



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

# L'ordinamento forestale: prospettive di tutela e gestione sostenibile

**Dipartimento di Scienze politiche**  
**Dottorato di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale**  
**Curriculum Diritto amministrativo europeo dell'ambiente**

**Dott.ssa Arianna Gravina Tonna**  
**Matricola 1157204**

Relatrice  
Prof.ssa Maria Vittoria Ferroni

Coordinatore  
Prof. Fabio Giglioni

A.A. 2020-2021

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO, COMPARATO E  
INTERNAZIONALE – CURRICULUM DIRITTO AMMINISTRATIVO  
EUROPEO DELL'AMBIENTE

XXXIII CICLO

A.A. 2020-2021

DOTT.SSA ARIANNA GRAVINA TONNA

**L'ORDINAMENTO FORESTALE:  
PROSPETTIVE DI TUTELA E GESTIONE SOSTENIBILE**

## **Indice:**

Premessa metodologica..... p. 6

### **Capitolo I – Analisi storico-giuridica dell’ordinamento forestale.**

1.1. Il bosco nella storia..... p. 8

1.2. Cenni al regime forestale romanistico..... p. 13

1.3. Cenni al diritto germanico intermedio..... p. 16

1.4. Diritto forestale postunitario e inquadramento codicistico..... p. 21

1.5. L’ordinamento forestale nella dimensione costituzionale..... p. 30

### **Capitolo II – Attualità normativa sovranazionale e nazionale del patrimonio forestale.**

2.1 Politiche internazionali in materia ambientale e forestale..... p. 36

2.2 Politiche europee in materia forestale..... p. 45

2.3. L’ordinamento forestale nazionale a seguito della riforma costituzionale di cui alla l. cost. n. 3 del 2001..... p. 53

2.4. Analisi del d. lgs. n. 227 del 2001 e della riforma del settore forestale ad opera del d. lgs. n. 34 del 2018..... p. 55

2.4.1. Definizioni normative rilevanti..... p. 59

2.4.2. Programmazione forestale e gestione attiva della risorsa..... p. 63

2.4.3. Forme di sostituzione su terreni abbandonati e silenti..... p. 68

### **Capitolo III – Prospettive di gestione sostenibile e partecipata del patrimonio forestale nazionale: il ruolo dei servizi ecosistemici.**

3.1. Analisi delle caratteristiche del patrimonio forestale italiano: biodiversità; multifunzionalità; regimi vincolistico e di proprietà..... p. 72

3.2. Servizi ecosistemici forestali: analisi delle tipologie (di protezione, di approvvigionamento, culturali-ricreativi).....	p. 79
3.3. Valore economico e monetizzazione dei servizi ecosistemici.....	p. 87
3.4. Ruolo del Comitato per il capitale naturale e del Rapporto annuale sullo stato del capitale naturale e dei servizi ecosistemici di cui all'art. 67, cc. 1-2, della l. n. 221 del 2015 in sinergia con la Strategia forestale nazionale di cui all'art. 6, c. 1, del Testo unico in materia di foreste e filiere forestali.....	p. 93
3.5. Gli ecosistemi forestali e i relativi servizi ecosistemici nel contesto della tutela della biodiversità: la Strategia europea e nazionale per la biodiversità.	p. 102
3.6. Margini per l'inclusione di una specifica valutazione circa lo stato dei servizi ecosistemici forestali nell'ambito dei procedimenti di valutazione ambientale di cui al d. lgs. n. 152 del 2006.....	p. 106
3.7. Margini per il collegamento tra la produzione di servizi ecosistemici e il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, c. 4, Cost.....	p. 115
3.8. Il ruolo delle proprietà collettive italiane nella gestione delle risorse forestali alla luce della recente l. n. 168 del 2017 (Norme in materia di domini collettivi).....	p. 127
3.9. Le risorse forestali nel contesto della l. n. 141 del 2019 (di conversione del d.l. n. 111 del 2019, c.d. Decreto clima).....	p. 134
3.10. Governance partecipata del patrimonio forestale quale fattore collegato a un indice di maggiore sostenibilità della risorsa: una dimostrazione ecologica.....	p. 138

3.11. Riepilogo..... p. 141

**Capitolo IV – Il possibile ruolo di un’Agenzia nazionale per i servizi ecosistemici.**

4.1. Genesi storica dell’agenzia nel diritto amministrativo nazionale.... p. 143

4.2. Caratteristiche del modello e fenomeno dell’*agencification* in ambito internazionale ed europeo..... p. 154

4.3. L’Agenzia europea per l’ambiente..... p. 164

4.4. Le agenzie nazionali in materia ambientale..... p. 169

4.5. Attualità organizzativa del modello dell’agenzia e della disciplina nazionale di cui al d. lgs. n. 300 del 1999..... p. 176

4.6. Il possibile ruolo di un’Agenzia nazionale per i servizi ecosistemici.... p. 181

Conclusioni..... p. 193

Bibliografia..... p. 200

## PREMESSA METODOLOGICA

L'ordinamento forestale, tema della presente ricerca, sarà osservato in una triplice e reciproca prospettiva: storica, giuridica e scientifica.

Le ragioni di tale impostazione metodologica sono rese necessarie dalle caratteristiche della stessa materia forestale.

L'analisi storica, anzitutto, ha l'evidente scopo di indagare l'atteggiarsi del diritto – proprio in quanto esso stesso prodotto storico – verso la risorsa forestale nell'avvicendamento delle diverse epoche, al fine di rinvenire le tendenze e i tratti comuni della normazione.

L'analisi giuridica, che prende necessariamente le mosse da alcuni cenni allo studio degli ordinamenti più antichi – in particolare, romano e germanico – ricostruisce il retroterra di istituti che si è poi riversato nella moderna codificazione, avvenuta in Europa nel XIX secolo, e nel successivo costituzionalismo italiano ed europeo. Nell'ambito del più recente dibattito giuridico, i beni pubblici ambientali sono stati oggetto di una rinnovata analisi e sono emerse prassi amministrative di collaborazione tra cittadini e pubblica amministrazione per la tutela di tali beni, nell'alveo del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, u. c., Cost.; in questo senso, l'analisi critica di tali approdi dottrinali sarà calibrata sullo stesso ordinamento forestale italiano, al fine di valutare la loro eventuale percorribilità normativa.

L'analisi scientifica, in particolare ecologica e climatologica, è resa necessaria dall'adozione di una prospettiva di metodo che fa assurgere il dato scientifico a parametro di validità e legittimità della norma giuridica; l'approccio parimenti ecologico e climatologico risulta necessario, peraltro,

alla comprensione delle cause determinanti le crisi ordinamentali avvenute nella storia e nel presente del diritto e sarà un dato utile alla parallela analisi giuridica.

In coerenza con i percorsi di studio elaborati dalla dottrina pubblicistica, e con particolare riferimento alla teoria degli organi e al modello amministrativo dell'agenzia, l'ultima parte dello studio sarà dedicata alla prospettiva – richiedente ulteriori profili di analisi della legislazione interna, nonché elementi di comparazione giuridica nell'ambito del diritto amministrativo europeo e internazionale – dell'istituzione di un'Agenzia nazionale per i servizi ecosistemici.

## CAPITOLO I:

### ANALISI STORICO-GIURIDICA DELL'ORDINAMENTO FORESTALE

Indice sommario: 1.1. Il bosco nella storia. 1.2. Cenni al regime forestale romanistico. 1.3. Cenni al diritto germanico intermedio. 1.4. Diritto forestale postunitario e inquadramento codicistico. 1.5. L'ordinamento forestale nella dimensione costituzionale.

*Summum honor  
homini datum:  
arbores silvaeque intelligebantur.*

Plinio, *Historia naturalis*, XII, Proemio

Essere artisti significa: non calcolare o contare;  
maturare come l'albero, che non incalza i suoi succhi  
e fiducioso sta nelle tempeste di primavera,  
senza l'ansia che dopo possa non giungere l'estate.  
L'estate giunge.

Rainer Maria Rilke, *Lettere a un giovane poeta*

Noi conosciamo un'unica scienza, la scienza della storia.

Karl Marx, Friedrich Engels, *L'ideologia tedesca*

#### 1.1. *Il bosco nella storia.*

Ecco là, l'intrico di radici antiche, le linee parallele del tronco, l'armonioso posizionamento delle fronde sulle verticali del Sole e della Luna, confondersi con la geometria scolpita di un tempio marmoreo. Dall'oscurità informe, che pervade a perdita d'occhio le macchie primigenie, emerge il bosco sublimato nella pietra: l'architettura è testimone fedele del tempo in cui il culto arboreo fondava e codificava la *civitas*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A. DE BERENGER, nei suoi insigni *Studii di archeologia forestale. Dell'antica storia e giurisprudenza forestale in Italia*, Treviso e Venezia, Stabilimenti Tipografici F.lli Longo, 1859-1863, descrive il rito di inaugurazione dei templi nei boschi sacri, in particolare di quelli funzionali all'apposizione di un



Studi sulle prove dell'esistenza di tale fratellanza arborea possono essere facilmente compiuti in seno all'etimologia, vera scienza delle radici: quella del lemma *albero* (*arbor*) si perde nei tempi e spazia nella semantica del «produrre, esser fecondo», dell'«innalzarsi, crescere, prosperare», nonché di «essere»<sup>2</sup>; è quindi «nome *universale* (il corsivo è di chi scrive) di tutte le piante che hanno un fusto ritto, solitario, perenne, grosso, legnoso, il quale nella parte superiore si spande in rami a guisa di braccia o in una chioma di fronde aperte»<sup>3</sup>.

E ancora, la radice della parola *libro*: essa si origina dal latino *librum*, accusativo di *liber*, «propriamente la scorza interna dell'albero»<sup>4</sup>, *rectius* «il più interno dei tre strati, nei quali si divide la corteccia degli alberi (scorza, alborno, libro), sul quale, e principalmente su quello del *papyrus* egiziano, un dì solevano scrivere i nostri antichi»<sup>5</sup>.

La profonda e antichissima concrezione tra gli alberi e la cultura mediterranea è osservabile, eminentemente, oltre che nelle opere monumentali d'architettura, nella radice del termine *gemma*: «sta per gen-ma ed ha la stessa radice del verbo gen-o = gr. *gennao*, genero, produco», la quale «propriamente è l'Occhio o Bottone donde, nelle piante germogliano

---

confine: «Laonde i boschi sacri costituivano quello, che i gromatici chiamavano *compitum*, *trifinium*, *quadrifinium*, *pentagonium*, *confinium*, etc., e che gli aruspici (*fratres aruales*) ed auguri indicavano come luogo topico, e punto di partenza per descrivere e conterminare una proprietà. Ora la conterminazione, essendo considerata come atto solenne e religioso, dovea iniziarsi colla celebrazione, d'un comune sacrificio. Quindi per adempiere a questo precetto, sgombravasi il tratto di bosco, che rinchiudeva il punto stabilito per l'inaugurazione del termine incipiente, formandovi un meriggio, o vacuo, che dicevasi luco; stabilito il quale, si dava mano all'erezione d'un altare *ex tempore* (di rocce e piote), oppure d'un sacello o tempio, cui d'ordinario per consentimento dei sacerdoti, conferivasi il diritto di asilo, facendo servire l'area circostante da *conciliabulum*, ad uso delle radunanze municipali e dei mercati, ed a depositario di spoglie opime», p. 34. Il bosco quale regolatore naturale dei limiti tra fondi contigui, nonché tra Stati confinanti, costituisce un importante dato di partenza per l'analisi storico-giuridica del regime dominicale romanistico.

<sup>2</sup> O. PIANIGIANI, *Vocabolario Etimologico*, Fratelli Melito Editori, La Spezia, 1991, v. *Albero*, p. 33.

<sup>3</sup> *Ibidem*, cit.

<sup>4</sup> «derivante da una radice europea LAP-, sbucciare, che riscontrasi pure nel gr. *lepein*, dibucciare, *lepos*, *lepis*, *lopos*, corteccia, buccia», *ibidem*, cit., v. *Libro*, p. 757.

<sup>5</sup> *Ibidem*, cit.

foglie e fiori, e solo per similitudine vale per Pietra preziosa, lavorata e incastonata»<sup>6</sup>.

Significativo è altresì l'etimo dello stesso termine *foresta*, che la scienza etimologica vuole riconnesso alla radice latina *fòris* o *fòras*, che sta per «fuori», da cui la conseguente semantica sia di «luogo fuori dell'abitato», sia di «luogo posto fuori della legge comune, che è quanto dire luogo bandito»<sup>7</sup>.

Al contempo, nel suo *Il Ramo d'oro*, celebre e insuperato trattato di antropologia dedicato allo studio del culto degli alberi, anche James Frazer si sofferma sull'etimologia e constata che «da un esame delle parole teutoniche significanti “tempio”, il Grimm ha dimostrato che probabilmente tra i Germani i più antichi santuari non erano che boschi naturali»; secondo l'Autore, non solo «il culto degli alberi è ben attestato fra tutte le grandi famiglie europee», invero «molte sono le prove del culto degli alberi nella Grecia e nell'Italia antica (...). Ma forse quest'antica forma di religione non era conservata in nessun luogo del mondo antico meglio che nel cuore della stessa grande metropoli»<sup>8</sup>: Roma.

Ulteriori e decisive prove a favore di tale effettività muovono dai mirabili *Studi di archeologia forestale* condotti al volgere dell'Ottocento da Alfonso De Berenger.

L'eminente studioso, nel ripercorrere l'antica giurisprudenza e le prime leggi forestali della storia di Roma, insegna che «le antichità monumentali

---

<sup>6</sup> Ibidem, cit., v. *Gemma*, p. 596.

<sup>7</sup> Ibidem, cit., v. *Foresta*, p. 551-552; la voce etimologica spiega inoltre come, nell'accezione appunto di luogo solitario, “nelle Alte Alpi [...] la voce *forest* si trova ad ogni piè sospinto, anche come nome di località, col senso di *abitazione isolata*” e specifica come anche il verbo *forestare* assunse da un significato più antico di “mettere al bando” quello di “porre una foresta”.

<sup>8</sup> «Nel foro, il centro degli affari della vita romana, il sacro fico di Romolo fu venerato sino ai tempi dell'Impero, e bastava che il suo tronco languisse per riempire la città di costernazione. Ugualmente sulle pendici del Palatino cresceva un corniolo che era stimato una delle cose più sacre a Roma. Se un passante si accorgeva che l'albero languiva, dava l'allarme a gran grida, la gente per le strade lo propagava e subito si vedeva da tutte le parti accorrere alla rinfusa una folla portando delle brocche d'acqua come se si fossero affrettati (dice Plutarco) a spegnere un incendio», J. FRAZER, *Il Ramo d'oro*, Torino, Einaudi, 1976, pp. 175-177.

d'Italia e la storia odierna palesano che la sua prima condizione territoriale fu ben diversa da quella degli altri paesi d'oltremonte. La confinante Germania e parte della Gallia erano ancora coperte da paludi e orride selve popolate di uri, bisonti e alci, quando in Italia già fiorivano fino da epoche anteriori di molto alla fondazione di Roma, i germi della primitiva orientale ed asiatica civilizzazione, le arti etrusche ed il commercio»<sup>9</sup>.

L'epoca dell'espansione militare romana, dapprima nella penisola italiana e poi nel resto del continente, portava quindi con sé i primi e irrevocabili varchi all'interno delle foreste europee. Ma prima di valicare con le proprie legioni la corona alpina verso la conquista, «la stessa Roma nei primi tempi era ingombra da boschi al di dentro, e circondata di boschi al di fuori, popolati da piante gigantesche, per lo più frondifere, alla conservazione delle quali si congiungevano le idee religiose del popolo»<sup>10</sup>: al di là del Pomerio, confine romuleo della città, si estendeva una «serie di sacri boschi dell'antichissimo agro romano, ch'erano pubblici e tenuti in grande onore», cui seguivano «le boscaglie del monte Mutela, dei monti Romani e del Tevere, pubbliche anch'esse, ma destinate ad usi profani; ed infine le svariate e numerosissime

---

<sup>9</sup> A. DE BERENGER, *Studi di archeologia forestale. Dell'antica storia e giurisprudenza forestale in Italia*, Trento e Treviso, 1859-1863, pp. 4-5.

<sup>10</sup> A. DE BERENGER, cit., pp. 16-19, che a proposito lusinga: «Il colle Aventino, nell'anno trecento di Roma, era tutto vestito di roveri, di lecci e di allori (...). Un bosco di querce stava sul colle *Querquetulanum* (nome che secondo Donato fu poscia cambiato in quello di *mons Coelius*) presso la porta di Roma detta Querquetulana (...). A piè del colle *Fagutale* nell'Esquilino (che prese il nome dagli antichi faggi ed eschi) e quello di Giunone Lucina, così detto dal luco che presidiava. Fra l'Esquilino e il Viminale (dai vimini), cioè nel *Vicus Patricius*, sorgeva un bosco consacrato a Diana (...). Nell'esculeto, che adombrava il monte Gianicolo, destinato alle adunanze popolari, fu stabilito dal dittatore Ortensio, che le leggi bandite dal popolo dovessero essere obbligatorie anche pei quiriti. L'acquitrinoso Palatino, asciugato con fagne da Tarquinio Prisco fino a Servio Tullio, era coperto dal bosco Luperco (Ineo ossia Fauno), e da questo le lupe scendevano a dissetarsi nel Tevere. Dal suo piede fino alla via Nuova si estendeva il Luco di Vesta. Lo spazio tra il Quirinale e il Capitolino era boscaglia e palude, assegnata da Romolo all'asilo dei delinquenti, e perciò detto *lucus asylii*: privilegio che, in ossequio alle divinità cui le foreste eran sacre, fu poi esteso a quasi tutte le selve sacre, ai templi, e fino alla metà del XVII secolo, anche alle chiese cristiane. Appiedi del Capitolio stendevasi la selva Argileto, ombreggiante il sepolcro di Argo, ucciso dai ministri di Evandro. La zona di circonvallazione della città di Roma chiamavasi il sacro Pomerio, che per riguardi strategici doveva rimanere al nudo; ma da questo in fuori sorgevano boschi di svariata vegetazione per tutto l'agro romano».

selve dei privati: cui manteneva il precetto della conservazione e del buon governo forestale; diritto georgico già sostenuto ed insinuato dall'antica scienza agraria, la quale risguardava il bosco o luco quale parte necessaria ed integrante d'ogni podere».

Nonostante la forte vocazione militare<sup>11</sup>, l'ordinamento giuridico romano conservava e faceva suo, nel divenire dei secoli, un cospicuo compendio di leggi in tema di protezione forestale; la più antica e rilevante fonte normativa è da rinvenirsi nelle leggi delle XII Tavole, ove si «prescriveva di serbare e coltivare i luchi<sup>12</sup> nelle campagne, ed ornarli cogli emblemi dei Lari, a differenza dei campi aperti, cui vietava di consacrare, come pur vietava di approfondire oro, argento ed altre materie preziose in offerte religiose»<sup>13</sup>.

A fronte, quindi, di un primo e più evidente scopo pubblico di mantenere vivo nella popolazione il pur radicato sentimento religioso legato agli alberi, «nondimeno il fine occulto di questa legge era di lasciar crescere i boschi ad alto fusto, invece che tenerli in condizione di boschi cedui. Quindi il luco, essendo fustaia riservata, poteva agevolmente distinguersi dal bosco profano, ossia deciduo, e si tenevano per empj coloro, che non avessero saputo distinguere il legno sacro, dal non sacro, ossia comune»<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Eppure, DE BERENGER sottolinea: «Ed in fatto il rispetto del popolo verso le foreste, specialmente di quercia, era tanto radicato fra gli stessi soldati, che Cesare ebbe a durar fatica per vincere la ritrosia delle sue coorti a prestarsi all'atterramento di boschi, che impedivano le operazioni di guerra. I soldati credevano precisamente, che se avessero adoperato le mannaje contro quei sacri tronchi, uscite ne sarebbero lagrime, sangue e lamenti, ed i colpi sarebbero stati rimandati a castigo sopra di essi», citando a sostegno un verso dell'Eneide (Virg. Aen. III, 26-29. – Lucan. Pharsal. III, 429): «*Sed fortes tremuere manus, motique verenda. Majestate loci, si robora sacra ferirent, In sua credebant redivas membra secures*».

