenziale aumento dell'impiego di biomassa.

Sempre sul fronte delle politiche energetiche, si può richiamare l'impostazione sottesa alle nuove regole dell'Unione – in ordine alla promozione degli impianti da fonti di energia rinnovabile (FER). È utile richiamare alcune disposizioni del regolamento sul ripristino della natura ricordato, con cui sono state introdotte, per la realizzazione degli impianti di produzione delle FER, deroghe agli obblighi di ripristino degli habitat. L'art. 6 del regolamento evidenzia che la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, la loro connessione alla rete, la rete stessa e gli impianti di stoccaggio sono presunti come di interesse pubblico prevalente. Agli Stati membri è consentito di esentare i progetti dall'obbligo di dimostrare la disponibilità di soluzioni alternative meno dannose, qualora sia stata effettuata una valutazione ambientale strategica o una valutazione di impatto ambientale, che come noto a livello europeo non esige anche una valutazione propriamente paesaggistica<sup>51</sup>. Secondo l'art. 7 del regolamento, i piani e i progetti destinati esclusivamente alla difesa nazionale possono essere considerati di interesse pubblico prevalente e possono non essere tenuti a dimostrare l'indisponibilità di soluzioni alternative meno dannose. In tal caso, tuttavia, gli Stati membri dovrebbero limitarsi ad attuare misure di attenuazione degli impatti sui tipi di *habitat* coinvolti. Nessun rilievo sembra possa essere attribuito ai valori paesaggistici in queste situazioni. In tal modo, il diritto europeo afferma in via generale a astratta una rigida gerarchia tra valori che non corrisponde al diverso equilibrio proprio dell'ordinamento nazionale, come si chiarirà nel paragrafo successivo.

## **6. La riserva di valutazione discrezionale, il principio di integrazione della tutela ambientale nella tutela paesaggistica e il bilanciamento non gerarchico degli interessi pubblici e privati tra dimensione europea e nazionale**

Si è visto che le foreste rappresentano beni che l'ordinamento giuridico considera multifunzionali. Nella normativa più risalente, il legislatore aveva inteso valorizzare la loro funzione di protezione dell'assetto idrogeologico e degli abitati montani dalle frane; poi è emersa l'esigenza di evidenziare loro funzione produttiva; quindi, in quanto elementi visibili e a volte emblematici del territorio nazionale, sono divenute oggetto delle discipline di protezione del paesaggio considerato come espressione di valori estetici e di identità culturale; in anni più recenti, le normative europee e nazionali hanno dato rilievo sempre maggiore al loro ruolo di importanti ecosistemi, produttori di fondamentali servizi ecosistemici; le più recenti normative continuano a valorizzare anche la loro funzione squisitamente economica.

Questi diversi profili di rilevanza giuridica delle foreste, plasticamente elencati dall'art. 2, comma 1 del TUFF<sup>52</sup>, esprimono appunto la molteplicità degli interessi pubblici e privati

<sup>50</sup> Direttiva n. 2009/28/CE.

<sup>51</sup> Gli Stati membri possono, comunque, limitare l'applicazione di tali esenzioni, conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima.

<sup>52</sup> Art.2 del Decreto Legislativo 3 aprile 2018, n. 34: “1. Le disposizioni del presente decreto sono finalizzate a:  
a) garantire la salvaguardia delle foreste nella loro estensione, distribuzione, ripartizione geografica, diversità ecologica e bio-culturale;  
b) promuovere la gestione attiva e razionale del patrimonio forestale nazionale al fine di garantire le funzioni ambientali, economiche e socio-culturali;  
c) promuovere e tutelare l'economia forestale, l'economia montana e le rispettive filiere produttive nonché lo sviluppo delle attività agro-silvo-pastorali attraverso la protezione e il razionale utilizzo del suolo e il recupero

connessi con la loro gestione.

Le diverse funzioni giuridicamente rilevanti possono fatalmente confliggere tra loro e, pertanto, si pone il problema di come risolvere tali conflitti.