<sup>12</sup> Il termine *luco* individua propriamente il bosco sacro, che differisce dal bosco dedicato agli usi pagani e dalle selve dei privati. L'analisi etimologica della voce lo fa derivare dall'antica radice celtica *luc*, *lug* o *loc*, ovvero dall'illirica *luga* o *luka*, corrispondenti al latino *lucus*, «*a lucendo*, come dissero i Latini, che sembra attagliarsi alla radice di *lucere*, splendere, illuminare, quasi dica ammasso di legna da ardere, ovvero perché, simile al sscr. *lokà*, spazio libero = lit. *laùkas*, campo, e all'a. a. ted. *lôh*, bosco, apparisce da lontano alla vista», in *Vocabolario Etimologico*, cit., v. *Luco*, p. 777.

<sup>13</sup> DE BERENGER, ibidem, cit., p. 32.

<sup>14</sup> DE BERENGER, ibidem, cit. p. 33. Torna utile anche la citazione, operata da E. FINZI, in *Riflessi privatistici della Costituzione*, in P. CALAMANDREI – A. LEVI, *Commentario sistematico alla*

Il nucleo più originario del regime della proprietà pubblica romana era quindi legato intrinsecamente al culto degli alberi e al loro significato identitario, non solo per la fondazione ma anche per la costruzione della fisionomia dell'*urbs* e, di conseguenza, della *res publica*.

## 1.2. Cenni al regime forestale romanistico.

Prima di accennare un'analisi all'ordinamento forestale di epoca romana, appare necessario compiere un dovuto inquadramento di storia del clima: è noto<sup>15</sup>, invero, che il periodo della fondazione e successiva espansione territoriale di Roma, dapprima verso meridione e poi a settentrione, sia stata anche la conseguenza del c.d. «*optimum* climatico dell'età romana», protrattosi sino all'era interglaciale medievale. La letteratura scientifica, in particolare climatologica<sup>16</sup>, ha dimostrato infatti che la «massima espansione dell'impero coincide con un periodo piuttosto caldo e tuttavia non troppo secco, che gli storici del clima chiamano *Roman Climatic Optimum*», osservando inoltre che «il riscaldamento, che durò dal I° secolo fino a circa il

---

*Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1950, p. 40, di Orazio: «... *fuit haec sapientia quondam: publica privatis secernere, sacra profanis*».

<sup>15</sup> Si confronti l'importante saggio di W. BEHRINGER, *Storia culturale del clima. Dall'era glaciale al Riscaldamento globale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2013, pp. 90-92.

<sup>16</sup> La scienza del clima ha, peraltro, una storia assai recente, la cui origine è individuabile nel XX secolo; J. R. MCNEILL e P. ENGELKE, ne *La grande accelerazione. Una storia ambientale dell'Antropocene dopo il 1945*, Torino, Einaudi, 2018, pp. 68-69, argomentano che «vista la complessità del clima della Terra, non dovrebbe sorprendere che una comprensione su base scientifica di questi fenomeni sia piuttosto recente: ha richiesto un livello alto di cooperazione interdisciplinare e ha coinvolto geofisici, oceanografi, meteorologi, biologi, fisici, geologi, matematici e specialisti di una serie di altre discipline. Come fenomeno globale, i mutamenti climatici hanno dato vita a collaborazioni scientifiche che travalicano i confini nazionali. La storia della climatologia è stata pertanto segnata da queste forme di cooperazione. Sebbene ci sia ancora molto da apprendere sui cambiamenti climatici, l'ultimo mezzo secolo ha visto enormi progressi scientifici. La preoccupazione per l'innalzamento dei livelli di CO<sub>2</sub> è in gran parte la ragione della maggior attenzione scientifica riservata al problema. Le strumentazioni tecnologiche, come i satelliti, accessibili solo dopo l'inizio della guerra fredda, hanno contribuito a tradurre l'attenzione in informazione e interpretazione. Questi strumenti si sono dimostrati fondamentali per la raccolta e la valutazione dei dati necessari a tracciare una mappa storica del clima della Terra, per creare un modello dei suoi meccanismi e – con limiti netti – predirne il futuro».

400 d.C. e che corrisponde a un innalzamento dei mari (a causa dello scioglimento dei ghiacciai), deve aver contribuito al consolidarsi di questo primo grande impero del Mediterraneo settentrionale, o almeno alla sua espansione verso nord»<sup>17</sup>.

Nella sua analisi storica sul paesaggio agrario italiano, Emilio Sereni definì quest'ultimo come «quella forma che l'uomo, nel corso ed ai fini delle sue attività produttive agricole, coscientemente e sistematicamente imprime al paesaggio naturale»<sup>18</sup>: i suoi studi hanno confermato che il paesaggio, con l'età romana, da un'antecedente tradizione agricola ad una maggiore vocazione pastorale, si è tradotto nella proliferazione di un paesaggio prettamente silvo-pastorale, il c.d. *saltus*: «non ci soffermeremo qui sugli agenti che, già sul finire dell'età repubblicana, cominciano a condizionare questa nuova prevalenza di un'economia pastorale, e di un certo decadimento della cultura granaria in molte parti della penisola», «basti rilevare che, a questa ripresa dell'economia pastorale, risponde una notevole estensione del paesaggio del *saltus*: che – secondo la definizione del giureconsulto e filologo Elio Gallo – è un paesaggio informe «*ubi silvae et pastiones sunt*», cioè di selve e pascoli: solo interrotto, semmai, da qualche piccolo appezzamento a cultura, ad uso dei pastori e dei guardiani»<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> W. BEHRINGER, *ib.*, cit., p. 92, il quale riporta un ulteriore dato di interesse: nel 280 d.C., infatti, a fronte di un divieto di praticare la viticoltura presso le province germaniche introdotto da un editto di Domiziano, intervenne «un editto dell'imperatore Probo (232-282 d.C., 276-282 d. C.)», il quale «cassò quel divieto, sicché la viticoltura fu introdotta in Germania e in Inghilterra; e il successo fu tale che, a partire dal 300 d.C. ca., non si trovano praticamente più notizie di importazioni di vino dal sud»; il dato climatologico è di estrema rilevanza, stante la possibilità climatica di praticare la viticoltura a tali latitudini, e conferma la risalita verso settentrione del c.d. *optimum* climatico romano.

<sup>18</sup> E. SERENI, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Bari, Laterza, 2017, p. 29.

<sup>19</sup> L'Autore chiarisce, peraltro, come successivamente – a partire dall'epoca del Basso Impero – il progressivo ritorno a pratiche agricole diffuse abbia portato all'usurpazione e all'appropriazione di terre pubbliche: «vengono assumendo un rilievo crescente, nel processo di estensione dei *saltus*, quegli agenti della degradazione e della disgregazione di un paesaggio agrario già formato, che già nei primi secoli del Principato avevano largamente operato in vari settori della penisola. Non per caso il termine stesso di *saltus* – usato dapprima, genericamente, a designare un paesaggio silvo-pastorale – diviene, in pratica, sinonimo di “grande proprietà signorile o imperiale”»; prosegue, inoltre, l'analisi storica

Una prima nozione giuridica di tradizione romanistica del bosco e del suo regime può essere tracciata tenendo presente la suddivisione amministrativa del territorio: questo era distinto, in particolare, nell'*ager*, che formava il territorio dello Stato; nel *territorium*, corrispondente alla superficie fondiaria comunale; nel *fundus*, ossia il podere, ed infine nel *locus*, quale parte di quest'ultimo<sup>20</sup>. In tale contesto di tassonomia amministrativa del territorio, una fondamentale nozione giuridica del regime forestale era da rinvenirsi nella legge Toria<sup>21</sup>; in essa non era presente una definizione esatta del termine «bosco» (*sylva*), ma lo si individuava quale «complesso d'alberi destinati a riprodursi, ed a fornire legna da fuoco, o legname, oltre qualche altro prodotto accessorio»; la nozione esaltava, quindi, la funzione tipicamente produttiva del bosco, in coerenza con l'abbondanza della risorsa forestale che caratterizzava ancora tale epoca storica.

Discrimine funzionale fondamentale, per l'utilizzazione della matrice boschiva, era costituito comunque dalla distinzione – peraltro ancora attuale – tra bosco ceduo e deciduo: il bosco ceduo era utilizzabile ed era possibile praticarvi anche il taglio a raso; il bosco deciduo, per contro, era passibile di utilizzazione solo a condizione che ciò non determinasse un deterioramento del fondo: è evidente che su tale tipo di bosco insistesse una forma primigenia di riserva amministrativa<sup>22</sup>.

---

spiegando che «non si tratta solo, si badi bene, di un processo di degradazione del paesaggio agrario, ma anche di una progressiva disgregazione delle sue forme più precise. Nel nuovo ordinamento interno della grande proprietà, del *saltus* signorile o imperiale, in effetti, con la preminenza che in esso vengono assumendo le attività dell'allevamento, il riconoscimento del diritto di pascolo dei coloni su tutte le terre del *saltus* (*jus pascendi*) diventa un'esigenza produttiva, così come un'esigenza produttiva diviene il riconoscimento del loro diritto di semina sulle terre salde (*jus serendi*): da un regime e da un paesaggio di campi chiusi, così, già si rileva la tendenza al passaggio ad un regime di campi aperti, nel quale tutte le terre del *saltus*, appunto, sono aperte, dopo il raccolto, al pascolo promiscuo delle greggi», in *ib.*, cit., pp. 62-66.

<sup>20</sup> A. DE BERENGER riporta tale classificazione amministrativa, valida presso gli agrimensori romani. Si confrontino i suoi *Studii di archeologia forestale*, cit., p. 138.

<sup>21</sup> Emanata nell'anno 643 dalla fondazione di Roma.

<sup>22</sup> Si confronti ancora A. DE BERENGER, cit., pp. 139-142.

Tale prima distinzione è importante se rapportata alla disciplina romanistica della proprietà: nonostante, infatti, il regime dominicale fosse imperniato intorno ai concetti della signoria sulla cosa e dello *jus excludendi alios*, al proprietario privato del bosco deciduo era in ogni caso imposto un onere di protezione a salvaguardia del bene boschivo esistente sul suo fondo; la proprietà privata, ove comprensiva di beni forestali, è stata quindi fin da epoca romana orientata ad una funzionalizzazione, tesa alla conservazione e alla salvaguardia del patrimonio forestale<sup>23</sup>, che oggi virtuosamente il legislatore individua nell'ambito di un più generale *capitale naturale*.

### 1.3. Cenni al diritto germanico intermedio.

Tra i principali contributi di dottrina storico-giuridica in tema di proprietà sono da citarsi, soprattutto, gli apporti teorici di Vincenzo Cerulli-Irelli e di Paolo Grossi.

Il primo, in particolare, ha studiato<sup>24</sup> il fenomeno del pluralismo giuridico ordinamentale del periodo storico che ha visto la compenetrazione reciproca tra diritto romano e germanico.

---

<sup>23</sup> Tale affermazione è suffragata da un'interessante analisi di Y. THOMAS, ne *Il valore delle cose*, Macerata, Quodlibet, 2015, pp. 22-23, ove afferma che «il carattere patrimoniale e commerciale delle *res* non è mai stato formulato esplicitamente se non in modo negativo. L'affermarsi di questa vocazione principalmente patrimoniale delle *res* non si coglie infatti che per contrasto rispetto al regime di indisponibilità da cui esse sono eccezionalmente colpite tanto nel diritto sacro quanto nel diritto pubblico. Perché appaia esplicitamente la loro natura giuridica di cose valutabili, appropriabili e disponibili, è necessario che alcune tra esse siano state escluse dall'area dell'appropriazione e dello scambio, e quindi destinate agli dei o alla città, secondo un modello di tesaurizzazione comune al mondo antico che ha trovato la propria espressione giuridica più tipica, e forse la propria stessa concettualizzazione, solo a Roma. È allora che la giurisprudenza dell'epoca imperiale qualifica questi beni, secondo una formula paradossale e che non sempre è stata compresa, come "cose appartenenti a un patrimonio che non appartiene a nessuno" (*res nullius in bonis*); è allora che essa le qualifica anche come "cose la cui alienazione è vietata" o, secondo un'espressione più frequente, come "cose delle quali non si dà commercio"».

<sup>24</sup> Si confrontino, in particolare, i suoi *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, Cedam, 1983, in particolare pp. 210-336 e, da ultimo, *L'amministrazione "costituzionalizzata" e il diritto pubblico della proprietà e dell'impresa*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 237-295. In tema, vedasi anche M.



Vestigia<sup>25</sup>, ancorché viventi, di tale sincretismo giuridico si rinvengono nelle proprietà collettive italiane: «l'affermazione del testo costituzionale che la proprietà è pubblica o privata, nasconde più di un equivoco, ed è del tutto insufficiente a descrivere la realtà dell'ordinamento, che presenta [...] una pluralità di situazioni soggettive di appartenenza di cose del mondo materiale; diverse categorie di cose, diverse categorie di soggetti, diversi regimi giuridici delle situazioni di appartenenza»<sup>26</sup>. Il vicendevole assorbimento delle rispettive culture giuridiche si è caratterizzato come un processo lento che ha informato di sé l'intero periodo del diritto intermedio, in un contesto storico-politico in cui «la società occidentale del periodo in esame conobbe una significativa evoluzione verso forme organizzative di economia curtense»<sup>27</sup> originanti la c.d. *signoria fondiaria*.

Storicamente, «la signoria fondiaria nacque da una forma di organizzazione produttiva rurale inedita nella quale i rapporti tra signore e i coltivatori della

---

CARVALE, *Ordinamenti giuridici dell'Italia medievale*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 15-108, ove si spiega che «tra gli ultimi anni del secolo IV e i primi del successivo le popolazioni germaniche, che da tempo premevano ai confini dell'Impero romano d'Occidente, riuscirono a penetrare nelle regioni imperiali e a stanziarsi stabilmente nelle stesse. Si ebbe allora l'incontro tra la civiltà romana e quella germanica»; l'incontro tra le due culture giuridiche è avvenuto, come noto, nel contesto della frammentazione politica conseguente alla caduta dell'Impero romano d'Occidente: la stessa ha quindi creato le condizioni – anche per le caratteristiche della tradizione ordinamentale germanica, di tipo essenzialmente militare e connotata da vincoli di fedeltà oltre che di lignaggio – per l'instaurazione storica del feudalesimo; in tal senso, come ricorda e testimonia l'antico brocardo *ubi feuda, ibi demania*, il contributo concettuale all'istituto demaniale da parte della tradizione giuridica germanica è evidente. Per il suo fondamentale e insuperato contributo alla teoria del pluralismo degli ordinamenti giuridici, si rimanda a S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, I, Pisa, Enrico Spoerri Editore, 1918.

<sup>25</sup> Si confronti in tema l'interessante contributo di V. CERULLI-IRELLI, *Apprendere «per laudo»*. Saggio sulla proprietà collettiva, in *Quaderni Fiorentini*, v. 45, 2016, p. 8: «di “reliquie” si parlava nella letteratura di fine Ottocento, per indicare forme di appartenenza della terra, pur diffuse in passato, ma ormai superate per fare luogo alla piena proprietà privata individuale (non promiscua) della terra».

<sup>26</sup> V. CERULLI-IRELLI, *L'amministrazione “costituzionalizzata”*, cit., p. 277; ivi, l'A. argomenta inoltre che «le situazioni rapportabili alla “proprietà privata” [...] si diversificano a seconda degli statuti di diritto pubblico che attengono alle cose che ne sono oggetto; e segnatamente sul versante delle cose immobili (che vanno a comporre il territorio) tutte esse presentano un rilievo pubblico (beni di interesse pubblico), del tutto a prescindere dalla natura del soggetto che ne ha la disponibilità giuridica (privato, pubblico o collettivo che sia)».

<sup>27</sup> M. CARVALE, cit., p. 108-109.

terra erano disciplinati da norme diverse da quelle che regolavano i medesimi rapporti nei tradizionali sistemi di produzione», poiché «l'azienda curtense prevedeva, infatti, la divisione del fondo in due parti distinte, la *pars dominica* – che troviamo indicata nelle fonti con numerosi termini, come *demanium*, *demesne*, *mansus indominicatus*, ecc. – posta sotto il diretto ed esclusivo controllo del titolare del fondo, ed il *massaricium*, area divisa in varie unità rurali, detti mansi (*mansus*, *Hufe*, *tenure*, *virgate*), assegnate a coltivatori, liberi e non liberi»<sup>28</sup>.

La realtà storica della signoria fondiaria, consegnata dall'interregno romano-germanico, «comportava la fine della sostanziale parità di condizione di cui gli uomini liberi godevano nell'ordinamento popolare della tradizione germanica»<sup>29</sup>.

Paolo Grossi, inoltre, ha compiuto un'importante analisi storico-giuridica sull'istituto della proprietà<sup>30</sup> alla luce dei citati fenomeni di sincretismo giuridico tra ordinamenti romano e germanico, divenendo iniziatore di un

---

<sup>28</sup> M. CARVALE, cit., pp. 108-109: «I contadini che ricevevano il manso lavoravano liberamente la terra, ma avevano il diritto di appropriarsi solo di una parte del prodotto ottenuto: il resto doveva essere consegnato al proprietario. Inoltre essi erano tenuti a prestare la loro opera per la coltivazione della *pars dominica*, il cui prodotto, peraltro, spettava per intero al proprietario: prendevano, pertanto, parte, insieme con i servi domestici del padrone – quelli, cioè, che vivevano presso la casa del proprietario –, ai lavori di aratura e di mietitura del *demesne*, alle opere di trasporto del prodotto dei mansi alla corte signorile, a tutte le attività di trasformazione dei frutti dell'agricoltura e del pascolo, destinando a detta attività un certo numero di ore settimanali (*corvéés*) secondo quanto fissato dalle norme consuetudinarie del luogo. I possessori dei mansi, inoltre, erano tenuti ad utilizzare per la trasformazione del loro prodotto soltanto i servizi che erano forniti a questo dal signore: pertanto il mulino, il frantoio, il forno utilizzabili erano soltanto quelli del padrone e non potevano essere sostituiti da altri costruiti e posseduti dai titolari dei mansi. Questi ultimi, infine, avevano la possibilità di usufruire, anche ai fini della produzione del loro appezzamento fondiario, di pascoli e di foreste che rientravano nella riserva dominicale»

<sup>29</sup> M. CARVALE, cit., p. 109.

<sup>30</sup> Analisi che può compendiarsi, principalmente, nella sua fondamentale opera di critica giuridica *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza postunitaria*, 1977; si segnala anche, da ultimo, il suo *L'ordine giuridico medievale*, Bari, Laterza, 2017.

importante dibattito giuridico<sup>31</sup> che ha informato di sé la dottrina pubblicistica degli anni Settanta del '900.

I fenomeni storico-giuridici suddetti furono propedeutici alla nascita e alla moltiplicazione di un pluralismo di proprietà collettive, in particolare da parte di popolazioni residenti in contesti rurali e montani – tradizionalmente di vocazione forestale e pastorale –, le quali tendevano ad organizzarsi in istituti giuridici comunitari, stante la scarsità delle risorse ambientali disponibili. Tali istituti sono rappresentati principalmente dagli usi civici<sup>32</sup>, la cui nozione giuridica letterale non abbraccia però compiutamente i tratti tipici della demanialità – tra i quali principalmente, l'inalienabilità, l'imprescrittibilità, l'indisponibilità<sup>33</sup>– insiti nella disciplina consuetudinaria dei beni che ne sono oggetto<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> È interessante, in tema, accennare a un dato di storia accademica, riportato da A. SCHIAVONE, *Storia giuridica di Roma*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 483-484: «la tradizione romanistica», originatasi con la fondazione delle prime Università giuridiche italiane di Bologna e Padova, «costituì un evento davvero grandioso, che cominciò a consumarsi a partire dal XIII secolo in Italia e fuori, in Spagna, in Francia e, specialmente, nei Paesi Bassi. Tutta a sé fu la vicenda della penetrazione del *ius commune* in Germania», ove si originò «una forte opposizione al diritto romano, che riuscì a prevalere sui diritti locali a fatica e definitivamente solo alla fine del XV secolo»: soprattutto «la massa dei contadini dimostrò particolare attaccamento alle consuetudini locali non per nazionalismo, ma per interesse: quelle consuetudini (gli *usus terrae*) garantivano ai coloni l'inamovibilità dei fondi da essi coltivati, mentre lo schema romano della *locatio rei* attribuiva al padrone il potere di ottenerne il rilascio. Anzi, l'appello al diritto romano aveva consentito ai signori feudali di reclamare la proprietà esclusiva su acque, boschi e pascoli, in luogo della proprietà comune garantita dalla consuetudine, con il conseguente diritto di ogni contadino di pescare, far legna, pascolare. Ma le schiere contadine, e le idee professate dai loro profeti, furono ripetutamente sconfitte tra il 1525 e il 1526; il modello egalitario e comunitario tramontò e il diritto romano non trovò più significative opposizioni».