In linea di massima, la risposta dell'ordinamento italiano orienta verso un modello decisionale che mira a trovare soluzioni concrete, caso per caso, alla luce delle specifiche situazioni. Il punto di equilibrio tra i diversi interessi coinvolti non è, infatti, predeterminato in astratto e definito una volta per tutte in sede normativa; deve essere trovato in esito a valutazioni tecnicamente informate sullo stato dei luoghi, condotte nel corso di procedimenti partecipati, a seguito dei quali operare le ponderazioni discrezionali dei diversi interessi coinvolti da parte delle amministrazioni competenti.

Il Testo unico forestale delinea, infatti, un modello di decisione sulla regolazione delle foreste che si basa su una programmazione "a cascata" rimessa alle decisioni delle amministrazioni statali competenti e delle regioni.

Al primo livello si situano gli atti di indirizzo volti ad assicurare il coordinamento delle attività necessarie a garantire il perseguimento unitario su tutto il territorio nazionale delle plurime finalità definite dalla normativa. Essi sono adottati dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste d'intesa con la Conferenza unificata e, per quanto di rispettiva competenza, in coordinamento con il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e del Ministero della cultura. Segue poi la vera e propria programmazione: con decreto del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, adottato stavolta di concerto con il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, il Ministro della cultura e il Ministero delle imprese e del made in Italy, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, è approvata la strategia forestale nazionale<sup>53</sup> che definisce gli indirizzi nazionali per la tutela, la valorizzazione e la gestione attiva del patrimonio forestale nazionale e per lo sviluppo del settore e delle sue filiere produttive, ambientali e socio-culturali (art.6, comma 1 TUFF). In coerenza con la strategia forestale nazionale, le regioni quindi individuano i propri obiettivi e definiscono le relative linee d'azione. La legge specifica che le regioni adottano i rispettivi programmi forestali regionali in relazione alle specifiche esigenze socio-economiche, ambientali e paesaggistiche, nonché alle necessità di prevenzione del rischio

---

produttivo delle proprietà fondiaria frammentate e dei terreni abbandonati, sostenendo lo sviluppo di forme di gestione associata delle proprietà forestali pubbliche e private;

d) proteggere la foresta promuovendo azioni di prevenzione da rischi naturali e antropici, di difesa idrogeologica, di difesa dagli incendi e dalle avversità biotiche ed abiotiche, di adattamento al cambiamento climatico, di recupero delle aree degradate o danneggiate, di sequestro del carbonio e di erogazione di altri servizi ecosistemici generati dalla gestione forestale sostenibile;

e) promuovere la programmazione e la pianificazione degli interventi di gestione forestale nel rispetto del ruolo delle regioni e delle autonomie locali;

f) favorire l'elaborazione di principi generali, di linee guida e di indirizzo nazionali per la tutela e la valorizzazione del patrimonio forestale e del paesaggio rurale, con riferimento anche agli strumenti di intervento previsti dalla politica agricola comune;

g) favorire la partecipazione attiva del settore forestale italiano alla definizione, implementazione e sviluppo della strategia forestale europea e delle politiche ad essa collegate;

h) garantire e promuovere la conoscenza e il monitoraggio del patrimonio forestale nazionale e dei suoi ecosistemi, anche al fine di supportare l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico nel settore forestale e ambientale;

i) promuovere e coordinare, nel settore, la formazione e l'aggiornamento degli operatori e la qualificazione delle imprese;

l) promuovere l'attività di ricerca, sperimentazione e divulgazione tecnica nel settore forestale;

m) promuovere la cultura forestale e l'educazione ambientale".

<sup>53</sup> La Strategia forestale nazionale (SFN) è stata approvata con Decreto 23 dicembre 2021 GU Serie Generale n.33 del 09-02-2022.

idrogeologico, di mitigazione e di adattamento al cambiamento climatico (art. 6 comma 2 TUFF).

Da quanto sopra emerge la consapevolezza del legislatore statale della necessità di promuovere un approccio gestionale attivo che deve essere concretamente definito ad opera delle amministrazioni competenti a seguito di un'attività di contemperamento degli interessi che è espressione più propria di discrezionalità amministrativa: le foreste devono, infatti, non solo essere preservate da azioni antropiche nocive, ma devono essere mantenute allo scopo di poter realizzare le plurime finalità riconosciute dall'ordinamento.