<sup>32</sup> Si confronti, in tema di usi civici, il fondamentale contributo di S. ROMANO, in *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1906, pp. 555: «Residui di istituzioni antichissime [...], durano ancora con diverse figure nelle regioni d'Italia, dei diritti a favore di collettività più o meno estese su beni appartenenti al patrimonio delle collettività medesime o di terzi».

<sup>33</sup> Si veda ancora S. ROMANO, *ib.*, cit., p. 558-559: «Tali diritti sono di regola sia per la loro stessa natura, sia per consuetudine o consacrazione di dottrine tradizionali, inalienabili e imprescrittibili: essi, quando appartengono a individui si acquistano e si perdono insieme alla qualità di membro della collettività, alla quale non si possono riferire i principii dei fatti e dei negozi giuridici privati»; l'A. chiarisce mirabilmente, riguardo alla natura degli usi civici su beni appartenenti ad una collettività che si costituisca anche persona giuridica, che in tal caso «può dirsi proprietà collettiva», il cui tratto distintivo rispetto alla comunione risiede nel fatto che «il singolo non possiede una quota dell'intero diritto, ma il tutto appartiene all'unità collettiva, pure avendo ciascuno il diritto di partecipare alla cosa comune, goderla, amministrarla, disporre: in altri termini il singolo ha quelle facoltà che gli derivano

In conclusione, i cenni agli studi di dottrina storico-giuridica confermano il dato secondo cui i vincoli di protezione verso i beni forestali percorrono indenni le epoche storiche, dalla fondazione di Roma all'incontro con la

---

dalla sua qualità di comunista, senza che per ciò si possa definire il suo diritto come puramente personale, perché quest'ultimo è effetto del diritto reale che egli ha sulla cosa comune. La figura della proprietà collettiva, così intesa, è prevalentemente germanica e non si presenta, nei suoi particolari, sempre con i medesimi caratteri; in ogni caso essa risulta da una compenetrazione dell'individuo con il tutto di cui fa parte, in modo che l'uno non può considerarsi separato dall'altro, nel senso che il diritto del singolo non può concepirsi che come diritto che esso possiede come membro della corporazione e il diritto della corporazione, a sua volta, risulta, non dalla somma aritmetica, ma dall'insieme, ridotto ad unità organica, dei diritti dei singoli». È interessante raffrontare l'analisi storico-giuridica di tale anticipazione del prisma della demanialità nel contesto della frammentazione e del pluralismo giuridici caratterizzanti il periodo del diritto intermedio allo studio dei beni ambientali, e forestali in particolare, nel dibattito giuridico contemporaneo: si veda, in tema, l'interessante contributo di C. MICCICHÉ, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 18, 21, in cui l'A. sottolinea che «i beni comuni [...] sono altro – per certi versi persino l'opposto – dei beni comuni della tradizione romanistica, ossia delle *res communes omnium*. Mentre quelle *res* enucleano cose lasciate all'uso libero di tutti in ragione della loro abbondanza, i beni comuni dei quali adesso si discute prescindono dal regime proprietario e mirano a governare la scarsità – anche solo qualitativa – di risorse come l'aria (pulita), l'acqua (potabile), i suoli (coltivabili o liberi), le sementi (naturali), il clima, la biodiversità, i beni culturali, il paesaggio e altri ancora. A differenza di quanto avveniva nel passato queste risorse non sono più realtà inesauribili, immutabili o insignificanti e, perciò, oggetto di libertà individuali, ma sono realtà che abbisognano di tutela giuridica integrata e prevalente per non essere estinte, esaurite o irrimediabilmente compromesse dalle azioni umane o dai processi naturali innescati dallo stravolgimento degli equilibri ecosistemici. In altri termini, i beni comuni di stampo romanistico includono e dettano il regime giuridico di cose che sono per definizione abbondanti», mentre oggi «il pericolo di estinzione delle risorse [...] ha finito per tingere di doverosità le antiche libertà mutando la disciplina di alcuni beni».

<sup>34</sup> A favore di tale prisma demaniale in cui rientrano i c.d. usi civici depone il citato contributo di V. CERULLI-IRELLI, *L'amministrazione "costituzionalizzata"*, cit., pp. 288-289: «antiche appartenenze (o forme di esercizio degli usi) collettive della terra (allora principale, se non unico, bene produttivo), risalenti almeno ad assetti fondiari medievali, sia nell'ambito del regime feudale, sia in virtù di apprensioni originarie da parte di comunità, riconosciute o tollerate dai signori territoriali, sia in virtù di concessioni o donazioni da parte di signori territoriali, furono oggetto di politiche fortemente restrittive, o senz'altro abolitrici, nella fase storica che va dalla seconda metà del '700 alla seconda metà dell'800; quella fase che vide trionfante, nell'economia, prima ancora che nei codici, la proprietà privata borghese a carattere individuale, intollerante di vincoli che ne limitassero la capacità produttiva ed espansiva. [...]. Tuttavia, queste situazioni di appartenenza collettiva della terra, o di godimento collettivo, sopravvissero nel corso dell'800 e trovarono riconoscimento in importanti leggi di fine secolo (pur limitate nella loro efficacia alle province dell'ex Stato pontificio) [...]. Con provvedimenti legislativi del 1924-1927, il legislatore nazionale dette un regime volutamente unificante a queste differenziate situazioni, in una prospettiva ancora una volta in larga misura liquidatrice, ma contenente anche elementi forti di tutela delle porzioni di beni non quotizzati in favore degli abitanti, ma restati nel dominio pubblico. Le terre già appartenenti a comuni, frazioni di comuni, università agrarie (costituite in virtù delle leggi di fine 800 appena ricordate) furono destinate alla quotizzazione nella loro componente agraria (secondo la tradizione propria delle leggi meridionali), mentre la loro componente boschiva e pascoliva furono destinati a permanere nel dominio pubblico, sotto il regime forestale, con limitata presenza di diritti d'uso in capo alla popolazione, riconosciuti tuttavia come diritti, ma destinati alla estinzione se non espressamente dichiarati dai comuni nei termini di legge».

civiltà giuridica germanica e oltre, perdurando nel diritto intermedio e in quello attuale.

#### 1.4. *Diritto forestale postunitario e inquadramento codicistico.*

L'avvicendamento ordinamentale tra l'ordine preunitario e quello conseguente all'Unità ha visto il permanere transitorio del regime forestale antecedente<sup>35</sup>.

Risulta quindi necessario accennare, a proposito del regime demaniale di protezione dei beni forestali nel contesto storico che anticipa l'unificazione politica dell'Italia, ciò che è stato affermato in dottrina, ossia che «all'epoca dell'assolutismo illuminato, l'interessamento dei sovrani al benessere generale dei sudditi aveva portato in quasi tutti gli Stati preunitari all'adozione in materia forestale di provvedimenti normativi a contenuto fortemente vincolistico»<sup>36</sup>; la finalità normativa dei legislatori preunitari, nella sua componente di protezione, distingueva i boschi non a seconda del soggetto proprietario (pubblico o privato) bensì in ordine alle caratteristiche fisiche del terreno<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Si confronti, a proposito dei mutamenti del diritto amministrativo nella storia attraverso crisi, transizioni e conservazioni, il recente contributo di G. DELLA CANANEA – J. ZILLER (a cura di), *Il nuovo diritto pubblico europeo. Scritti in onore di Jean-Bernard Auby*, Torino, Giappichelli, 2018.

<sup>36</sup> In tema, si veda il fondamentale saggio di A. MURA, *Profilo storico della legislazione sulle foreste e sui territori montani*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1971, p. 1179, ove l'A. spiega, inoltre, che «gli scopi principali che questa legislazione persegue sono: uno di tipo economico, di buon governo e di conservazione delle selve, a guisa di miniere, da cui estrarre la materia prima legno; un altro di tipo idrogeologico, mirandosi a impedire che l'abbattimento delle foreste e il dissodamento dei terreni provochino o favoriscano frane e inondazioni».

<sup>37</sup> A. MURA, cit., p. 1179, chiarisce che «di regola erano proibiti, talvolta in via assoluta, talaltra salvo autorizzazione dell'autorità competente, il disboscamento e il dissodamento sulle cime e sui pendii dei monti o, comunque, nei terreni aventi una certa pendenza e il taglio dei boschi lungo i fiumi e i torrenti. Anche il pascolo, di solito, era subordinato a permessi e licenze». Chiaramente, nella diversificata frammentazione politica dell'Italia preunitaria, la protezione dei boschi sul territorio non fu uniforme: «se una certa affinità si poteva riscontrare fra le legislazioni del Piemonte, del Lombardo-Veneto e del

Il corpo normativo in materia, rappresentato dalle diverse leggi forestali esistenti negli Stati preunitari, riuscì a sopravvivere per oltre quindici anni all'intervenuta unificazione politica del 1861: la prima legge del Regno in materia di boschi e foreste intervenne, infatti, nel 1877<sup>38</sup>.

Con legge 20 giugno del 1877, n. 3917 (c.d. Maiorana-Calatabiano dai nomi dei relatori proponenti, d'ora in poi l. n. 3917 del 1877) si introdusse nel nostro ordinamento unitario il primo vincolo forestale, considerato in dottrina l'antecedente storico-giuridico del vincolo idrogeologico<sup>39</sup>. Un vincolo, quello forestale, introdotto quindi *ab origine* direttamente con atto legislativo, in luogo di uno o più atti amministrativi di pianificazione.

Le ragioni che hanno determinato il ritardo ordinamentale<sup>40</sup> nella produzione, da parte del legislatore postunitario, di una compiuta disciplina

---

Regno di Napoli, vi erano però differenze abissali, per esempio, tra la regolamentazione dello Stato della Chiesa, dove era necessaria la superiore autorizzazione anche per il taglio di una sola pianta di alto fusto, e quella della Toscana, dove i boschi erano alla completa discrezione dei proprietari. E, in ogni caso, ogni legislazione usava criteri propri per determinare i terreni da sottoporre a tutela, istituiva una propria organizzazione amministrativa e un proprio sistema repressivo dei reati forestali. A ciò si aggiunga che in ciascuno stato non da un solo atto normativo era regolata la materia, ma intorno a una legge fondamentale facevano corona un gran numero di atti aggiuntivi, di modificazione, di revisione, di parziale abrogazione, che concorrevano a creare un coacervo tale di norme che più caotico non si poteva immaginare.»

<sup>38</sup> A. MURA, cit., p. 1179, si interroga circa i motivi sottesi ad un'attesa legislativa così perdurante circa una risorsa fondamentale come quella forestale, motivando in tal senso: «occorre tener presente che il Risorgimento italiano, seppure ebbe come elementi catalizzatori i grandi ideali di coloritura romantica di unità e di indipendenza nazionale, fu, nell'autentica sostanza, l'estrinsecazione sul piano politico delle aspirazioni al predominio economico e sociale della borghesia, che, per svilupparsi e prosperare, aveva bisogno, da un lato, di un grande mercato nazionale, dall'altro di installarsi saldamente alla direzione dello Stato per gestire la cosa pubblica in conformità ai propri interessi. La dottrina liberale, soprattutto con il principio di subordinazione del potere esecutivo al controllo di un parlamento elettivo e con l'identificazione di proprietà e capacità giuridica, rappresenta la copertura ideologica con cui la borghesia realizza la propria ascesa al potere. In virtù della legge elettorale del 1860, che attribuiva il diritto di voto in base al censo, meno del 2% della popolazione poteva concorrere all'elezione della Camera dei deputati».

<sup>39</sup> Si vedano, in tema: A. F. DI SCIASCIO, *Boschi, foreste, vincoli idrogeologico e forestale*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, Padova, Cedam, 2015, p. 555; A. CROSETTI, *La tutela dei beni forestali*, in R. FERRARA – M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 646-656; A. M. SANDULLI, v. *Boschi e foreste (Dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, 1959, pp. 617-637.

<sup>40</sup> In tema, F. DI SCIASCIO, *ib.*, cit., p. 555: «Il dibattito intorno alla proposta di tutela e riordino unitario dei territori boschivi si radicalizzava su posizioni ideologiche, perdendo di vista le reali necessità di

vincolistica in riferimento ai beni forestali è insita nella stessa natura del vincolo amministrativo: essendo tale atto di qualificazione giuridica<sup>41</sup> volto, nel sistema dell'attività amministrativa, alla conservazione di beni dalle caratteristiche e funzionalità peculiari, lo stesso dispiega necessariamente effetti limitativi – sotto il duplice profilo del godimento e della disponibilità – in capo al soggetto proprietario dei beni oggetto della sua opposizione<sup>42</sup>.

La l. n. 3917 del 1877, pur improntata alla realizzazione sul territorio nazionale di una prima disciplina vincolistica delle foreste, recava con sé il fine ulteriore di incentivare l'agricoltura di pianura; essa prevedeva, infatti, oltre alla liquidazione dei preesistenti usi civici, la distinzione del territorio – ai fini della valida opposizione del vincolo forestale – in due fasce

---

governo dei boschi e della difesa del suolo. La necessità di difesa e tutela del suolo richiedeva nell'interesse sia generale che individuale dei singoli proprietari, approfondimenti di carattere scientifico sulla necessità di salvaguardare le funzioni protettive delle foreste». Si confronti, a proposito delle ragioni politiche sottese al citato ritardo ordinamentale, ancora il pregevole contributo di A. MURA, cit., p. 1185, ove l'A. spiega che «evidentemente lo *status quo* era favorevole alla classe dominante, ma non tanto in capo legislativo, dove appunto la situazione fu congelata fino a quando non fu possibile ottenere un mutamento assolutamente vantaggioso, quanto per l'organizzazione amministrativa, cui la penosa inefficienza permetteva ai grandi proprietari di fare ciò che volevano. Già la stessa ricostituzione del ministero di agricoltura, industria e commercio, cui veniva demandata la vigilanza sui boschi, operata dal Cavour nel 1860, dopo che egli stesso lo aveva soppresso alcuni anni prima, era stata fortemente avversata sia negli ambienti politici, sia dai possidenti e dagli agricoltori, temendosi un'ingerenza dell'esecutivo nella conduzione privata dell'economia».

<sup>41</sup> Si veda, in tema di poteri amministrativi tipici, G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 220: «I vincoli possono essere preordinati ad un futuro trasferimento del bene ai pubblici poteri [...] ma possono anche essere stabiliti per assicurare la conservazione dei caratteri del bene (vincoli paesaggistici, vincoli di interesse storico e artistico). Poiché, in questo secondo caso, la conservazione *ad infinitum* può essere illusoria e il divieto assoluto di modificazione essere addirittura controproducente rispetto all'obiettivo di conservazione, in vincolo non comporta in assoluto un divieto di intervento sul bene, ma l'obbligo di sottoporre le trasformazioni ad una autorizzazione (dell'amministrazione dei beni culturali e ambientali) volta a verificare la compatibilità dell'intervento progettato con l'esigenza di preservare il bene di cui è depositario. I vincoli imposti su beni comportano l'assoggettamento a un certo regime giuridico. La dichiarazione di interesse storico o artistico trae con sé limitazioni al potere di godimento [...] e al potere di disposizione [...]. Sotto questo profilo essi sono una specie del genere degli atti di qualificazione giuridica».

<sup>42</sup> Si confronti, in tema, E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 349-350: l'apposizione del vincolo, in via normativa o amministrativa, «produce una riduzione delle facoltà spettanti ai proprietari: in genere si tratta dell'imposizione di obblighi di fare (conservare i beni, realizzare interventi) o di non fare (modificare o alterare l'immobile)» e «consegue all'accertamento della sussistenza nel bene di preesistenti caratteri definiti in generale dalla legge: ciò spiega perché, di norma, non sussiste in capo ai privati il diritto a ottenere un indennizzo».

altimetriche, una al di sopra e una al di sotto della c.d. *zona del castagno*<sup>43</sup>: nell'ambito del territorio insistente al di sopra di tale linea e, in particolare, sulle cime e sulle pendici dei monti, era posto il vincolo, non indennizzabile, con conseguenti divieti di disboscamento e dissodamento<sup>44</sup>; nelle zone al di sotto della citata linea, non essendo le stesse oggetto di vincolo forestale, il disboscamento era libero.

La l. n. 3917 del 1877 si pose, quindi, come la cornice vincolistica data dal legislatore postunitario al perseguimento dell'interesse all'incentivazione produttiva, in particolare fondiaria, a discapito delle economie rurali e montane – le più adatte, peraltro, alla conservazione della multifunzionalità boschiva<sup>45</sup> – tanto più che la norma prescriveva in capo ai proprietari delle zone boschive sottoposte a vincolo, per il corretto governo delle stesse, la mera ottemperanza alle prescrizioni di massima fornite dagli organi locali<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Si veda, in merito, A. MURA, cit. p. 1190: «[...] la legge del 1877 non si sarebbe potuta definire neppure una legge di tutela idrogeologica, ma piuttosto di incentivazione alla coltura agraria. In base ad essa il territorio nazionale veniva diviso in due zone: quella al di sopra del limite superiore della zona del castagno, nella quale erano di massima soggetti al vincolo “i boschi e le terre spogliate di piante legnose sulle cime e sulle pendici dei monti”; e quella posta al di sotto, per la quale era stabilita la libera disponibilità, salvo per i terreni che, “per la loro specie e situazione potessero, disboscandosi o dissodandosi, provocare scoscendimenti, smottamenti, interramenti, frane, valanghe e, con danno pubblico, disordinare il corso delle acque o alterare la consistenza del suolo, ovvero danneggiare le condizioni igieniche locali (art. 1)»; il fine di promozione dell'agricoltura è argomentato dall'A. in questo senso: «la scelta della linea del castagno come criterio discriminante aveva un motivo preciso: al di sopra della sua vegetazione la coltura agraria è impossibile o insufficientemente redditizia».

<sup>44</sup> Ancora, in tema, A. MURA, cit., p. 1196, spiega come «la legge forestale del 1877, con il favorire il disboscamento e la liquidazione degli usi civici e con l'imposizione del vincolo senza corrispettivo alle popolazioni povere della montagna, costituì un potente stimolo alla disgregazione delle basi economiche della piccola proprietà contadina». Un fondamentale contributo all'analisi storico-politica permane in E. SERENI, *Il capitalismo nelle campagne: 1860-1900*, Torino, 1947.

<sup>45</sup> A. MURA, cit., p. 1200: «La legge del 1877 era stata presentata come un provvedimento di liberazione della proprietà privata dai precedenti vincoli, con l'estremo limite, però, dell'interesse pubblico, rappresentato dalla difesa idrogeologica. La natura si incaricò ben presto di smentire l'incoscienza ottimistica del legislatore. La spoliatura delle pendici dei monti del loro manto boscoso lascia che ormai ad ogni pioggia le acque si precipitino con furia a valle senza più alcun ostacolo, trascinando via gli strati superficiali di terriccio e mettendo a nudo le rocce; mentre, venuta a mancare l'azione regolatrice della foresta, il regime dei fiumi e dei torrenti subisce forti e improvvisi sbalzi dai periodi di magra a quelli di piena e viceversa, causando frane e allagamenti rovinosi».

<sup>46</sup> Ancora in tema, A. MURA, ib. cit. p. 1195: «il compito di far rispettare concretamente le prescrizioni di massima e i regolamenti di polizia forestale fu demandato dalla legge del 1877 a un corpo di agenti



Il medesimo fine di incentivazione produttiva fu perseguito dalla successiva l. n. 227 del 1910 (c.d. legge Luzzatti), nella prospettiva però – in ragione del mutato assetto economico, sociale e politico italiano – del *favor* per la promozione dell'economia *industriale*: a tale proposito legislativo faceva seguito l'istituzione di un'Agenzia speciale per il demanio forestale, funzionale all'acquisto e all'espropriazione, rispettivamente, di terreni boscati e nudi<sup>47</sup>. L'ente, quindi, rivestiva funzioni di impresa pubblica, ma la *ratio legis* della l. n. 227 del 1910 trascurava, nel suo complesso, l'interesse pubblico al sostegno delle economie rurale e montana al fine di una corretta preservazione del patrimonio forestale nazionale.