Il sistema programmatico descritto fornisce il quadro di contesto nell'ambito del quale promuovere le concrete azioni pubbliche e private<sup>54</sup> nella gestione forestale e che condiziona i procedimenti autorizzatori che hanno ad oggetto i singoli e concreti interventi antropici sulle foreste.

Il procedimento decisionale illustrato conferma quanto premesso: la regolazione concreta delle foreste è il risultato delle attività di valutazione e ponderazione poste in essere dalle amministrazioni pubbliche competenti, espressione di distinti livelli di governo e portatrici di interessi pubblici diversi. Il dialogo procedimentale avviene sul presupposto del rilievo giuridico in astratto paritario dei diversi interessi oggetto di ponderazione.

Tale modalità di composizione degli interessi è diretta espressione del pluralismo accolto a livello costituzionale. La composizione dei conflitti tra i diversi interessi pubblici e privati – pure egualmente riconosciuti dalla Costituzione – infatti non si realizza secondo un rigido modello gerarchico, ma secondo un più elastico modello di bilanciamento che trova la sua più alta espressione nelle sentenze della Corte costituzionale<sup>55</sup> e che presuppone la parità assiologica tra i valori bilanciati. Il Consiglio di Stato<sup>56</sup> - attuando consolidati orientamenti della Corte costituzionale<sup>57</sup> - in una controversia che vedeva contrapposta la tutela dell'ambiente *sub specie* di realizzazione di pale eoliche e la protezione del paesaggio anche forestale, ha di recente descritto in modo efficace i criteri del poc'anzi menzionato bilanciamento tra valori che spetta compiere in prima battuta all'amministrazione, muovendo proprio dal presupposto dell'inesistenza a livello costituzionale di interessi che siano assolutamente prevalenti su altri. Da questa realtà positiva deriva il bisogno di approntare forme di tutela "sistemica", basate su un rapporto di integrazione reciproca che si addice anche a valori come la tutela del patrimonio culturale e la protezione dell'ambiente. Si tratta, infatti, di valori dei quali, nonostante la posizione di primarietà detenuta, non può essere prospettata, in sede di bilanciamento, una concezione "totalizzante", ossia alla stregua di elementi posti alla sommità di un ordine gerarchico rigido. Va, dunque, individuato un punto di equilibrio, necessariamente mobile e dinamico, secondo principi di proporzionalità e di ragionevolezza. In linea di principio, a ciò sono chiamati il legislatore, in occasione dell'elaborazione delle norme, l'amministrazione, nel procedimento, nonché i giudici in sede di controllo.

Come detto tale tecnica di bilanciamento deve essere applicata anche quando sorga conflitto tra valori primari come sono la tutela del paesaggio e la tutela dell'ambiente.

Si è già notato che il TUFF, mediante espliciti rinvii, conferisce alla disciplina paesaggistica il ruolo di principale strumento di protezione del bosco.

54 Per approfondire, si v. M. MAURO, *Sul rapporto tra pubblico e privato nella valorizzazione della multifunzionalità del patrimonio forestale italiano: profili evolutivi, nodi ermeneutici e criticità del settore*, in *Riv. dir. agr.*, 2023, 4, pp. 531 ss.

55R. Bin, *Diritti e fraintendimenti*, in «Ragion pratica», 14, 2000, pp. 15-25; A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, Milano 2008, volume II, tomo II, pp. 185- 204;

56 Cons. Stato, sez. IV, 3 settembre 2022, n. 8167. Per un commento della pronuncia, si v. F. PELLIZZER-E. CARUSO, *Tutela della cultura e transizione ecologica nel vincolo culturale indiretto: un binomio (solo) occasionale. Alcune riflessioni a margine di Cons. Stato, sez. VI, n. 8167/2022*, in *Aedon*, 2023, 2.