Tale omissione operata dal legislatore del '10 fu attentamente osservata da Arrigo Serpieri, il quale poi dette il proprio nome al primo vero sistema normativo forestale del nostro ordinamento unitario: egli colse, invero, che «una difesa efficace del bosco, un'estensione della superficie forestale – a tutela della montagna e del piano, ad incremento della nostra ricchezza idraulica – implica una condizione essenziale: cioè tali progressi nell'economia delle popolazioni montane che creino ad esse condizioni di vita meno misere»<sup>48</sup>.

L'individuazione del problema economico-sociale come aspetto intrinsecamente connesso ad una corretta tutela del bosco fece, quindi, da

---

forestali, di nuova creazione. Questi agenti, considerati ufficiali di polizia giudiziaria, erano alle dipendenze di ciascuna provincia, che ne determinava il numero e lo stipendio, mentre le spese erano per due terzi a carico dei comuni interessati e per un terzo alle province stesse. L'aver delegato l'organizzazione di questo servizio agli enti locali, cronicamente deficitari, implicò, oltre a un'ovvia disparità di trattamento tra provincia e provincia, una generale insufficienza degli organici».

<sup>47</sup> L'art. 9 della legge n. 227 del 1910, recante la disciplina relativa all'Azienda speciale, stabiliva per essa il fine di «provvedere mediante l'ampliamento e l'inalienabilità delle proprietà boschive demaniali e con l'esempio di un buon regime industriale di esse, all'incremento della silvicoltura e del commercio dei prodotti forestali nazionali».

<sup>48</sup> La citazione riferita allo stesso Arrigo Serpieri è riportata nel contributo di A. MURA, cit., p. 1205 ed è riferita agli Atti del Congresso di Bologna del 1909.

albero maestro nell'elaborazione della fondamentale l. n. 3267 del 1923 (c.d. legge Serpieri, tuttora in vigore).

La l. n. 3267 del 1923 reca<sup>49</sup>, anzitutto, una disciplina rinnovata circa il regime del vincolo idrogeologico, stabilendone compiutamente la scansione procedimentale<sup>50</sup>; la norma, inoltre, compendia la tipologia di vincoli apponibili ai terreni forestali, ovvero: il vincolo *idrogeologico*, il vincolo *protettivo o di difesa*, il vincolo *per ragioni igienico-climatiche*, il vincolo *per ragioni di difesa militare* (art. 17) e, infine, il vincolo *economico* (art. 182)<sup>51</sup>.

Il pregio della l. n. 3267 del 1923, il quale ha fatto sì che le sue sorti superassero indenni le epoche storiche, risiede nella lungimiranza di quel legislatore forestale che colse l'imprescindibile nesso tra una tutela

---

<sup>49</sup> Insieme al relativo regolamento di esecuzione, n. 26 del 1926.

<sup>50</sup> Per un'analisi relativa al procedimento di imposizione dei vincoli tipici individuati dalla l. n. 3267 del 1923, vedasi F. DI SCIASCIO, cit., pp. 556-557, ove l'A. descrive le fasi del procedimento impositivo: «innanzi tutto, la Regione, sulla base di accertamenti sullo stato dei luoghi, formula la proposta di vincolo, accompagnandola con una relazione circostanziata. La proposta di imposizione del vincolo, corredata dalla relativa documentazione, viene pubblicata mediante affissione per 90 giorni all'albo pretorio del Comune nel cui territorio si trovano i terreni da vincolare. Entro tale termine, i privati possono proporre reclamo contro la proposta di determinazione delle zone da vincolare o presentare la domanda di esclusione – totale o parziale – dei propri terreni dal vincolo. I reclami e le domande di esclusione vengono a loro volta pubblicati, mediante affissione all'albo pretorio del Comune nel cui territorio si trovano i terreni per cui è stata fatta proposta di imposizione del vincolo, e vi restano affissi per novanta giorni: entro tale termine, i controinteressati possono presentare opposizione e controreclamo. Tutta la documentazione viene poi trasmessa (a cura del Sindaco) alla Regione, la quale ha centottanta giorni di tempo per decidere definitivamente in merito alla determinazione della zona da vincolare, ai reclami, ai controreclami e alle domande di esclusione. Esaurito l'esame dei ricorsi, la Regione comunica l'esito del procedimento all'ispettorato forestale, affinché si proceda alla predisposizione della pianta topografica definitiva delle zone da vincolare, con la descrizione dei relativi confini interessati, in vista della pubblicazione della stessa all'Albo pretorio del Comune. Trascorsi quindici giorni dalla pubblicazione, la determinazione delle zone viene definitiva ed operativa: da tale data decorre il termine per proporre un eventuale ricorso giurisdizionale. Il provvedimento che impone il vincolo idrogeologico ha carattere costitutivo. Sia nel corso del procedimento impositivo, sia successivamente – vale a dire a imposizione avvenuta –, il proprietario del terreno interessato dal vincolo ha, dunque, modo di far valere le proprie ragioni».

<sup>51</sup> Si confronti, in merito, M. TAMPONI, *Una proprietà speciale. Lo statuto dei beni forestali*, Padova, Cedam, 1983, p. 139 e ss., ove è argomentato dall'A. che «quando si parla di proprietà forestale, si intende comunemente fare riferimento ad una proprietà contrassegnata da una facoltà di godimento del *dominus* parzialmente paralizzata, vuoi perché il suo esercizio è in taluni casi subordinato al rilascio di autorizzazioni o dispense da parte dell'organo amministrativo competente, vuoi perché l'esercizio medesimo è vincolato al rispetto di un piano prestabilito».

fortemente protettiva del patrimonio forestale<sup>52</sup> – nel modo più uniforme possibile sul territorio nazionale – e la dimensione sociale<sup>53</sup> dei territori a maggior vocazione boschiva, ossia le zone rurali e montane. La norma è stata, infatti, mantenuta in vigore dai seguenti interventi ad opera del legislatore e permane nell'attualità normativa. Il riconoscimento di tale indubbia eccellenza legislativa non può e non deve però fungere da freno all'adeguamento dell'ordinamento forestale alla fase di emergenza che grava sul patrimonio boschivo nazionale, europeo e globale.

La progressiva copertura normativa della materia forestale fu, in seguito, offerta anche dalla l. n. 1497 del 1939 (c.d. legge Bottai), la quale fu inaugurativa di una disciplina di tutela del bene boschivo come bene paesaggistico, ma ulteriore e fondamentale tappa nel percorso normativo di tutela pubblica della risorsa forestale è insita nella codificazione realizzata ad opera del legislatore del 1942: il codice civile<sup>54</sup> infatti, come noto, reca la nozione dei beni pubblici<sup>55</sup> e annovera le foreste<sup>56</sup> all'interno del patrimonio indisponibile dello Stato (art. 826, c. 2).

---

<sup>52</sup> Si veda, in merito, M.S. GIANNINI in «Ambiente»: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1973, I, pp. 32-33.

<sup>53</sup> È utile riportare a proposito l'insuperato monito di F. BENVENUTI, contenuto nel suo *Le competenze delle regioni in materia di agricoltura e foreste*, in Agricoltura e Regioni, n. 2/1971, p. 25: «l'agricoltura non può essere considerata semplicemente come una attività produttiva, ma deve essere invece considerata come una 'società'. E ciò non soltanto perché occorre non perdere di vista il fine delle attività – che non può non essere un fine sociale – ma anche perché soltanto una considerazione globale, e quindi sociale, della realtà agricola può consentire il raggiungimento degli stessi obiettivi tecnici».

<sup>54</sup> Approvato, come noto, con r.d. 16 marzo 1942, n. 262, pubblicato nella G.U. del 4 aprile 1942, nn. 79 e 79-bis.

<sup>55</sup> Si veda, in tema, M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 140, ove l'A. spiega che «la materia dei beni pubblici è stata sempre ampiamente influenzata dal diritto privato. La tradizione romanistica ha ricondotto gli istituti relativi alla proprietà pubblica nell'alveo delle qualificazioni privatistiche. Il diritto dell'età intermedia ha proseguito su linee non dissimili. In epoca moderna i beni pubblici, negli ordinamenti giuridici di *civil law*, come quelli dell'Europa continentale, hanno trovato la loro disciplina essenziale nei codici civili, pur con diverse modificazioni rispetto alla regolazione concernente i beni privati»; inoltre, «sul piano della teoria giuridica, la dottrina si è occupata di qualificare i diritti spettanti ai soggetti pubblici sui beni loro appartenenti, ivi compresi quelli più strettamente legati all'uso pubblico o collettivo, come le strade o le spiagge, e di stabilire se si

Il sistema del codice, in particolare nei Libri III, relativo alla proprietà, e V, concernente l'attività d'impresa, inquadra la proprietà fondiaria e l'impresa agricola quali istituti preposti sì alla crescita economica del Paese ma funzionali anche alla protezione del territorio.

Per quanto attiene specificamente ai profili inerenti il regime dominicale, agli artt. 866 e 867 c.c., invero, il legislatore del '42 si preoccupa di stabilire precise limitazioni: con il primo e il terzo comma della prima norma, infatti, afferma anzitutto che «i terreni di qualsiasi natura e destinazione possono essere sottoposti a vincolo idrogeologico, osservate le forme e le condizioni stabilite dalla legge speciale, al fine di evitare che possano con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque» e, in secondo luogo, che «possono essere sottoposti a limitazione nella loro utilizzazione i boschi che per la loro speciale ubicazione difendono terreni o fabbricati dalla caduta di valanghe, dal rotolamento dei sassi, dal sorrenamento e dalla furia dei venti, e quelli ritenuti utili per le condizioni igieniche locali»; inoltre, la seconda norma di cui all'art. 867 c.c., rubricata espressamente «sistemazione e rimboschimento dei terreni vincolati», afferma che «al fine del rimboschimento e del rinsaldamento i terreni vincolati possono essere assoggettati a espropriazione, a occupazione temporanea o a

---

tratta di autentici diritti di proprietà. Anche sotto tale profilo è emersa l'importanza centrale dei concetti e degli istituti di origine privatistica».

<sup>56</sup> La lettera dell'art. 826, c. 2, c.c. specifica che le foreste da annoverare nell'ambito del patrimonio indisponibile dello Stato sono «le foreste che a norma delle leggi in materia costituiscono il demanio forestale dello Stato»: in realtà tale distinzione, secondo il parere pacifico della dottrina, è di natura meramente formale. La disciplina va poi letta in connubio con l'art. 828 c.c., recante la condizione giuridica dei beni patrimoniali: «I beni che costituiscono il patrimonio dello Stato, delle province e dei comuni sono soggetti alle regole particolari che li concernono e, in quanto non è diversamente disposto, alle regole del presente codice». In definitiva, il legislatore del '42 ha ritenuto di definire il regime dei beni pubblici distinguendoli, oltre che sulla scorta di un discrimine meramente formalistico per quanto attiene al demanio e al patrimonio indisponibile, alla stregua del titolo di appartenenza o destinazione del bene in luogo di una più ragionevole distinzione in base alla funzione rivestita dalle singole categorie di beni.

sospensione dell'esercizio del pascolo, nei modi e con le forme stabiliti dalle leggi in materia».

Nell'ambito, invece, dell'attività d'impresa, assume una rilevanza fondamentale nella materia forestale la nozione di imprenditore agricolo di cui all'art. 2135 c.c.: ai sensi dello stesso, infatti, «è imprenditore agricolo chi esercita una delle seguenti attività: coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse»; tra le attività connesse, elencate dal terzo comma della disposizione, il successivo legislatore di riforma<sup>57</sup> ha specificato che sono comunque ricomprese «le attività, esercitate dal medesimo imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione che abbiano ad oggetto prodotti ottenuti prevalentemente dalla coltivazione del fondo o del bosco o dall'allevamento di animali, nonché le attività dirette alla fornitura di beni e servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge».

Il codice civile reca in sé, in definitiva, la *voluntas legis* di conferire profili e obblighi di tutela al bene forestale, rispettivamente, sia all'interno della dimensione tipicamente statica della proprietà fondiaria, sia nel contesto dinamico dell'impresa agricola-selvicolturale<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Sulla disposizione è intervenuta infatti la novella operata dal d. lgs. n. 228 del 2001, dal titolo «Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57».

<sup>58</sup> Si confronti, in tema di proprietà e impresa forestali, M. TAMPONI, cit., p. 287, ove l'A. chiarisce che in tali casi «il bene non è suscettibile di utilizzazione economica al di fuori dell'impresa», nel senso che tale utilizzabilità «presuppone necessariamente un'organizzazione produttiva imprenditoriale, sia essa pubblica o privata; in tali situazioni, la realizzazione dell'impresa rispecchia l'interesse della collettività, ed il potere di disposizione del bene, in quanto giuridicamente finalizzato alla costituzione dell'impresa, assume il caratteri del potere funzionalizzato».

### 1.5. *L'ordinamento forestale nella dimensione costituzionale.*

Con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, come noto, l'ordinamento democratico non ha espunto il sistema codicistico e normativo consegnato dall'ordine politico antecedente: tale scarto ordinamentale è tuttora evidente, stante la stratificazione normativa della materia forestale lungo un periodo storico di circa un secolo<sup>59</sup>.

Il dato costituzionale rilevante in tema di foreste è riconducibile essenzialmente alla disciplina della proprietà e dell'iniziativa economica<sup>60</sup>.

La Costituzione pone, in tema di regimi proprietari<sup>61</sup>, un limite espresso e cogente: la funzione sociale. Il sistema degli articoli 42, 43 e 44 Cost., rispettivamente dedicati ai principi orientanti la proprietà pubblica e privata, alla riserva di legge in materia di espropriazione a fini di utilità generale e ai

---

<sup>59</sup> Basti considerare che la l. n. 3267 del 1923 trova tuttora vigore accanto alla più recente produzione legislativa, che ha visto l'introduzione del d. lgs. n. 34 del 2018, Testo unico in materia di foreste e filiere forestali.

<sup>60</sup> Si veda, in merito, l'importante analisi di E. FINZI, *Riflessi privatistici della Costituzione*, in P. CALAMANDREI – E. LEVI, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, I, Firenze, Barbera, 1950, pp. 33- 46 e, in particolare per quanto qui rileva, pp. 36-37: «non solo deve ritenersi che la nuova costituzione abbia efficacia immediata e diretta come fonte regolatrice là dove mancano norme di diritto positivo, ma essa opera altresì [...] almeno negativamente, come limitatrice della forza espansiva di norme esistenti, che altrimenti potrebbero essere estese per analogia, là dove tale estensione venisse a urtare contro i fini sociali che la stessa Costituzione ha espresso. Così, ad es., non potrà estendersi alla grande proprietà una norma introdotta in favore di quella piccola o media (art. 44), né al proprietario-locatore una norma dettata per la proprietà diretta coltivatrice (art. 47). E – si badi – l'osservazione non è di poco rilievo. Perché [...] si delinea nella costituzione, in modo ormai chiaro, la separazione [...] fra due distinti tipi di proprietà, che la storia sembrava avere fusi e confusi, mentre aveva soltanto sovrapposti; due tipi che per la loro diversa funzione sociale tendono ora quasi a contrapporsi e postulano diversa protezione e disciplina diversa: la proprietà che fonda la sua assolutezza ed esclusività sulla tutela della personalità umana, che essa tende a integrare; e la proprietà che si esplica, invece, in una funzione prevalentemente economica, coordinando i fattori di produzione, come tali».

<sup>61</sup> Si confronti ancora, anche per constatare l'attualità del dibattito giuridico del dopoguerra in materia di proprietà, E. FINZI, cit., p. 37-39, ove l'A. argomenta, a proposito dei poteri del proprietario, che «questi, secondo l'art. 832 c. civ., “ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico”»; l'ordinamento costituzionale, in quanto informato ai principi di utilità e funzione sociale operati nel sistema degli articoli 41-44 Cost., fa così concludere l'A.: «ecco dunque i limiti, cui si riferisce l'art. 832 c. civ.; chi li varchi non agisce più in modo conforme all'ordinamento giuridico, ma contrariamente ad esso; agisce in modo contrario all'ordine pubblico, quale è posto dalla costituzione».

vincoli imposti alla proprietà fondiaria, enuclea la *ratio* del legislatore costituente: tali titoli di proprietà e di impresa non devono porsi in contrasto con la funzione sociale rivestita dai beni che ne sono oggetto. L'intenzione è evidente nella *littera* dell'art. 44 Cost., relativo alla proprietà fondiaria che qui interessa: «Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove e impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e media proprietà»; quale ulteriore importante dato, la norma costituzionale stabilisce, a chiusura, che «la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane».

L'ordito costituzionale italiano è però manchevole *ab origine* di una nozione giuridica del lemma «ambiente»<sup>62</sup>; a ciò si aggiunga che la successiva introduzione, ad opera del legislatore costituzionale con l. cost. n. 3 del 2001, della competenza legislativa esclusiva in capo allo Stato per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art. 117, c. 2, lettera s), Cost., è intervenuta successivamente<sup>63</sup> ad un'importante novella legislativa in materia di foreste, il d. lgs. n. 227 del 2001<sup>64</sup>, con ciò innescando un contrasto di

---

<sup>62</sup> Si veda, in tema, E. CATELANI – R. TARCHI (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p. 255: «la costituzione italiana, al netto del riferimento indiretto contenuto nel nuovo Titolo V, all'art. 117, secondo e terzo comma, resta una delle poche nello scenario giuridico europeo e globale a non aver introdotto una disposizione specifica per la tutela ambientale. In assenza di una simile previsione costituzionale, ma grazie all'intervento suppletivo dei giudici, l'ordinamento italiano [...] è stato ricondotto all'interno di quel [...] gruppo di ordinamenti che hanno provveduto al riconoscimento di un fondamento costituzionale della tutela ambientale in via giurisprudenziale. Il percorso compiuto per giungere al riconoscimento di una simile forma di tutela ha visto il coinvolgimento, non solo del giudice delle leggi, ma di una più ampia platea di soggetti: la giurisprudenza di legittimità e la scienza giuspubblicistica, *in primis*».

<sup>63</sup> L'entrata in vigore del d. lgs. n. 227 del 2001 fa data al 18 maggio, mentre la l. cost. n. 3 del 2001 al 18 ottobre.

<sup>64</sup> Il titolo della norma è «Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57»

competenze tra Stato e regioni ricomposto dalla giurisprudenza costituzionale solo in epoca posteriore<sup>65</sup>.

Contestualmente all'evoluzione giurisprudenziale, il recente dibattito giuridico intorno ai beni pubblici<sup>66</sup> è tornato ad evidenziare la disciplina

---

<sup>65</sup> Invero, l'individuazione da parte del legislatore costituzionale del 2001 di un nuovo riparto di competenze tra Stato e regioni ha determinato il venir meno della materia «agricoltura e foreste» dal compendio delle competenze legislative regionali di cui al testo dell'art. 117 Cost. antecedente alla riforma. Nonostante il silenzio della norma costituzionale possa apparire comunque attributivo di una competenza residuale, e quindi esclusiva, in capo alle regioni, tale prospettiva ermeneutica è stata smentita dal costante orientamento della giurisprudenza costituzionale: sono un esempio le importanti pronunce della Corte costituzionale, di cui si cita la n. 378 del 2007, in cui i giudici costituzionali motivano, a partire dalla considerazione dell'ambiente come «bene immateriale», che «quando si guarda all'ambiente come ad una materia di riparto della competenza legislativa tra Stato e regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti», con la conseguenza che «spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto». Si veda, in tema, M. TROISI, *Annotazioni sulla tutela costituzionale dell'agroecologia: il problematico inquadramento dell'attuale ripartizione di competenze*, in *Riv. quadrim. di dir. amb.*, 2, 2016, pp. 106-116, ove l'A. chiarisce che «l'ambiente è un valore che trasversalmente impregna tutto l'esercizio dell'attività di produzione agricola, perché solo con il "razionale sfruttamento del suolo", come impone l'art. 44 Cost., è possibile garantire la salvezza del terreno da fenomeni quali il degrado e l'erosione», motivando ragionevolmente che «la scelta del legislatore costituzionale, fatta di interferenze tra materie aventi competenze differenti, è sintomatica di un'adesione ad una impostazione squisitamente settoriale e decisamente anacronistica del fenomeno agricolo, perché non tiene conto della sua intrinseca multifunzionalità, data dai legami e rapporti inscindibili tra agricoltura e ambiente».

<sup>66</sup> Si veda, in particolare, l'interessante studio di G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, ETS, 2017, pp. 49-83, e in particolare pp. 52-53, ove l'A. chiarisce che «il riconoscimento della proprietà privata appare come una garanzia costituzionale per il proprietario, a limitazione del potere conformativo del Legislatore sul complesso di facoltà, di disposizione e di godimento, ad egli spettanti. Tale garanzia non è però assoluta ma inserita in una dimensione sociale, alla luce del principio solidaristico affermato dall'art. 42, comma 2, della Costituzione, con l'effetto della limitazione della libertà del proprietario e della riconduzione del bene verso forme di godimento corrispondenti all'equità e alla giustizia sociale. La proprietà privata prevista dal combinato disposto dell'art. 42 primo e secondo comma della Costituzione è stata definita come una "proprietà privata socialmente mediata". Tale conclusione appare coerente con la collocazione della proprietà privata non tra i diritti inviolabili ma tra le libertà economiche»; per quanto attiene alla proprietà pubblica, l'A. spiega che «la dottrina ha tentato di spiegare la laconicità del riferimento dell'art. 42 comma 1 che non trova sviluppo in alcuna altra disposizione. In ogni caso, ne è stata affermata la pari dignità rispetto alla proprietà privata. I beni di proprietà pubblica avrebbero destinazione diretta alla soddisfazione dei bisogni della collettività. Ciò vuol dire che, a differenza di quanto accade per la proprietà privata, la proprietà pubblica di per sé stessa conterrebbe una funzione sociale di intensità maggiore e non necessiterebbe, pertanto, una specifica disposizione che la attribuisca». Si veda, in tema di critica giuridica alla proprietà nel sistema costituzionale italiano, L. FERRAJOLI, *Iura paria. I fondamenti della democrazia costituzionale*, e in particolare il cap. III, «Per un costituzionalismo dei beni fondamentali», p. 159, in cui l'A. argomenta che «quanto ai beni comuni di carattere più propriamente ambientale, la garanzia più appropriata è quella adottata negli ordinamenti statali con la loro qualificazione come *beni demaniali*, in quanto tali



costituzionale e codicistica della proprietà per offrire una prospettiva di tutela più coerente ed effettiva ai beni pubblici ambientali. Tale orizzonte dottrinario è stato innescato da un duplice ordine di fattori: il progressivo assoggettamento dei beni pubblici al mercato<sup>67</sup> e l'emergenza climatica ed ecologica<sup>68</sup> che caratterizza il presente del diritto amministrativo ambientale; tale evidenza era già nota alla dottrina più avveduta e appare utile riportarne la lungimiranza anche per cogliere le dimensioni effettive del tema giuridico affrontato: «alla feroce pressione e alla manipolazione distruttiva (che è, a quanto pare, agli uomini contemporanei necessaria) che la scienza fa degli assetti e delle forze della creazione, risponde qui – nella unione della vita dell'umanità con la vita della Terra – risponde e si contrappone con la tacita delicata potente vitalità della Terra, il rispetto che è nell'attesa paziente dei suoi processi, gli aiuti, il ristoro alle forze esauste, la cura di riprendere con

---

sottratti al mercato. Di questa garanzia si richiedono tuttavia due ordini di espansioni. In primo luogo, l'istituzione di più tipi di demanio: non solo i demani comunali, provinciali, regionali e statali, ma anche, a causa delle aggressioni provenienti dall'industria e dal mercato globale, demani sovrastatali, di livello europeo, e per taluni beni, di livello globale. In secondo luogo, la loro stipulazione a livello costituzionale». In tema, vedasi anche N. BASSI, *Il demanio planetario: una categoria in via di affermazione*, in Riv. trim. dir. pub., n. 3/2011, pp. 619-646, nonché l'importante contributo di S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, Il Mulino, 2013 e gli studi citati *infra* di C. MICCICHÈ e G. FIDONE.

<sup>67</sup> Si veda, in merito, G. FIDONE, cit. pp. 170-174, ove ragiona circa «l'affermarsi della nozione di bene comune come reazione all'assoggettamento dei beni pubblici al mercato e alla crisi economica». Si confronti anche l'interessante studio di A. DI PORTO, *Res in usu pubblico e 'beni comuni'*, Torino, Giappichelli, 2013, nonché R. LOMBARDI, *Ambiente e mercato: note minime per una nuova prospettiva d'indagine sui beni comuni*, in R. FERRARA – M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 67-91 e M. D'ALBERTI, cit., pp. 161-164.

<sup>68</sup> Nella letteratura scientifica si fa da tempo riferimento al termine «ecocidio»: si veda, in tema, il fondamentale studio di J. DIAMOND, *Collasso. Come le società scelgono di vivere o morire*, pp. 8-9, nonché l'aggiornamento al primo *Rapporto sui limiti dello sviluppo*, realizzato dal Massachusetts Institute of Technology nel 1972 su richiesta del Club di Roma, ad opera D. E D. MEADOWS – J. RANDERS, *I nuovi limiti dello sviluppo*, Milano, 2004 e il recente contributo di letteratura ecologica di J. R. MCNEILL – P. ENGELKE, *La Grande accelerazione. Una storia ambientale dell'Antropocene dopo il 1945*, Torino, Einaudi, 2018.

interventi riparatori le sue energie, insomma la vita delle cose salvaguardata e difesa come la vita umana»<sup>69</sup>.

Le scienze ecologica e forestale hanno contribuito alla traduzione, in ambito giuridico, della multifunzionalità tipica della risorsa boschiva, con la conseguenza del suo annoveramento nell'ambito dei c.d. beni a uso controllato<sup>70</sup>.

Dal punto di vista normativo, però, la sintesi giuridica degli approdi scientifici si è irraggiata lentamente nel corso del XX secolo<sup>71</sup>, tanto che fino all'intervento del legislatore forestale del 2001 il nostro ordinamento non constava di una nozione normativa di bosco<sup>72</sup>, con evidenti conseguenze deteriori per la tutela, anche penale, di tale bene.

Per la ricomposizione di tale inerzia legislativa è stata determinante l'opera suppletiva della giurisprudenza costituzionale: questa, in particolare, ha

---

<sup>69</sup> La citazione riportata è riferita a G. CAPOGRASSI, *Agricoltura diritto proprietà*, Opere, V, 1952, pp. 271-275.

<sup>70</sup> Si veda, in tema, A. CROSETTI, cit., in R. FERRARA – M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., III. p. 646, ove si evidenzia come i beni forestali «sono progressivamente venuti assumendo sempre maggiore importanza anche per utilità di tipo indiretto sia per la funzione protettiva e fisica dei suoli, sia per la rilevanza ecologica e naturalistica. Conseguentemente tutta l'attività antropica sviluppata su tali terreni è stata, da tempo, sottoposta ad un particolare regime giuridico in quanto tali esprimono una particolare rilevanza sotto il profilo pubblicistico».

<sup>71</sup> Si veda, a proposito della c.d. crisi della legislazione a fronte della questione ambientale, S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 40-45: «la risposta legislativa, oltre che “alluvionale”, rimane episodica dando luogo a corpi di norme sovrabbondanti, caotici, che costituiscono un grave problema di conoscibilità [...]; sanzioni penali inefficaci perché troppo gravose, in alcune ipotesi, e lacunose in altre»; ancora utile, in merito, l'analisi di M.S. GIANNINI, «*Ambiente*», cit., pp. 36-38.

<sup>72</sup> Si confronti, in tema, F. DI SCIASCIO, cit., p. 546: «nel nostro ordinamento è mancata una definizione di bosco (o di foresta), tant'è che parte della dottrina, al fine di delimitare il campo di indagine, ha fatto ricorso talvolta alle definizioni rinvenibili nei dizionari della lingua italiana, talaltra a definizioni coniate in altri settori spesso anche in virtù di pronunce giurisprudenziali intervenute sul punto». A conferma, si veda A.M. SANDULLI, v. *Boschi e foreste*, cit., p. 617-618: «Secondo la definizione che ne dà l'enciclopedia italiana Treccani (v. Bosco), bosco è quel terreno in cui predomina la vegetazione di specie legnose selvatiche – arboree o fruticose –, riunite in associazioni spontanee o d'origine artificiale, diretta o indiretta. Foresta è invece, sempre secondo la medesima fonte (v. Foresta), un bosco spontaneo di piante d'alto fusto. I boschi d'alto fusto, cui manchi il carattere della spontaneità, si denominano fustaie»: l'A. chiariva già all'epoca un dato importante, ovvero che «nella nostra legislazione forestale la discriminazione tra i vari tipi di bosco non ha comunque rilevanza, essendo tutti i boschi assoggettati al medesimo regime giuridico, ed usandosi le espressioni bosco e foresta indiscriminatamente».

individuato – nell’ambito della sua più ampia ricostruzione in via ermeneutica del valore «ambiente» nell’ordito della Costituzione – le caratteristiche della multifunzionalità del bene forestale.

Nel novero delle pronunce del giudice delle leggi si segnalano, in ordine cronologico, le sentenze n. 151 del 1986, n. 641 del 2004, n. 378 del 2007 e n. 105 del 2008, le quali formano un *corpus* giurisprudenziale omogeneo individuante nel bosco un «bene della vita» sul quale «insistono due beni giuridici: 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»<sup>73</sup>.

Ciò che preme considerare, a conclusione della rassegna storico-giuridica circa l’ordinamento forestale italiano, è la circostanza che può essere individuata una tendenza costante nella legislazione e nell’incremento giurisprudenziale: la necessità di operare un connubio – reso dalle stesse caratteristiche del bene forestale – tra le molteplici funzioni del bosco, le quali gravitano lungo un’orbita che va dalla protezione idrogeologica e dal conferimento di servizi ecosistemici alla produzione di legname e di materia prima biodegradabile e rinnovabile, atteggiandosi tale risorsa a bene precipuamente di interesse pubblico indipendentemente dal suo regime proprietario.

---

<sup>73</sup> Si fa riferimento, in particolare, al testo della sentenza n. 105 del 2008, paradigmatica dell’orientamento della Corte costituzionale, insieme alla pronuncia n. 378 del 2007 relativa al riparto di competenze tra Stato e regioni nelle materie afferenti alla tutela dell’ambiente di cui all’art. 117, c. 2, lett. s), Cost.

## CAPITOLO II:

### ATTUALITÀ NORMATIVA SOVRANAZIONALE E NAZIONALE DEL PATRIMONIO FORESTALE.

Indice sommario. 2.1 Politiche internazionali in materia ambientale e forestale. 2.2 Politiche europee in materia forestale. 2.3. L'ordinamento forestale nazionale a seguito della riforma costituzionale di cui alla l. cost. n. 3 del 2001. 2.4. Analisi del d. lgs. n. 227 del 2001 e della riforma del settore forestale ad opera del d. lgs. n. 34 del 2018. 2.4.1. Definizioni normative rilevanti. 2.4.2. Programmazione forestale e gestione attiva della risorsa. 2.4.3. Forme di sostituzione su terreni abbandonati e silenti.

Colla teoria dei *diritti* possiamo insorgere e rovesciare gli ostacoli, ma non fondare forte e durevole l'armonia di tutti gli elementi che compongono la Nazione. Colla teoria della felicità, del *ben essere* dato per oggetto primo alla vita, noi formeremo uomini egoisti, adoratori della materia, che porteranno le vecchie passioni nell'ordine nuovo e lo corromperanno pochi mesi dopo. Si tratta dunque di trovare un principio educatore superiore a siffatta teoria che guidi gli uomini al meglio, che insegni loro la costanza nel sacrificio, che li vincoli ai loro fratelli senza farli dipendenti dall'idea d'un solo o dalla forza di tutti. E questo principio è il DOVERE. Bisogna convincere gli uomini [...] che il combattere l'ingiustizia e l'errore a beneficio dei loro fratelli, e dovunque si trova, è non solamente *diritto*, ma *dovere*: dovere da non negligersi senza colpa – dovere di tutta la vita.

G. MAZZINI, *Doveri dell'uomo*, 1860

Prima dell'avvento dell'agricoltura, sulla Terra vi erano da 6 a 7 miliardi di ettari di foreste. Ora ve ne sono soltanto 3,9 miliardi, se includiamo in questo numero circa 0,2 miliardi di ettari piantati ad alberi. Oltre la metà della perdita delle foreste naturali del pianeta è avvenuta dopo il 1950. [...] In Europa non v'è quasi più traccia di foresta primaria.

D. e D. MEADOWS – J. RANDERS, *I nuovi limiti dello sviluppo*, 2004

#### 2.1 *Politiche internazionali in materia ambientale e forestale.*

Il notevole ritardo che caratterizza la produzione delle politiche ambientali internazionali in materia forestale è motivato, storicamente, dallo svolgimento cinquantennale della guerra fredda tra le massime potenze globali uscite vittoriose dallo scenario della Seconda guerra mondiale<sup>74</sup>. L'elaborazione e la

---

<sup>74</sup> Si confronti in tema J.R. MCNEILL – P. ENGELKE, *La Grande accelerazione*, cit., p. 148: «A fronte della prolungata militarizzazione, dei complessi industriali militari, dei mastodontici tentativi di

successiva proliferazione in sede sovranazionale di accordi e regolamenti finalizzati ad una – prima di allora, sconosciuta – tutela giuridica dell'ambiente è anche, in parte, da ricondursi alla crisi petrolifera del 1973<sup>75</sup>, la quale costituisce il primo esempio, nella storia umana, ad aver reso evidente l'insostenibilità intrinseca delle risorse energetiche derivanti da fonti fossili, ossia non rinnovabili.

Risale al 1972 il riconoscimento, scientificamente dimostrato dai dati del primo *Rapporto sui limiti dello sviluppo*<sup>76</sup>, della limitatezza delle risorse

---

sfruttare o alterare la natura a fini politici, del sostegno alle guerriglie eccetera, la guerra fredda ha contribuito al tumulto ambientale dei decenni successivi al 1945. Nessuna di queste azioni lascerà un'impronta più durevole sulla biosfera dei programmi di armamento nucleare»; si confronti anche W. BEHRINGER, *Storia culturale del clima*, cit., pp. 239-240: «Il boom petrolifero portò a un aumento esponenziale dei problemi ambientali causati dalla distribuzione delle emissioni. [...] Ma non si pensò a un'altra conseguenza [...]: la combustione di petrolio, carbone e gas liberava elementi chimici che erano stati immagazzinati nelle profondità della terra milioni di anni fa – durante l'era geologica detta, appunto, *Carbonifero*. Le fonti energetiche non erano dei minerali, ma materia organica, materia che una volta era stata viva – una vera e propria *foresta sotterranea*, secondo la suggestiva espressione dello storico dell'ambiente Rolf Peter Sieferle. Mentre il carbonio liberato dalla combustione del legno viene riassorbito, all'interno del ciclo del carbonio, nella crescita delle piante, il carbonio liberato dalla combustione delle fonti energetiche fossili è stato assorbito 300 milioni di anni fa, per poi essere immagazzinato nel sottosuolo dopo l'estinzione delle *foreste carbonifere*. Questo carbonio in eccedenza non può più essere assorbito dalle foreste, sicché si accumula nell'atmosfera in diverse combinazioni, ad esempio sotto forma di anidride carbonica (CO<sub>2</sub>). A partire dagli anni Cinquanta stiamo vivendo un aumento esponenziale della quantità di anidride carbonica, metano (CH<sub>4</sub>) e ossido d'azoto presenti nell'atmosfera. E sempre nel 1950 è iniziata la produzione di *fluoroclorocarburi* (FCC). Questi gas traccia contribuiscono al riscaldamento dell'atmosfera terrestre, ragion per cui sono chiamati gas serra».

<sup>75</sup> Si veda, in tema, G. SABBATUCCI – V. VIDOTTO, *Il mondo contemporaneo. Dal 1848 a oggi*, Bari, Laterza, 2017, pp. 601-602, ove gli Autori sostengono che «la crisi petrolifera del '73 pose le società industrializzate di fronte a nuovi inquietanti problemi. Primo fra tutti, quello del carattere limitato, e dunque esauribile, delle risorse naturali del pianeta: un dato che contraddiceva, almeno in partenza, la prospettiva ottimistica di una crescita illimitata – della produzione, dei consumi, della stessa popolazione – su cui si era fino ad allora fondata la filosofia ispiratrice della civiltà industriale. [...] Il degrado dell'ambiente aveva radici lontane, legate ai primi passi della rivoluzione industriale nella seconda metà del '700, ma nel corso del '900 aveva assunto i caratteri di una vera e propria emergenza. Il problema principale era l'utilizzazione dei combustibili fossili, prima il carbone e poi il petrolio. [...] le emissioni di inquinanti si quintuplicarono nel corso del '900, con gravi effetti sul clima e, più in generale, sulle condizioni di vita degli uomini. [...] All'indomani della crisi petrolifera, i governi si mossero soprattutto sulla base di esigenze economiche immediate e promossero politiche di risparmio energetico, volte ad alleggerire l'onere delle importazioni di petrolio sulla bilancia commerciale. [...] La stessa crisi economica degli anni '70 fu considerata, più che come il segno di un declino delle società industrializzate, come l'inizio di una fase di trasformazione nei meccanismi della produzione, nei rapporti fra i vari settori, nelle stesse gerarchie dell'economia mondiale».

<sup>76</sup> Come noto, il *Rapporto sui limiti dello sviluppo*, elaborato dal Massachusetts Institute of Technology su richiesta del Club di Roma ed edito nel 1972 in una versione originaria poi aggiornata nel 2004,

naturali globali a fronte del sistema economico di estrazione e approvvigionamento delle stesse, nonché l'adozione, in seno alla Comunità internazionale convocata dall'Assemblea generale dell'ONU, della *Dichiarazione di Stoccolma*, la quale costituì l'esito normativo della Conferenza sull'ambiente umano.

Tale primo e fondamentale approdo giuridico si è tradotto, come noto, nell'adozione di una *Dichiarazione di principi* ed un *Piano mondiale di azione ambientale*<sup>77</sup>.

Il nucleo originario del diritto ambientale internazionale è stato definito, a ragione, come facente parte dei c.d. nuovi diritti<sup>78</sup>; ciò è reso evidente

---

costituì la prima dimostrazione scientifico-matematica degli scenari – attualmente in via di verifica – di recessione ecologica a causa di attività antropiche.

<sup>77</sup> Si confronti, in merito, il fondamentale contributo di S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in G. CORDINI – P. FOIS – S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 6-12, ove l'A. chiarisce come «l'attenzione degli Stati si concentra in modo più convincente sui problemi ambientali internazionali solo durante gli ultimi decenni del secolo XX, quando inizia a consolidarsi l'interesse comune a mitigare il crescente degrado ambientale, la cui natura transfrontaliera viene percepita con maggiore precisione. Vari fattori conducono ad un'inversione di tendenza rispetto al precedente *laissez faire*. [...] Momento culminante di tale processo è la Conferenza sull'ambiente umano convocata a Stoccolma dall'Assemblea generale dell'ONU nel giugno del 1972, che adotta la Dichiarazione di principi e il Piano mondiale di azione ambientale. Con essa, la comunità internazionale afferma per la prima volta con chiarezza la gravità del degrado ambientale e l'esigenza che gli Stati lo affrontino attraverso politiche e normative internazionali, regionali e nazionali tendenti a prevenire le cause principali dell'inquinamento delle risorse naturali. In tale contesto, si registra una prima evoluzione significativa del diritto ambientale di carattere settoriale, volto a prevenire i maggiori rischi ecologici».

<sup>78</sup> Si veda, in tema, A. MARCHETTI, *Il diritto all'ambiente nella nuova generazione dei diritti fondamentali: un diritto sociale "atipico"? Riflessioni e prospettive alla luce delle esperienze giuridiche europee*, in E. CATELANI – R. TARCHI (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 241-266: tale «relativa novità» del diritto all'ambiente «soprattutto se confrontata con l'assai più risalente affermazione dei diritti di libertà, dei diritti civili e di quelli politici, così come la mancanza di un proprio fondamento costituzionale esplicito, non ha certamente agevolato una pacifica soluzione della questione»; non a caso, le prime produzioni normative del diritto ambientale sono nate in seno all'ordinamento internazionale e «sul tema della tutela ambientale si assiste, infatti, ormai da tempo, ad una progressiva dislocazione della produzione normativa verso sedi diverse da quelle nazionali e questo non solo per la dimensione globale dei fenomeni che essa implica ma, per certi aspetti, anche a causa della ritrosia dei legislatori statali verso misure che, in ragione delle esigenze di tutela ambientale, possano limitare unilateralmente la capacità competitiva dell'economia nazionale sul mercato internazionale. [...] Non è un caso che anche in ambito europeo le più significative evoluzioni normative si siano registrate grazie all'impulso determinante del legislatore comunitario il quale, a partire dalla metà degli anni '70, ha iniziato ad interessarsi ai fenomeni ambientali attraverso l'adozione delle prime direttive in materia di trattamento

dall'assenza, nel costituzionalismo dell'immediato dopoguerra, di espressi riferimenti costituzionali al valore o al bene giuridico «ambiente», conosciuti – per contro – dai momenti del costituzionalismo più recente<sup>79</sup>.