57 Corte costituzionale, sentenza 9 maggio 2013, n. 85; sentenza 23 marzo 2018, n. 58.

Ora, il sistema che ne deriva pare efficiente per un'azione di conservazione in senso stretto, posta l'efficacia del vincolo paesaggistico che, per prassi consolidata delle sovrintendenze, comporta in genere l'effetto impeditivo di qualsiasi mutamento. Ciononostante, come si è osservato, la protezione intesa come mero impedimento dell'attività antropica non pare più del tutto sufficiente a garantire a pieno la salute del bosco come ecosistema, nonché il suo corretto governo come infrastruttura naturale produttrice dei diversi servizi ecosistemici e di *input* che sono necessari per lo svolgimento di attività economiche che comunque l'ordinamento giuridico tutela.

Si profila perciò in concreto il tendenziale conflitto tra la tutela paesaggistica, la tutela dell'ambiente e la garanzia delle libertà economiche.

In merito al rapporto tra i primi due valori, entrambe definiti ormai anche espressamente primari dal nuovo articolo 9 della Costituzione, e l'iniziativa economica privata, alla luce della medesima revisione del 2022 che ha inciso anche sull'art. 41 della Costituzione<sup>58</sup>, il testo costituzionale orienta nel senso di poter consentire limitazioni negative e positive volte alla protezione dei primi due valori, sempre in una logica non rigidamente gerarchica e senza mai poter giungere alla eliminazione del nucleo essenziale della libertà economica che resta tale e non si fa mai funzione pubblica.

La questione interpretativa assume una maggiore complessità quando invece si guardi al rapporto tra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente e proprio in ragione del fatto che la riforma dell'art. 9 della Costituzione ha autonomizzato le due distinte tutele<sup>59</sup>. Per meglio dire, la revisione costituzionale del 2022, nel codificare esplicitamente la tutela dell'ambiente, ha letteralmente dissociato questo valore da quello del paesaggio, nell'ambito della quale pure il primo era stato affermato. Questo aspetto della revisione è stato ritenuto da taluno nocivo per la tutela paesaggistica che potrebbe essere soverchiata da un'interpretazione della tutela ambientale definita icasticamente come industrialista<sup>60</sup>: le politiche di decarbonizzazione e di adattamento ai cambiamenti climatici si realizzerebbero attraverso attività antropiche che, alla luce delle stesse normative europee, potrebbero anche non curarsi del paesaggio italiano, in nome della affermazione del valore ambientale in termini di un interesse prioritario, assoluto e non bilanciabile. La giurisprudenza amministrativa<sup>61</sup> in effetti sta già valorizzando questa modifica della lettera del testo costituzionale, affermando con nettezza che è illegittima una valutazione amministrativa che si fondi sull'affermazione

58 Tra i molti contributi si può vedere M. CECCHETTI, La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021; G. SEVERINI E P. CARPENTIERI, Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 22 settembre 2021; R. BIFULCO, Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 6 aprile 2022; F. DE LEONARDIS, La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura, in [www.apertacontrada.it](http://www.apertacontrada.it), 2022, pp. 1-2; M. RAMAIOLI, Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Editoriale scientifica, 2022, p. 130 e ss.; F. FRACCHIA, L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo", in *Il diritto dell'economia*, fasc. n. 1/2022, p.20; L. CASSETTI, Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziative economica privata e ambiente, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di PAOLA BILANCIA*, [Federalismi.it](http://federalismi.it), 4/2022, 188 ss..

59 per una illustrazione del tema prima della riforma si veda: B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005; G. ROSSI, *Storicità e gradualità dell'emersione dell'interesse ambientale nella sfera giuridica*, in *Scritti e saggi scelti: Economia ambiente e servizi*, Torino, 2019; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010; R. FERRARA, A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, tomo I, Giuffrè, Milano, 2014;

60 P. CARPENTIERI, *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n.13/23, giugno 2023, p.81.

61 Cons. Stato, Sez. V, sentenza 28 maggio 2024, n. 4766.

della prevalenza univoca e assoluta della tutela paesaggistica.