Nel novero di tale approccio ordinamentale scevro di una nozione giuridica di «ambiente» è compresa anche l'esperienza italiana, e la stessa è stata ricostruita in via suppletiva dalla giurisprudenza, soprattutto costituzionale<sup>80</sup>.

Nel contesto del diritto internazionale della seconda metà del XX secolo, si è assistito, quindi, dapprima ad un riconoscimento della tutela dell'ambiente in generale e, solo in un secondo momento, si è venuto creando un autonomo *diritto internazionale forestale*<sup>81</sup>.

---

dei rifiuti (direttiva CEE 462/1975, 156/1991, 689/1991, 62/1994), sulla valutazione d'impatto ambientale (direttiva CEE 337/1985), sull'inquinamento atmosferico (direttiva 360/1984)».

<sup>79</sup> La dottrina è solita distinguere i fenomeni del costituzionalismo europeo in tre distinti sistemi: quelli che accolgono *ab origine* la tutela dell'ambiente tra i valori costituzionali; quelli che sottopongono al procedimento di revisione costituzionale la carta fondamentale al fine di introdurre riferimenti espressi all'ambiente; infine, sistemi che non contengono esplicitamente il valore «ambiente» all'interno delle proprie costituzioni; si veda, in tema, E. CATELANI – R. TARCHI, *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, cit., p. 247-248, ove l'A. cita il caso della costituzione greca, spiegando che «nel primo gruppo rientrano quelle costituzioni che sono state adottate a partire dagli anni '70, in un momento storico connotato dall'emergere di una maturata consapevolezza nei confronti dei problemi ambientali e che al loro interno annoverano anche i c.d. diritti di terza generazione, strettamente correlati al valore della solidarietà e caratterizzati per la loro dimensione collettiva, non limitata alla sfera soggettiva dell'individuo. Tra queste innanzitutto la costituzione greca (1975), tra le prime in Europa a dettare una norma rivolta alla protezione ambientale, la quale all'art. 24 sancisce il dovere pubblico dello Stato di garantire la tutela dell'ambiente e di adottare le misure necessarie alla sua conservazione».

<sup>80</sup> Si confronti, in merito, A. MARCHETTI, cit., p. 249: «il catalogo assai consistente dei diritti espressamente previsti nella Costituzione italiana ha, infatti, permesso di ricavare in via interpretativa il fondamento costituzionale della tutela ambientale: nel silenzio della Costituzione, il giudice costituzionale, in virtù del combinato disposto dell'art. 9 Cost. sulla tutela del paesaggio e dell'art. 32 Cost. sul diritto alla salute, aderendo alla teoria della natura “aperta” della fattispecie di cui all'art. 2 Cost., è infatti giunto a riconoscere all'ambiente uno statuto costituzionale al pari degli altri diritti fondamentali che trovano il loro esplicito riferimento nel testo della Carta fondamentale.»

<sup>81</sup> Si veda, in tema, l'importante contributo di A. DI SCIASCIO, *Boschi, foreste, vincoli idrogeologico e forestale*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, Padova, 2015, pp. 564-568: «Da principio il problema della protezione delle foreste, a livello internazionale, è stato trattato nel più ampio contesto di tutela dell'ambiente. All'inizio degli anni '90, però, allorché la comunità internazionale ha preso coscienza che le foreste contribuiscono, in modo indissolubile, allo sviluppo sostenibile del pianeta, i beni forestali sono divenuti l'oggetto di un diritto internazionale autonomo rispetto a quello ambientale. La nascita del “diritto internazionale forestale” si colloca nel 1992, anno in cui si tiene a Rio de Janeiro la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo».

Tale svolta apportata nel senso di una maggior attenzione, da parte del diritto internazionale, alla tutela degli ecosistemi forestali, si colloca cronologicamente nel 1992 con la *Dichiarazione dei principi per la gestione sostenibile delle foreste* e il capitolo 11 del *Programma di azione per uno sviluppo globalmente sostenibile* (c.d. Agenda 21) specificamente dedicato al contrasto alla deforestazione su scala globale<sup>82</sup>. Tali atti rientravano, in ogni caso, nel novero dei cc.dd. documenti programmatici – e non, quindi, nel merito degli accordi internazionali, come la *Convenzione sulla biodiversità* –, in quanto tali non giuridicamente vincolanti per gli Stati aderenti. Le disposizioni più rilevanti integrano, nel complesso, l'esortazione ad una gestione sostenibile delle risorse forestali nazionali, orientata alla multifunzionalità tipica degli ecosistemi forestali<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Si confronti ancora, in tema, A. DI SCIASCIO, cit., p. 565: «In particolare, quest'ultima Dichiarazione rappresenta il primo esempio di consenso globale in materia: l'obiettivo originario dell'ONU, in verità, era quello di arrivare alla stipulazione di una convenzione sulle foreste che vincolasse giuridicamente gli Stati firmatari; i contrasti insorti nel corso dei lavori preparatori costrinsero nondimeno ad optare per una dichiarazione di intenti, contenente l'enunciazione di quindici principi, che in gran parte, rappresentano un'applicazione, alla tutela delle foreste, di alcuni principi internazionali già enunciati nella "Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo" con riferimento all'ambiente in generale».

<sup>83</sup> Si segnalano, in particolare, i principali articoli della Dichiarazione del 1992 (la traduzione è di chi scrive): Art. 2(b): «Le risorse forestali e i territori boschivi dovrebbero essere gestiti in modo sostenibile al fine di coniugare i bisogni sociali, economici, ecologici, culturali e spirituali delle generazioni presenti e future. Tali bisogni sono riferiti ai prodotti e servizi forestali, quali legname e frutti forestali, acqua, cibo, materiale da bruciare, medicinali, carburante, rifugio, occupazione, ricreazione, habitat per specie selvatiche, diversità paesaggistica, assorbimento di carbonio e bacini idrici, compresi gli ulteriori prodotti forestali. Misure idonee dovrebbero essere prese al fine di proteggere le foreste dagli effetti nocivi dell'inquinamento, incluso quello di natura aerea, da incendi, parassiti e patologie, così da conservare pienamente il loro molteplice valore»; Art. 2(d): «I governi dovrebbero promuovere e prevedere opportunità per la partecipazione delle parti interessate, incluse le comunità locali e le popolazioni indigene, le imprese, l'occupazione, le organizzazioni non governative e i singoli individui, abitanti delle foreste e donne, nello sviluppo, l'implementazione e la pianificazione delle politiche forestali nazionali.»; Art. 3(a) Le politiche e le strategie nazionali dovrebbero dare struttura a maggiori sforzi, inclusi lo sviluppo e il rafforzamento di istituzioni e programmi per la gestione, la conservazione e lo sviluppo sostenibile delle foreste e dei territori boschivi.»; Art. 3(c): «Tutti i profili della protezione ambientale e dello sviluppo, in quanto connessi alle foreste e ai territori forestali dovrebbero essere tra loro integrati e onnicomprensivi»; Art. 4: «Il ruolo vitale di tutti i tipi di foreste nel mantenimento dei processi ecologici e nell'equilibrio dei livelli locale, nazionale, regionale e globale oltre, tra gli altri, il loro ruolo nella protezione di ecosistemi a rischio, bacini e risorse idrici ed in quanto ricchi depositi di biodiversità e di risorse biologiche e fonti di materiale genetico per prodotti biotecnologici, nonché la fotosintesi, dovrebbe essere riconosciuto.»; Art. 8(e): «La gestione forestale dovrebbe essere integrata



Pur se necessaria e meritevole, la genesi del diritto internazionale forestale appare tardiva<sup>84</sup> e, nella sua matrice, eccessivamente orientata ad una *ratio* di

---

nella gestione delle aree adiacenti al fine di mantenere l'equilibrio ecologico e la produttività sostenibile.»; Art. 8(h) Le politiche nazionali dovrebbero garantire che le valutazioni di impatto ambientale siano effettuate dove è plausibile che le azioni possano avere un significativo impatto nocivo su importanti risorse forestali, ed ove tali azioni debbano essere soggette alla decisione di un'autorità nazionale competente.»; Art. 12(b): Le competenze istituzionali nazionali e, ove appropriato, regionali e internazionali nell'istruzione, formazione, scienza, tecnologia, economia, antropologia e sociologia delle foreste e della gestione forestale sono essenziali per la conservazione e lo sviluppo sostenibile delle stesse.»; Art. 14: «Misure unilaterali, incompatibili con i vincoli ovvero gli accordi internazionali, finalizzate a diminuire e/o vietare il commercio internazionale di legname o di altri prodotti forestali dovrebbero essere espunte o evitate, al fine di conseguire una gestione sostenibile di lungo periodo della risorsa forestale.».

<sup>84</sup>Si confronti, in tema, A. CROSETTI, *La tutela dei beni forestali*, in R. FERRARA – M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., p. 642: «Tale Dichiarazione [...] si è limitata ad enunciare principi per far fronte al processo di deforestazione, di cui sono state rilevate le gravi conseguenze negative, specie in relazione ai cambiamenti climatici. La dichiarazione appare oggi certamente inadeguata per soddisfare le esigenze e le preoccupazioni avanzate durante i lavori della Conferenza di Rio ma costituisce comunque un segnale percepito a livello sovranazionale dell'importanza ambientale dei beni forestali»; del resto, la citata riedizione del primo *Rapporto sui limiti dello sviluppo* del 1972, ampliata e aggiornata nel 2004 ad opera di D. E. D. MEADOWS E J. RANDERS, dal titolo *I nuovi limiti dello sviluppo*, con conferme circa gli scenari già prefigurati in precedenza, afferma testualmente alle pp. 103-104: «Una foresta intatta è di per sé stessa una risorsa, capace di adempiere funzioni vitali che sfuggono al metro economico. Le foreste regolano il clima, frenano le inondazioni, immagazzinano acqua contro la siccità. Esse contrastano gli effetti erosivi delle piogge, creano e trattengono il terreno sui pendii, mantengono liberi dal limo i corsi d'acqua e coste marine, canali di irrigazione e bacini artificiali. Le foreste danno asilo e sostentamento a molte specie viventi. Si calcola che le foreste tropicali, pur coprendo solo il 7% della superficie terrestre, ospitano almeno il 50% delle specie viventi sulla Terra. [...] Prima dell'avvento dell'agricoltura, sulla Terra vi erano da 6 a 7 miliardi di ettari di foreste. Ora ve ne sono soltanto 3,9 miliardi, se includiamo in questo numero circa 0,2 miliardi di ettari piantati ad alberi. Oltre la metà della perdita delle foreste naturali del pianeta è avvenuta dopo il 1950. Tra il 1990 e il 2000 la superficie occupata da foreste naturali è diminuita di 160 milioni di ettari, cioè di circa il 4%. La maggior parte delle perdite è avvenuta nei Tropici: la distruzione delle foreste delle zone temperate ha avuto luogo molto prima del 1990, nel corso dell'industrializzazione dell'Europa e dell'America del Nord. La perdita delle foreste è un chiaro segno di insostenibilità: lo *stock* di una risorsa rinnovabile si sta riducendo. [...] È necessario distinguere tra due misure delle risorse forestali: la superficie e la qualità. [...] La qualità di una foresta è molto più difficile da misurare della sua superficie. I dati qualitativi meno opinabili, in verità, sono legati alla superficie: si tratta delle statistiche sulla superficie ancora coperta da foreste mai tagliate (le cosiddette foreste primarie, di frontiera o di vecchia crescita). [...] Solo un quinto (1,3 miliardi di ettari) del manto di foreste che ricopriva originariamente la Terra sopravvive in vaste foreste naturali relativamente intatte. Di queste, la metà è costituita dalle foreste boreali di Russia, Canada e Alaska; il resto, in buona parte, è costituito dalle foreste pluviali tropicali dell'Amazzonia. [...] Appena 0,3 miliardi di ettari sono formalmente protetti. [...] Gli Stati Uniti (Alaska esclusa) hanno perduto un terzo del manto forestale che li ricopriva in origine. In Europa non v'è quasi più traccia di foresta primaria. La Cina ha perduto i tre quarti delle sue foreste e quasi tutte le foreste di frontiera. Nelle zone temperate, la superficie occupata da foreste tagliate ma ricresciute (foreste secondarie) è in leggero aumento, ma molte di queste foreste si stanno deteriorando quanto a nutrienti nel suolo, composizione in specie, dimensioni degli alberi, qualità del legno e tasso di crescita; non sono gestite in modo sostenibile»; si tengano presenti, in ogni caso, gli approdi della scienza

non aggressione, nei confronti degli Stati, del libero sfruttamento delle risorse forestali nazionali, pur in coerenza con la natura pubblica di tali beni nell'ambito degli ordinamenti statali<sup>85</sup>.

La scansione dei momenti peculiari che vedono l'evoluzione del diritto internazionale delle foreste prosegue con l'istituzione, nel periodo 1995-1997, ad opera della Commissione ONU per lo sviluppo sostenibile, dell'*Intergovernmental Panel on Forests* (IPF) e dell'*Intergovernmental Forum on Forests* (IFF), quest'ultimo avente il precipuo obiettivo di attuare i profili di contrasto alla deforestazione stabiliti dall'Agenda 21.

Il parametro valutativo più importante, nel contesto del diritto internazionale, riguardo gli ecosistemi forestali è attualmente costituito dal *Millennium Ecosystem Assessment*, importante compendio di rapporti circa lo stato degli ecosistemi terrestri: lo stesso, riguardo le risorse forestali, restituisce l'evidenza scientifica della necessità di una gestione forestale

---

ecologica e si confronti il contributo manualistico di L. BULLINI – S. PIGNATTI – A. VIRZO DE SANTO, *Ecologia generale*, Torino, UTET, 2004, p. 346: «le foreste pluviali tropicali svolgono un ruolo di grande importanza nel regolare l'equilibrio ecologico della biosfera. Esse rappresentano infatti la più grande massa di materia organica del Pianeta; si tratta di una fitomassa stimata a 765 miliardi di tonnellate (Whittaker, 1975), pari al 40% della biomassa totale. L'attività fotosintetica della foresta pluviale tropicale fissa una grande quantità di anidride carbonica, che con la rapida demolizione della materia organica viene nuovamente rimessa in circolo. Così le foreste pluviali tropicali rappresentano la grande banca che mantiene l'equilibrio della CO<sub>2</sub> nell'atmosfera. [...] Nelle foreste tropicali infine è concentrata la parte più significativa della biodiversità del pianeta, e questo non soltanto come numero di specie, in quanto molti gruppi sistematici, anche intere famiglie, sono esclusivi dell'una o dell'altra parte di questo bioma».

<sup>85</sup> La Dichiarazione, all'esordio dei Principi, si preoccupa infatti di stabilire [la traduzione è di chi scrive], al Principio 1(a): «Gli Stati hanno, in conformità con la Carta delle Nazioni unite e i principi del diritto internazionale, il diritto sovrano di sfruttare le proprie risorse in forza delle proprie politiche ambientali e hanno la responsabilità di garantire che le attività svolte all'interno della propria giurisdizione o controllo non siano causa di danno all'ambiente di altri Stati o di aree situate oltre i confini della giurisdizione nazionale»; parimenti, al Principio 2(a): «Gli Stati hanno il diritto sovrano e inalienabile di utilizzare, gestire e favorire lo sviluppo delle proprie foreste in conformità con le proprie necessità produttive ed il livello di sviluppo socio-economico, nonché sulla base di politiche nazionali coerenti con uno sviluppo sostenibile e di una legislazione che includa la conversione di tali aree verso usi ulteriori all'interno del piano complessivo di sviluppo socio-economico, e fondato su politiche razionali di sfruttamento del suolo».

sostenibile nell'attuale recessione ecologica<sup>86</sup>, caratterizzata dalla frammentazione, degradazione e perdita di biodiversità degli ecosistemi forestali iniziate a verificarsi con lo sviluppo dell'industrializzazione e ad intensificarsi in tempi recenti<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> L'espressione si deve all'importante contributo dottrinale di M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in Rivista AIC, n. 2/2018, pp. 10-13, ove l'A. fa sua la doverosità di una traduzione giuridica, o giuridificazione, dei recenti approdi delle scienze ecologica e geologica che dimostrano l'attualità della recessione ecologica (con ciò riferendosi, principalmente, alle teorie dei *Planetary Boundaries* e dell'*Anthropocene*); la produzione di principi c.d. ecogiuridici, tra cui si annoverano soprattutto il principio di non regressione e il principio di resilienza, comporterebbe necessariamente una modificazione intrinseca delle modalità dell'azione amministrativa, sottraendo importanti aree di discrezionalità alla pubblica amministrazione e – di conseguenza – anche al giudice amministrativo; tale prospettiva è ineluttabilmente collegata, in ogni caso, all'obiettivo di scongiurare il collasso ecologico in atto e restituire alla stessa azione amministrativa una dimensione di effettività ed efficacia; l'A. mette anche in luce che «per collasso ecologico si intende un fenomeno che sia riferibile a ecosistemi (o sistemi di ecosistemi) reali, osservabili spazialmente e temporalmente anche attraverso serie storiche di dati: in questa prospettiva, esiste una letteratura scientifica che ha documentato e analizzato collassi ecologici già avvenuti a causa delle condotte umane [...]. Non si tratta, quindi, di un concetto indeterminato [...]. Le scienze ecologiche collegano invece il “collasso ecologico” alle cosiddette soglie critiche (*thresholds* o *tipping points*) proprie di ciascun ecosistema: si tratta di quei punti critici superati i quali un ecosistema perde la possibilità, in cui consiste la sua resilienza, di fluttuare dinamicamente ed elasticamente tra stati intermedi multipli di equilibrio assorbendo i disturbi che lo colpiscono ma, al contempo, mantenendo l'integrità delle funzioni e delle strutture “chiave” che forniscono identità all'ecosistema stesso; quando giunge vicino alle sue soglie critiche, l'ecosistema vede compromesse le sue capacità di resilienza, divenendo estremamente instabile e vulnerabile persino rispetto a perturbazioni di debole o minima intensità che precedentemente (all'interno delle soglie critiche) riusciva con facilità ad assorbire; quando varca le soglie critiche, l'ecosistema collassa in tempi più o meno brevi, ma catastroficamente, da un assetto identitario ad uno radicalmente diverso, ossia uno stato qualitativo nuovo che è controllato da un differente *set* di processi, non più paragonabile al primo sotto il profilo strutturale e funzionale; il precedente ecosistema collassa – si badi – non già nel senso che esso scompare nel nulla (come accade invece per le specie animali e vegetali), ma nel senso che si trasforma in un ecosistema “nuovo”, alieno e irriducibile al precedente, che non produrrà più, a beneficio delle collettività umane che vi appartengano, i medesimi servizi ecosistemici che invece assicurava a tali collettività anteriormente al collasso di stato».

<sup>87</sup> In particolare, il *Millennium Ecosystem Assessment*, in merito agli ecosistemi forestali, afferma (cap. 21, p. 586-588) [la traduzione è di chi scrive]: «Nella prospettiva odierna, gli impatti preagricolturali sul complesso della superficie forestale risultano essere stati scarsi. Da quel tempo, il pianeta ha perso circa il 40% delle sue foreste originarie (con certezza significativa) e le foreste rimanenti hanno subito diversi gradi di frammentazione e degradazione [...]. La maggior parte di tale perdita è occorsa durante l'era industriale, e in alcuni casi molto più recentemente. Un'estesa perdita di biodiversità – inclusa la perdita di patrimonio genetico, specie e diversità di habitat – è stata una risultante del restringimento della superficie forestale globale. Sussiste altresì l'evidenza che le risorse genetiche forestali, nel complesso, hanno subito un declino in termini qualitativi, specialmente in aree dove il legname di alta qualità è stato estratto selettivamente. La perdita di foreste si è anche ripercossa negativamente sulla produzione di servizi ecosistemici, quale la regolazione dei cicli idrologici. Gli impatti negativi della deforestazione si manifestano soprattutto direttamente al livello locale, dove le comunità perdono accesso al legname,

In generale, può affermarsi che l'allineamento del diritto ambientale internazionale – a sua volta emerso in tempi recentissimi – con una specifica tutela giuridica degli ecosistemi forestali e, in secondo luogo, l'incontro dello stesso con gli ordinamenti nazionali è avvenuto lentamente e disorganicamente: ne costituisce una prova il fenomeno dei costituzionalismi più recenti, che informano i propri assetti regolativi facendo propria almeno una definizione giuridica del valore «ambiente»<sup>88</sup>.