Pur condividendo la preoccupazione descritta, si ritiene di dover ribadire la legittimità in linea di principio del modello di soluzione dei possibili conflitti sopra richiamato, che chiede di attuare un bilanciamento dei valori egualmente tutelati nella Costituzione quando gli stessi entrano in conflitto. Ciò deve valere anche quando si trovino contrapposti il valore del paesaggio, come espressione estetica e culturale, che come tale nel nostro ordinamento ha un rilievo radicato, e il valore dell'ambiente, come tutela dell'ecosistema e delle biodiversità, che costituisce un valore primario in ambito europeo oltre che nazionale.

Nondimeno non si può non rilevare come la prassi consolidata delle soprintendenze che provvedono in concreto nell'ambito dei procedimenti autorizzatori<sup>62</sup> con cui si gestisce il vincolo paesaggistico manifesti una visione eccessivamente rigida della tutela del paesaggio, secondo la quale si tende a escludere in radice l'ammissibilità di qualsiasi bilanciamento con altri interessi pubblici, come quello ambientale, la cui cura è tuttavia avvertita come particolarmente urgente<sup>63</sup>.

Per avviare a soluzione questo problema, che rappresenta una tradizionale disfunzione del nostro ordinamento, potrebbe essere utile valorizzare la riflessione sul principio di principio di integrazione della tutela ambientale in tutte le politiche pubbliche che incidano sull'ambiente<sup>64</sup>. Il principio in esame impone di contemperare i valori diversi tra loro quando entrino in concreto conflitto.

Il principio di integrazione delle tutele è affermato dall'art. 11 del TFUE e recepito dall'art. 3-*quater* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Esso costituisce una direttiva di metodo per l'esercizio della discrezionalità amministrativa, trova esplicitazione nel procedimento amministrativo, ove devono svolgersi, «*contestualmente e dialetticamente... le operazioni di comparazione, bilanciamento e gestione dei diversi interessi confliggenti*»<sup>65</sup> e implica che le amministrazioni diverse da quella titolare dell'interesse ambientale – segnatamente per esempio le amministrazioni cui spetta la tutela paesaggistica – non si possano disinteressare totalmente della sorte dell'interesse ambientale che nelle diverse situazioni concrete potrebbe richiedere un sacrificio alla protezione paesaggistica; esse dovrebbero esercitare la propria competenza tenendo conto della necessità di dover trovare, nel dialogo con l'amministrazione di tutela ambientale, una proporzionata soluzione del conflitto, nella quale tutti gli interessi pubblici e privati in rapporto dialettico devono conservare la garanzia minima del loro nucleo essenziale.

Si tratta di un criterio volto alla razionale composizione dei conflitti tra interessi pubblici tutelati che impone alle diverse amministrazioni pubbliche interessate a uno stesso procedimento di farsi carico sempre e comunque dell'interesse ambientale in una logica di necessario contemperamento e nell'esercizio tipico della valutazione discrezionale.

L'applicazione del principio di integrazione della protezione ambientale alle decisioni

62 Ricostruisce il tema N. PIGNATELLI, *L'autorizzazione paesaggistica: il procedimento amministrativo come sede di attuazione dei valori costituzionali, in federalismi*, n.21/23, 9 agosto 2023, pp. 147 e ss. ed evidenzia la lettura di una parte della giurisprudenza amministrativa, invero risalente, secondo la quale l'autorizzazione paesaggistica, essendo espressione di mera discrezionalità tecnica, non potrebbe essere espressione di un bilanciamento tra interessi diversi da quello oggetto di bilanciamento; questa impostazione diversa da quella proposta nel testo non è prevalente in giurisprudenza.

63 La giurisprudenza amministrativa è ricca di esempi nei quali i giudici sanzionano l'atteggiamento rigido e apodittico nella gestione del vincolo paesaggistico. Si veda, per esempio, la sentenza del Cons. Stato, Sez. II del 25 febbraio 2021, n. 1626 e Sez. VI n. 1504 del 14 febbraio 2024 nelle quali si afferma che il diniego di autorizzazione paesaggistica non può limitarsi ad esprimere valutazioni apodittiche e stereotipate, dovendosi specificare le ragioni del rigetto dell'istanza con riferimento concreto alla fattispecie coinvolta sia in relazione al vincolo che ai caratteri del manufatto.

64 Sul principio di integrazione delle tutele, si v. R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente e il principio di integrazione: tra mito e realtà*, in *Riv. giur. urbe.*, 2021, 1, pp. 12 ss.