---

alla legna da ardere, alla selvaggina ovvero subiscono crescenti inondazioni e frane. Impatti ulteriori sono stati percepiti su una scala più vasta».

<sup>88</sup> Si veda, in tema, D. AMIRANTE, *L'ambiente preso sul serio. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, f. spec., 2019, pp. 5-7, ove l'A. delinea efficacemente i profili critici del lento ingresso della tutela ambientale nel panorama giuridico internazionale e degli ordinamenti nazionali, sintetizzandoli in quattro specifiche "aporie": «il carattere di emergenzialità della legislazione: i problemi ambientali sono stati quasi sempre affrontati quando erano improcrastinabili, o, peggio, quando avevano già prodotto effetti catastrofici. La legislazione ambientale riflette ampiamente questa caratteristica, essendo costituita spesso da norme affrettate, insufficientemente preparate nelle sedi ministeriali e parlamentari ed ancor meno discusse dall'opinione pubblica. Connesso al problema dell'emergenzialità del diritto dell'ambiente è quello del carattere inflazionistico della legislazione ambientale: ogni singolo problema, in genere, ha trovato la sua soluzione in una legge *ad hoc* e, quindi, in una serie di norme scollegate fra loro, che in molti casi si contraddicono. Uno dei numerosi esempi, in tal senso, è dato dall'accavallamento dei vari strumenti pianificatori che interessano in maniera diretta o indiretta la tutela ambientale: piani regolatori, piani paesistici, programmi di sviluppo, piani dei parchi, piani delle comunità montane spesso si sovrappongono senza che sia chiaro per gli operatori, ma spesso neanche per il legislatore e per l'interprete, quali siano i confini fra i rispettivi ambiti di competenza e quale sia la gerarchia fra gli stessi. Venendo alla terza aporia del diritto ambientale va sottolineato il suo carattere prevalentemente tecnico, che solleva questioni importanti anche sotto il profilo teorico, legate ai rapporti tra diritto e scienza. Di fronte alle questioni ambientali spesso si ritiene, a torto, che si possano individuare soluzioni di carattere oggettivo, in quanto si considera che esse siano totalmente dipendenti da determinazioni scientifiche. Dal punto di vista giuridico ciò conduce ad una sorta di eterodeterminazione delle norme in materia ambientale. [...] il sopraccennato processo di eterodeterminazione normativa in materia ambientale solleva seri dubbi in relazione sia alla funzione legislativa sia a quella giurisdizionale. In termini più generali, la cultura giuridica del Novecento ha avuto difficoltà a riconoscere il carattere "sociale" dell'ambiente (quarta aporia del diritto ambientale). L'ambiente, infatti, non può essere considerato come elemento esterno alle dinamiche politico-sociali, ma risulta invece strettamente interconnesso alle scelte di fondo delle nostre società ed assume quindi un significato costituzionale pregnante».

## 2.2 Politiche europee in materia forestale.

Nell'ambito del diritto comunitario, la tutela delle foreste è stata radicalmente innovata a partire dal Regolamento CE n. 2152/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio (c.d. *Forest Focus*)<sup>89</sup>, con cui si è adottato un ampio sistema di monitoraggio dei sistemi forestali all'interno del continente europeo. Gli obiettivi del Regolamento sono evocati nel considerando n. 1, ove il legislatore comunitario afferma espressamente la necessità di tutelare le funzioni assolate dagli ecosistemi forestali: «Le foreste hanno importanti e molteplici funzioni sociali. Oltre a svolgere un ruolo significativo nello sviluppo delle aree rurali, esse rivestono un elevato valore nella conservazione della natura, svolgono un ruolo rilevante nella preservazione dell'ambiente, sono elementi essenziali del ciclo del carbonio e importanti serbatoi di carbonio e rappresentano un fattore determinante nel controllo del ciclo idrologico»; il sistema di monitoraggio forestale istituito su scala europea è reso necessario, da un punto di vista preventivo, per assicurare una difesa uniforme delle foreste dagli effetti nocivi degli incendi e, in generale, dagli eventi antropici e naturali che possono integrare danni alle stesse ed assumere carattere transfrontaliero.

Il Regolamento n. 2152/2003 individua, inoltre, importanti definizioni normative (art. 3) attinenti agli elementi costituenti il patrimonio forestale, necessarie per la realizzazione di una tutela uniforme nei processi di integrazione normativa all'interno degli ordinamenti forestali dei singoli Stati membri; tale esigenza di omogeneità delle politiche nazionali in materia forestale è ulteriormente stabilita mediante la prescrizione (art. 8), in capo agli

---

<sup>89</sup> Trattasi, in dettaglio, del Regolamento CE n. 1223/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 novembre 2003 relativo al monitoraggio delle foreste e delle interazioni ambientali nella Comunità (*Forest Focus*).

Stati, dell'istituzione di programmi nazionali di coordinamento e cooperazione, di durata biennale, preventivamente sottoposti al vaglio della Commissione. Nel contesto delle disposizioni relative all'esecuzione del Regolamento, è stabilito (art. 14, cc. 1-2) che «gli Stati membri designano gli organismi competenti per la gestione delle attività comprese nei programmi nazionali approvati» e che «senza pregiudicare le competenti autorità attuali, gli Stati membri designano le autorità e le agenzie autorizzate ad attuare le misure adottate ai sensi del presente regolamento».

L'atto normativo ha rivestito, inoltre, di maggiore operatività il Comitato forestale permanente, istituito con precedente Decisione 89/367/CEE<sup>90</sup> quale organismo di coordinamento e monitoraggio dello stato delle foreste europee, a sua volta anticipatorio dell'attuale Conferenza interministeriale permanente<sup>91</sup>.

Segue tale intervento regolativo, al fine di darne attuazione uniforme negli Stati membri, il Piano di azione forestale europea, il c.d. *Forest Action Plan* del 15 giugno 2006, COM (2006) n. 302<sup>92</sup>, che mira alla valorizzazione della multifunzionalità – ambientale, sociale ed economico-produttiva – assolta dalle risorse forestali<sup>93</sup>. Il Piano d'azione UE per le foreste intende inverare

---

<sup>90</sup> Trattasi, in particolare, della Decisione del Consiglio, del 29 maggio 1989, che istituisce un comitato permanente forestale.

<sup>91</sup> L'azione comunitaria *Forest Focus* ha potenziato sensibilmente le funzioni regolative della Conferenza interministeriale permanente sulla protezione delle foreste in Europa: si confronti, in tema, A. DI SCIASCIO, *Boschi, foreste, vincoli idrogeologico e forestale*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA, cit., p. 566-568, ove l'A. chiarisce come «l'azione di questa conferenza permanente europea ha sensibilizzato i singoli Stati europei e l'Unione medesima portando alla produzione legislativa di atti a favore di beni forestali».

<sup>92</sup> Trattasi, in particolare, della Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Un Piano d'azione dell'UE per le foreste del 15 giugno 2006.

<sup>93</sup> Si veda, in tema, A. DI SCIASCIO, cit., p. 567, che spiega come «il Piano d'azione dell'UE per le foreste, per il quinquennio 2007-2011, articolato in una serie di azioni chiavi che la Commissione propone siano attuate di concerto con gli Stati membri [...] indica inoltre ulteriori azioni realizzabili dagli Stati membri in funzione delle specifiche realtà e priorità nazionali, ricorrendo a strumenti comunitari già esistenti, ma che potrebbero anche richiedere degli strumenti nazionali. Tra gli obiettivi del Piano d'azione vi è il riconoscimento dei boschi come positività per i consociati in termini di valori spirituali e culturali».

l'obiettivo generale di «sostenere e potenziare la gestione sostenibile e la multifunzionalità delle foreste» attraverso, in particolare, i seguenti principi: «i programmi nazionali in campo forestale costituiscono il quadro idoneo per la realizzazione degli impegni assunti in materia forestale»; «la crescente rilevanza di problematiche di portata mondiale ed intersettoriale per la politica forestale impone maggiore coerenza e coordinamento», congiuntamente alla «necessità di accrescere la competitività del settore forestale dell'UE e di promuovere la buona amministrazione delle foreste dell'Unione»; conclude il compendio «il principio di sussidiarietà».

Assume, altresì, rilevanza fondamentale, per un'organica ed effettiva protezione dei beni forestali nel contesto unionale, la generazione – sulla scorta delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona in seno al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – del principio dello sviluppo sostenibile e della sua attrazione ad obiettivo orientativo delle politiche europee<sup>94</sup>: tale dato è confermato dalla *littera* dell'articolo 3, c. 3 TFUE (*ante*: articoli 2, cc. 3-4 TUE); in particolare, le disposizioni citate stabiliscono una nozione di sviluppo sostenibile, da intendersi – in senso positivo – come «basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente» e – di converso, in senso negativo – quale contrasto

---

<sup>94</sup> In tema, si confronti la ricostruzione tracciata da F. FRACCHIA, in *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, pp. 138-143: «il principio dello sviluppo sostenibile è il fondamento vero del dovere di solidarietà; così come la natura non è l'oggetto di un diritto, traduzione giuridica dell'antropocentrismo declinato come dominio, bensì di un dovere di protezione nell'ottica della solidarietà, anche lo sviluppo sostenibile riflette il dovere dell'uomo concreto che agisce sul palcoscenico della storia nei confronti delle generazioni future. Il principio rappresenta la chiave di volta del diritto dell'ambiente, riflettendone la caratteristica precipua e, cioè, il vincolo a protezione (non tanto del contesto naturale come tale, ma in quanto ciò è una garanzia a favore) delle generazioni future. Lo sviluppo sostenibile si atteggia a fondamento degli altri principi ambientali, che danno sostanza al dovere di solidarietà (precauzione, prevenzione, chi inquina paga e così via); inoltre, esso si risolve in un criterio di azione o, comunque, condensa un insieme di canoni la cui osservanza garantisce che la decisione pubblica individui il "livello" di sviluppo sostenibile nel caso concreto».

«all'esclusione sociale e la discriminazione» nonché promozione della «giustizia e partecipazione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà fra le generazioni e la tutela dei diritti del minore».

Nell'ambito, inoltre, della «Strategia europea per la biodiversità 2020», COM (2011) n. 244 si è data sostanza all'equivalenza valoriale tra la biodiversità e il capitale naturale<sup>95</sup> nonché alla necessità – a fronte dello *statu quo* di alta degradazione della biodiversità sofferto dalle matrici ambientali europee – di mantenere intatti il volume e la qualità dei servizi ecosistemici offerti dalle foreste<sup>96</sup>; tale *ratio* è perseguita dalla Strategia anche con il

---

<sup>95</sup> La Strategia dichiara espressamente, nella Visione per il 2050: «Entro il 2050 la biodiversità dell'Unione europea e i servizi ecosistemici da essa offerti – il capitale naturale dell'UE – saranno protetti, valutati e debitamente ripristinati per il loro valore intrinseco e per il loro fondamentale contributo al benessere umano e alla prosperità economica, onde evitare mutamenti catastrofici legati alla perdita di biodiversità»; quale Obiettivo chiave per il 2020, richiede di «porre fine alla perdita di biodiversità e al degrado dei servizi ecosistemici nell'UE entro il 2020 e ripristinarli nei limiti del possibile, intensificando al tempo stesso il contributo dell'UE per scongiurare la perdita di biodiversità a livello mondiale».

<sup>96</sup> Si consideri, in merito, quanto considerato nell'Introduzione della Comunicazione, di cui si riporta integralmente il testo: «La biodiversità, ossia la straordinaria varietà di ecosistemi, specie e geni che ci circonda, è la nostra assicurazione sulla vita: ci garantisce cibo, acqua pura e aria pulita, ci offre mezzi di riparo e medicine, mitiga le catastrofi naturali, l'azione dei parassiti e le malattie, nonché contribuisce a regolare il clima. La biodiversità costituisce altresì il nostro capitale naturale, fornendo servizi ecosistemici che sono alla base dell'economia. Con il deterioramento e la perdita di biodiversità non possiamo più contare su questi servizi: la perdita di specie e habitat ci priva della ricchezza e dei posti di lavoro derivanti dalla natura, mettendo a repentaglio il nostro benessere. È per questo motivo che la perdita di biodiversità è la minaccia ambientale che, insieme al cambiamento climatico, incombe più gravemente sul pianeta, e i due fenomeni sono inestricabilmente legati. Se, da un lato, la biodiversità svolge un ruolo fondamentale nella mitigazione dei cambiamenti climatici e nell'adattamento ai medesimi, dall'altro, per evitare la perdita di biodiversità è fondamentale conseguire l'obiettivo dei "2 gradi", accompagnato da opportune misure di adattamento per ridurre gli effetti ineluttabili dei cambiamenti climatici. L'attuale tasso di estinzione delle specie è senza precedenti: principalmente a causa delle attività umane, la velocità con cui annualmente le specie si estinguono è da cento a mille volte superiore al tasso naturale: secondo la FAO, il 60% degli ecosistemi mondiali sono degradati o utilizzati secondo modalità non sostenibili, il 75% degli stock ittici sono troppo sfruttati o assai depauperati e dal 1990 si assiste alla perdita del 75% della diversità genetica delle colture agricole a livello mondiale. Circa 13 milioni di ettari di foresta tropicale sono abbattuti ogni anno e il 20% delle barriere coralline tropicali è già scomparso, mentre il 95% di quelle restanti rischia di scomparire o di essere gravemente minacciato entro il 2050 se i cambiamenti climatici proseguono ininterrotti. Nell'Unione europea solo il 17% degli habitat e delle specie e l'11% degli ecosistemi principali protetti dalla legislazione europea godono di uno stato di conservazione soddisfacente, e ciò malgrado le misure adottate per contrastare la perdita di biodiversità, in particolare da quando, nel 2001, è stato istituito l'obiettivo dell'UE per il 2010 in questo campo. I benefici delle misure sono stati neutralizzati dalle pressioni continue e crescenti esercitate sulla biodiversità in Europa: il cambiamento d'uso dei suoli, lo



Partenariato per la biodiversità<sup>97</sup>, da attuarsi in considerazione delle raccomandazioni dello studio TEEB<sup>98</sup>: tale prospettiva permette quindi di dare attuazione alle politiche europee e nazionali di tutela forestale attraverso il coinvolgimento di privati e imprese, in forma singola e/o associata, nella gestione sostenibile delle foreste e nella conservazione dei servizi ecosistemici forestali<sup>99</sup>.

---

sfruttamento eccessivo della biodiversità e dei suoi elementi costitutivi, la diffusione delle specie esotiche invasive, l'inquinamento e i cambiamenti climatici sono tutti fenomeni rimasti costanti oppure in aumento. La biodiversità risente anche pesantemente degli effetti causati da fattori indiretti, come l'aumento della popolazione, la scarsa conoscenza delle problematiche ad essa inerenti e il fatto che il suo valore economico non sia preso in considerazione nei processi decisionali. Questa strategia, parte integrante della strategia Europa 2020, in particolare dell'iniziativa faro "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse", si prefigge di invertire la perdita di biodiversità e accelerare la transizione dell'UE verso un'economia verde ed efficiente dal punto di vista delle risorse».

<sup>97</sup> Il Partenariato per la biodiversità è un programma di impegni volto a favorire l'attuazione della Strategia stessa entro l'obiettivo temporale del 2020; esso è articolato, all'interno della Strategia, in "partenariati chiave", ovvero: la piattaforma europea Imprese e biodiversità «che attualmente raggruppa imprese di vari settori (agricoltura, industria estrattiva, finanza, agroalimentare, silvicoltura e turismo) nell'ottica di uno scambio di esperienze e buone pratiche»; la divulgazione e l'applicazione dei risultati raggiunti dallo studio TEEB nel contesto dell'Unione europea e, in via generale, a «sostenere i lavori che vertono sulla valutazione della biodiversità e dei servizi ecosistemici nei paesi in via di sviluppo»; l'incoraggiamento alla partecipazione attiva della società civile; la sinergia collaborativa tra le diverse convenzioni europee nell'ambito della tutela della biodiversità; il favore per il dialogo tra gli Stati membri per un'effettiva ed efficace attuazione della Strategia.

<sup>98</sup> Il riferimento è all'importante iniziativa di studio di livello europeo e internazionale emersa a partire dal Summit del G8+5 del 2007 ed avente ad oggetto la valutazione economica dei servizi ambientali ed ecosistemici forniti dalle risorse naturali su scala globale, con il diretto coinvolgimento non solo dei livelli amministrativi interessati ma anche dei soggetti economici ed imprenditoriali, al fine di dare struttura ad un nuovo modello economico inclusivo della sostenibilità ambientale, condizione necessaria per il valido esperimento di qualsivoglia forma di mercato. Si confronti, in merito, il Report integrale dal titolo *TEEB - The Economics of Ecosystems and Biodiversity – Ecological and Economic Foundations*, nonché il Report di sintesi *TEEB - Mainstreaming the Economics of Nature: A Synthesis of the Approach, Conclusions and Recommendations of TEEB*, entrambi editi da Pushpam Kumar, Earthscan Routledge, 2010, disponibili direttamente in versione digitale presso il sito ufficiale TEEB, <http://www.teebweb.org/>.

<sup>99</sup> Muove nel medesimo senso il Regolamento CE n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009 sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), che abroga il regolamento (CE) n. 761/2001 e le decisioni della Commissione 2001/681/CE e 2006/193/CE, ove il legislatore comunitario, già nel considerando n. 7, afferma espressamente: «L'applicazione dei sistemi di gestione ambientale, incluso il sistema EMAS come istituito dal regolamento (CE) n. 761/2001, ha dimostrato l'efficacia di tali sistemi nel promuovere il miglioramento delle prestazioni ambientali delle organizzazioni. È tuttavia necessario aumentare il numero delle organizzazioni partecipanti al sistema onde ottenere un migliore impatto globale dei miglioramenti ambientali. A tal fine, è opportuno sfruttare l'esperienza maturata con l'applicazione del suddetto regolamento per rafforzare la capacità di EMAS di migliorare la prestazione ambientale complessiva delle organizzazioni».

Ancora, gli Obiettivi 1-2 della Strategia per la biodiversità si focalizzano sulla conservazione e il ripristino dell'ambiente naturale<sup>100</sup>, nonché sulla preservazione e valorizzazione degli ecosistemi e dei loro servizi<sup>101</sup>; di precipua attinenza alla materia forestale è altresì l'Obiettivo dedicato all'agricoltura e alle foreste<sup>102</sup>, che richiede di «incrementare il contributo dell'agricoltura e della silvicoltura al mantenimento e al rafforzamento della biodiversità» e di implementare «piani di gestione sostenibile per tutte le foreste di proprietà pubblica e per le aziende forestali superiori a una determinata superficie». Rientrano, inoltre, nelle Azioni della Strategia<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> In particolare, si riporta il testo dell'Obiettivo 1: «Arrestare il deterioramento dello stato di tutte le specie e gli habitat contemplati nella legislazione dell'UE in materia ambientale e conseguire un miglioramento significativo e quantificabile del loro stato in modo che, entro il 2020, rispetto alle valutazioni odierne: i) lo stato di conservazione risulti migliorato nel doppio degli habitat e nel 50% in più delle specie oggetto delle valutazioni condotte a titolo della direttiva Habitat; e ii) lo stato di conservazione risulti preservato o migliorato nel 50% in più delle specie oggetto delle valutazioni condotte a titolo della direttiva Uccelli».

<sup>101</sup> Si riproduce il testo dell'Obiettivo 2: «Entro il 2020 preservare e valorizzare gli ecosistemi e i relativi servizi mediante l'infrastruttura verde e il ripristino di almeno il 15% degli ecosistemi degradati».

<sup>102</sup> L'Obiettivo 3, di specifica attinenza alla materia agroforestale, afferma: «A) Agricoltura – Entro il 2020 estendere al massimo le superfici agricole coltivate a prati, seminativi e colture permanenti che sono oggetto di misure inerenti alla biodiversità a titolo della PAC, in modo da garantire la conservazione della biodiversità e apportare un miglioramento misurabile, da un lato, allo stato di conservazione delle specie e degli habitat che dipendono dall'agricoltura o ne subiscono gli effetti e, dall'altro, all'erogazione dei servizi ecosistemici rispetto allo scenario di riferimento per l'UE del 2010, contribuendo in tal modo a promuovere una gestione più sostenibile. B) Foreste – Entro il 2020 istituire piani di gestione forestale o strumenti equivalenti, in linea con la gestione sostenibile delle foreste, per tutte le foreste di proprietà pubblica e per le aziende forestali di dimensioni superiori a una determinata superficie (che deve essere stabilita dagli Stati membri o dalle regioni e indicata nei programmi di sviluppo rurale) sovvenzionate a titolo della politica dell'UE di sviluppo rurale, in modo da apportare un miglioramento misurabile, da un lato, allo stato di conservazione delle specie e degli habitat che dipendono dalla silvicoltura o ne subiscono gli effetti e, dall'altro, all'erogazione dei relativi servizi ecosistemici rispetto allo scenario di riferimento per l'UE del 2010».