65 Cons. Stato, sez. IV, 3 settembre 2022, n. 8167.

amministrative che impattano sull'ambiente e in particolare sulle foreste contribuisce a rafforzarne la natura tipicamente discrezionale e non meramente tecnica.

La gestione dell'interesse paesaggistico, in applicazione del principio di integrazione, non dovrebbe tuttavia essere eliminata per legge – come pure è accaduto con la recente modifica normativa più sopra criticata - ma dovrebbe sempre potersi svolgere ad opera delle amministrazioni competenti, che dovrebbero tenere in seria considerazione l'esigenza di una corretta e attiva gestione del bosco sempre più necessaria anche in funzione più squisitamente ambientale.

Infine, si intende discutere di un possibile conflitto tra le più recenti normative europee volte alla promozione delle fonti di energia rinnovabile e il predetto assetto dei rapporti tra le tutele dei diversi interessi pubblici stabilito dall'ordinamento nazionale. Occorre portare alle ultime conseguenze logiche la riflessione avviata al paragrafo 5 sul possibile contrasto tra un determinato bilanciamento tra valori operato a livello europeo in modo rigido e prefissato in via generale e astratta, come sembra sia accaduto nel regolamento sulla protezione della natura esaminato, e il diverso modello di bilanciamento che a livello nazionale sarebbe possibile e legittimo, dovendosi considerare oltre all'interesse ambientale, anche l'interesse paesaggistico.

Si deve osservare che il punto di equilibrio fissato in via generale e astratta a livello europeo tra i confliggenti interessi pubblici (segnatamente tra la tutela della foresta in chiave ambientale e la promozione delle fonti rinnovabili che favorisce gli impianti necessari in ogni dove) non sembra lasciare margini per consentire la cura dell'interesse paesaggistico – come tale ignorato dal diritto dell'Unione - il quale tuttavia permane con rilievo primario nel nostro ordinamento. Questa situazione può comportare un contrasto tra il diritto dell'Unione e i principi supremi dell'ordinamento nazionale.

L'ordinamento italiano, come si è cercato di dimostrare, esige che anche in presenza di interessi primari – principi fondamentali - distinti come quello alla tutela del paesaggio e dell'ambiente, gli eventuali conflitti tra i medesimi e con gli altri interessi pubblici o privati tutelati siano composti, di regola, attraverso un procedimento amministrativo partecipato, caratterizzato da analisi e valutazioni tecniche, ma anche e soprattutto da ponderazioni discrezionali in esito alle quali non si dovrebbe poter mai giungere a una decisione che determinasse un'insopportabile compromissione di uno degli interessi protetti oggetto del bilanciamento che la Costituzione ritiene primari, come sono appunto l'ambiente e il paesaggio. Alla luce dei criteri di bilanciamento accolti in sede interna, e della natura primaria dell'interesse paesaggistico nel nostro ordinamento, la norma europea in discorso potrebbe porsi pertanto in antitesi con i valori costituzionali nazionali primari. Si tratterebbe di un conflitto che, a nostro modo di vedere, non sarebbe risolvibile semplicemente invocando il principio della primazia del diritto europeo. In tale ipotesi, parrebbe più adeguato prospettare piuttosto l'applicazione della teoria dei i cc.dd. "controlimiti"<sup>66</sup>, in base alla quale sarebbe sempre possibile paralizzare l'ingresso nell'ordinamento nazionale di effetti normativi di disposizioni dell'Unione che siano pregiudizievoli per i diritti e gli interessi ritenuti fondamentali in sé stessi e nel ragionevole equilibrio reciproco che l'ordinamento nazionale comunque preserva<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Sul tema, si v., tra le altre, Corte cost. 31 maggio 2018, n. 115.

<sup>67</sup> Si v., sul tema, si veda ancora P. CARPENTIERI, *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, op. cit. e F. ALBIONE, *I nuovi equilibri giuridici tra ambiente e paesaggio sullo sfondo della transizione ecologica*, in *Riv.*

---

*giur. edile.*, 2023, 4, pp. 231 ss..