<sup>103</sup> Ci si riferisce, in particolare, alle Azioni 11 e 12 della Strategia; se ne riportano i rispettivi testi: «*Azione 11*: incoraggiare i silvicoltori a proteggere e incrementare la biodiversità forestale. *11a*) Gli Stati membri e la Commissione promuoveranno l'adozione dei piani di gestione, fra l'altro con il ricorso alle misure di sviluppo rurale e al programma LIFE+. *11b*) Gli Stati membri e la Commissione promuoveranno meccanismi innovativi, quali i pagamenti per i servizi ecosistemici, volti a finanziare il mantenimento e il ripristino di tali servizi nelle foreste polifunzionali.»; «*Azione 12*: integrare le misure sulla biodiversità nei piani di gestione forestale. Gli Stati membri provvedono affinché i piani di gestione forestale o gli strumenti equivalenti comprendano il maggior numero possibile delle misure che seguono: mantenimento di un livello ottimale di necromassa, tenute in considerazione le variazioni regionali, quali il rischio di incendio o la possibile infestazione da insetti; protezione delle riserve

l'incoraggiamento, rivolto ai silvicoltori, a proteggere e aumentare la biodiversità forestale, nonché l'integrazione di specifiche misure sulla biodiversità nei piani di gestione forestale<sup>104</sup>.

L'aggiornamento normativo in sede europea della materia forestale prosegue con il Regolamento UE n. 1293/2013 sull'istituzione di un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE)<sup>105</sup> ove è espressa con maggiore pregnanza la necessità di tutelare sinergicamente e armonicamente, in ambito continentale, i sistemi forestali: il considerando n. 16 fa espresso riferimento al «ruolo significativo»<sup>106</sup> svolto dalle foreste «per l'ambiente e il clima per quanto riguarda, per esempio, la biodiversità, l'acqua, il suolo e la

---

naturali; misure ecosistemiche volte a incrementare la resilienza delle foreste nei confronti degli incendi, nell'ambito dei sistemi di prevenzione degli incendi forestali, in linea con le attività effettuate dal sistema europeo d'informazione sugli incendi forestali (EFFIS); misure specifiche per i siti forestali di Natura 2000; misure volte a garantire che l'imboschimento sia eseguito conformemente agli orientamenti operativi paneuropei per la gestione sostenibile delle foreste, in particolare con riguardo alla diversità delle specie e alle esigenze di adattamento ai cambiamenti climatici».

<sup>104</sup> Coerente con l'obiettivo di implementare strumenti di gestione forestale sostenibile all'interno dei procedimenti di valutazione dell'impatto ambientale è la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulle infrastrutture verdi, COM (2013) n. 249; per tali infrastrutture si intende, secondo la definizione offerta dalla Comunicazione, «una rete di aree naturali e seminaturali pianificata a livello strategico con altri elementi ambientali, progettata e gestita in maniera da fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici. Ne fanno parte gli spazi verdi (o blu, nel caso degli ecosistemi acquatici) e altri elementi fisici in aree sulla terraferma e le aree costiere e marine. Sulla terraferma, le infrastrutture verdi sono presenti in un contesto rurale e urbano».

<sup>105</sup> Trattasi, nel dettaglio, del Regolamento (UE) n. 1293/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 sull'istituzione di un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE) e che abroga il regolamento (CE) n. 614/2007.

<sup>106</sup> Il pericolo dell'esaurimento della capacità fotosintetica del pianeta, con la conseguente determinazione di un ecocidio di scala globale, è un dato scientifico ineludibile; si confronti, in tema, J. DIAMOND, *Collasso*, cit. p. 498, ove l'A. chiarisce: «poiché la luce solare può sembrare inesauribile, è facile ritenere che sia infinita anche la capacità della Terra di produrre vegetazione. Questo non è affatto vero, come si è scoperto negli ultimi 20 anni. La quantità di energia solare fissata dalla fotosintesi in un ettaro dipende dalla temperatura e dalle precipitazioni; e a qualsiasi temperatura e livello di piovosità, la crescita vegetale è limitata dalla fisiologia e dalla biochimica delle varie piante, anche di quelle più efficienti. Le prime analisi, effettuate nel 1986, hanno trovato che le attività umane utilizzavano (per esempio per l'agricoltura, la selvicoltura e la manutenzione dei campi da golf) oppure deviavano dal suo corso naturale o sprecavano (come avviene, per esempio, con la luce solare che batte sull'asfalto delle strade o sugli edifici), circa la metà della capacità fotosintetica della Terra. Considerando il tasso d'incremento della popolazione, e soprattutto dell'impatto demografico (...) dal 1986 a oggi, si stima che entro la metà del nostro secolo avremo utilizzato gran parte della capacità fotosintetica terrestre. Ciò vuol dire che la maggior parte dell'energia proveniente dal sole sarà usata per le attività umane e che poca ne rimarrà per sostenere la crescita spontanea della popolazione».

mitigazione e l'adattamento al clima». L'art. 9 indica, quali «Settori prioritari per il sottoprogramma Ambiente»: l'ambiente e l'uso efficiente delle risorse (lett. a), la natura e la biodiversità (lett. b) e, infine, la *governance* e l'informazione in materia ambientale (lett. c); nell'ambito di tali settori prioritari sono inoltre definite, all'allegato III, A, lett. c, le «priorità tematiche relative all'efficienza nell'uso delle risorse, compresi il suolo e le foreste, e all'economia verde e circolare», ossia le «attività per sistemi di monitoraggio e informazione forestale per la prevenzione degli incendi boschivi».

Un ruolo di estremo rilievo, nell'evoluzione del diritto forestale comunitario e dalla sua efficace integrazione negli ordinamenti nazionali, è costituito dalla Strategia forestale europea, COM (2013) n. 659<sup>107</sup>.

La Strategia, pur rilevando il recente accrescimento dell'estensione della superficie forestale sul continente europeo, attesta il costante declino della stessa; tale dato va unito alla previsione critica di un incremento dei tassi di prelievo<sup>108</sup> e alla forte frammentazione della proprietà forestale<sup>109</sup>.

Il riconoscimento, da parte della Strategia, della «dimensione multifunzionale» del patrimonio forestale, «che si presta a fini economici, sociali ed ambientali», costituisce il presupposto per la fissazione di principi guida nell'elaborazione delle politiche forestali europee e nazionali, ovvero: «la gestione sostenibile e il ruolo multifunzionale delle foreste, per offrire molteplici prodotti e servizi in maniera equilibrata e garantire la protezione

---

<sup>107</sup> Trattasi della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 20 settembre 2013 su una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale, COM (2013) n. 659 cui ha fatto seguito un programma generale SWD (2013) n. 343, a sua volta implementativo di misure volte alla promozione dell'industria forestale europea.

<sup>108</sup> La Comunicazione fa, infatti, espresso riferimento alle «proiezioni degli Stati membri in materia di attività di uso del suolo, cambiamento di uso del suolo e selvicoltura (il cosiddetto LULUCF)», in base alle quali «si prevede un incremento approssimativo del 30% dei tassi di prelievo entro il 2020 rispetto al 2010».

<sup>109</sup> Secondo quanto riportato dalla Comunicazione, «il 60% delle foreste è di proprietà di diversi milioni di soggetti privati. [...] La restante superficie boschiva è di proprietà dello Stato e di altri soggetti pubblici».

delle foreste»; «l'efficienza nell'impiego delle risorse, l'ottimizzazione del contributo delle foreste e del settore forestale allo sviluppo rurale, alla crescita e alla realizzazione di posti di lavoro» e, significativamente, «la responsabilità globale delle foreste, la promozione della produzione e del consumo sostenibile dei prodotti forestali».

La Strategia costituisce, pertanto, un importante strumento di integrazione delle politiche forestali europee su scala nazionale, oltre di fondamentale armonizzazione e incremento del diritto forestale internazionale, avendo rappresentato il parametro di riferimento per la produzione, in sede italiana, del recente Testo unico in materia di foreste e filiere forestali di cui al d. lgs. n. 34 del 2018.

Il complesso delle politiche europee in materia ambientale e forestale costituisce, del resto, il principale fattore di evoluzione, crescita e aggiornamento delle politiche forestali nazionali; per il valido dispiegamento degli effetti positivi di tali politiche, è necessario un sempre maggiore coordinamento degli Stati membri, ai quali è pertanto richiesta una cooperazione leale, attiva e propositiva.

### *2.3. L'ordinamento forestale nazionale a seguito della riforma costituzionale di cui alla l. cost. n. 3 del 2001.*

Con il nuovo riparto di competenze tra Stato e regioni, operato con l. cost. n. 3 del 2001, si assiste alla scomparsa della voce «agricoltura e foreste» dal testo dell'art. 117 Cost.<sup>110</sup>; il silenzio della norma ricondurrebbe la materia, *prima facie*, alla competenza esclusiva residuale delle regioni, ma la

---

<sup>110</sup> Nel testo dell'art. 117 antecedente alla riforma operata con l. cost. n. 3 del 2001, come noto, era individuata – tra le altre – la materia «agricoltura e foreste», la cui potestà legislativa era affidata alla Regione «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni».

multifunzionalità ambientale assolta dalle foreste ha sottratto alle stesse una piena potestà legislativa in tale tema. In questo senso muove, peraltro, l'orientamento consolidato e uniforme della giurisprudenza costituzionale: in particolare, le n. 151 del 1986, n. 641 del 1987, n. 12 del 2004, n. 378 del 2007 e, soprattutto, la sentenza n. 151 del 2008, ricostruiscono la prospettiva ermeneutica che riconosce il bosco come dotato di multifunzionalità ambientale e socioeconomica; tale caratteristica funzionale, unita alla immaterialità e trasversalità della tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, di cui alla *littera* dell'art. 117, c. 2, lett. s, Cost., costituiscono il presupposto per la legittimità di iniziative legislative statali che regolino l'ambiente, sia come entità organica, sia nelle sue singole componenti; in questo senso muove, in particolare, la sentenza n. 378 del 2007, in cui la Corte costituzionale ha affermato – presupponendo che l'ambiente sia «bene immateriale» – che «quando si guarda all'ambiente come ad una “materia” di riparto della competenza legislativa tra Stato e regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti»; la pronuncia chiarisce, in definitiva, come «la potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è stato affidato, in riferimento al riparto delle competenze tra Stato e regioni, in via esclusiva allo Stato, dall'art. 117, c. 2, lett. s, della Costituzione, il quale, come noto, parla di “ambiente” in termini generali e onnicomprensivi», con la conseguenza che «spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto», nel senso che «la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso, e quindi anche in ciascuna parte, viene a

funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilita dallo Stato».

Tale interpretazione del giudice costituzionale ha chiarito – al fine di ricostituire la razionalità delle competenze legislative in materia forestale – l’assolvimento, da parte del bene boschivo, di un duplice bene giuridico, parimenti ambientale ed economico-produttivo, confermando così la validità degli interventi legislativi operati dallo Stato in materia forestale.

*2.4. Analisi del d. lgs. n. 227 del 2001 e del d. lgs. n. 34 del 2018 (Testo unico in materia di foreste e filiere forestali).*

È da sottolinearsi, sulla scorta della premessa concettuale appena compiuta, un dato importante di diritto intertemporale: il principale intervento legislativo statale in materia forestale di epoca repubblicana, il d. lgs. n. 227 del 2001, dal titolo «Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell’art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57», è entrato in vigore antecedentemente alla l. cost. n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V della Costituzione<sup>111</sup>. Tale disallineamento ha informato di sé l’intera attuazione della citata normativa forestale, avendo la normativa di cui al d. lgs. n. 227 del 2001 ancorato la definizione giuridica delle foreste e delle aree forestali alla competenza legislativa regionale e avendone fatto salva una nozione

---

<sup>111</sup> L’entrata in vigore del d. lgs. n. 227 del 2001 fa data al 18 maggio, mentre la vigenza della l. cost. n. 3 del 2001 è a partire dal 18 ottobre.

valida solo «nelle more» della produzione definitiva da parte dei legislatori regionali<sup>112</sup>.

La citata supplenza del giudice costituzionale ha, in merito, costituito un'importante argine al rischio di produzione di aporie ovvero di difformità nella protezione complessiva delle risorse forestali nazionali.

Il dato cronologico assume rilievo, altresì, in considerazione della circostanza che il d. lgs. n. 227 del 2001 ha rappresentato<sup>113</sup> il primo intervento legislativo in materia forestale a recare una nozione giuridica di bosco, attraverso l'adozione di un criterio qualitativo-superficiario: l'art. 2 ha stabilito, infatti, al c. 1, l'equivalenza di significato giuridico-normativo dei termini «bosco, foresta e selva» e, al c. 6, la nozione di bosco, a cui vanno ricondotti «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», con la specifica prescrizione – di cui al penultimo periodo – che «le suddette formazioni vegetali e i terreni su cui essi sorgono devono avere estensione non inferiore a 2000 metri quadrati e larghezza media non inferiore ai 20 metri e copertura non inferiore al 20 per cento, con misurazione effettuata dalla base esterna dei fusti».

Il d. lgs. n. 227 del 2001 ha recato, nel suo complesso, norme di importanza strategica per l'ordinamento forestale: ciò emergeva già nelle finalità dell'atto

---

<sup>112</sup> Si riporta il testo dell'art. 2, c. 6: «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».

<sup>113</sup> Si confronti, in merito, A. DI SCIASCIO, *Boschi, foreste, vincoli idrogeologico e forestale*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA, cit., p. 547, ove l'A. chiarisce come «il d. lgs. n. 227 del 18 maggio 2001 ha finalmente introdotto una definizione di bosco – per la prima volta nel nostro ordinamento – ed ha altresì precisato che i termini di bosco, foresta e selva sino ad ora adoperati indiscriminatamente dalla nostra legislazione forestale sono equivalenti»; si confronti anche, sempre ad opera di A. DI SCIASCIO, *I boschi e le foreste: brevi note*, in G. SCOCA – A. DI SCIASCIO (a cura di), *Le proprietà pubbliche. Tutela, valorizzazione, gestione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 176.



legislativo (art. 1), laddove si chiariva l'obiettivo della «valorizzazione della selvicoltura quale elemento fondamentale per lo sviluppo socio-economico e per la salvaguardia ambientale del territorio della Repubblica italiana, nonché all'incremento ed alla razionale gestione del patrimonio forestale nazionale», da concretizzarsi con le specifiche disposizioni dedicate alla programmazione forestale (art. 3), alle attività di trasformazione del bosco e al rimboschimento compensativo (art. 4), alle forme di sostituzione, gestione e cessione del bosco (art. 5) e alla disciplina delle attività selvicolturali, con espresso *favor* per la loro realizzazione in forma consorziata o comunque associata (artt. 6-9).

L'obiettivo di una disciplina legislativa di protezione delle foreste nazionali, già portato alla luce dal citato d. lgs. n. 227 del 2001, è stato recentemente rinnovato, ampliato e potenziato dal d. lgs. n. 34 del 2018, dal titolo «Testo unico in materia di foreste e filiere forestali» (d'ora in poi, Testo unico), il quale si sostituisce integralmente al precedente<sup>114</sup>. La *ratio legis* di tale disciplina si origina nella legge di delega n. 154 del 2016<sup>115</sup> e richiede, per la sua attuazione, un maggiore coordinamento tra il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nell'elaborazione di atti di indirizzo.

Il Testo unico richiama immediatamente ed espressamente, all'art. 1, dedicato alle finalità della norma, la competenza statale esclusiva per la tutela

---

<sup>114</sup> Il Testo unico è espressamente abrogativo (art. 18) del d. lgs. n. 227 del 2001. Si noti, significativamente, che il legislatore di riforma ha ritenuto, per contro, di mantenere in vigore il r.d. n. 3267 del 1923 (c.d. Legge Serpieri), la quale risente ormai di quasi un secolo di vita normativa; il dato getta luce sulla lungimiranza del legislatore forestale del 1923.

<sup>115</sup> La legge delega da cui si origina il d.lgs. n. 34 del 2018 è la l. n. 154 del 2016 (Deleghe al Governo e ulteriori disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività dei settori agricolo e agroalimentare, nonché sanzioni in materia di pesca illegale) e, in particolare, dal suo art. 5, lett. h), dalla rubrica «Deleghe al Governo per il riordino e la semplificazione della normativa in materia di agricoltura, selvicoltura e filiere forestali», dispone la «revisione e armonizzazione della normativa nazionale in materia di foreste e filiere forestali, in coerenza con il Programma quadro per il settore forestale di cui al comma 1082 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, la normativa europea e gli impegni assunti in sede europea e internazionale».

dell'ambiente e degli ecosistemi<sup>116</sup> – tra i quali vanno senz'altro annoverati quelli forestali – ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. s), della Costituzione; la novella assume quindi una maggiore coerenza ordinamentale rispetto alla legislazione previgente, assegnando il dovuto valore alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e alla funzione ambientale svolta dalle foreste: a tal fine, il legislatore delegato modifica l'orbita della politica forestale con un accentramento in sede statale della definizione – mediante la Strategia forestale nazionale – degli strumenti di programmazione e di pianificazione; ove, nel d. lgs. n. 227 del 2001, l'impianto definitorio, organizzativo e gestionale della risorsa forestale era affidato *in toto* alle regioni, oggi il legislatore statale intende perimetrare i rispettivi ambiti di competenza.

Tale configurazione opera in tutto il Testo unico, il quale colma gli spazi di autonomia legislativa in precedenza affidati alle regioni dal d. lgs. n. 227 del 2001.

Obiettivo generale del legislatore forestale è quindi l'attuazione delle politiche forestali europee su scala nazionale e, in particolare, del principio dello sviluppo sostenibile nel settore<sup>117</sup>, realizzata attraverso il processo della Conferenza interministeriale sulla protezione delle foreste in Europa<sup>118</sup> – MCPFE, *Ministerial Conference for Protection of Forests in Europe* – e la Strategia forestale dell'Unione europea COM (2013) n. 659.

---

<sup>116</sup> Si riporta il testo dell'art. 1, cc. 1-2, del Testo unico, rubricato «Principi»: «1. La Repubblica riconosce il patrimonio forestale nazionale come parte del capitale naturale e come bene di rilevante interesse pubblico da tutelare e valorizzare per la stabilità e il benessere delle generazioni presenti e future. 2. Nel rispetto delle competenze sancite dalla Costituzione, delle potestà attribuite dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano e in attuazione del principio di leale collaborazione, il presente decreto reca le norme fondamentali volte a garantire l'indirizzo unitario e il coordinamento nazionale in materia di foreste e di filiere forestali, nel rispetto degli impegni assunti a livello internazionale ed europeo».

<sup>117</sup> Il preambolo del Testo unico fa, infatti, riferimento espresso al d. lgs. n. 152 del 2006, il quale ha reso cogente il principio dello sviluppo sostenibile di cui all'art. 3-*quater*.

<sup>118</sup> La Conferenza origina dal Comitato forestale permanente; si confronti la nota n. 23.

Il nucleo del Testo unico, integrante le parti di maggiore novità importate in sede di legislazione forestale, attiene essenzialmente ad un triplice ordine di interventi: il miglioramento dell'apparato definitorio delle superfici forestali<sup>119</sup>; la programmazione e la gestione attiva del patrimonio forestale nazionale, mediante l'elaborazione della Strategia forestale nazionale, dei piani forestali di indirizzo territoriale e l'istituzione di un sistema di pagamento per i servizi ecosistemici<sup>120</sup>; la disciplina delle forme di sostituzione su terreni forestali silenti e/o abbandonati e, in generale, il favore per la gestione in forma associata dei beni forestali.

Nel complesso, la scelta del legislatore di organizzare la normativa del settore all'interno di un Testo unico realizza un importante e atteso conferimento di razionalità – potrebbe quasi dirsi di codificazione – alla materia, in ossequio ai migliori tratti regolatori del diritto dell'ambiente.

#### *2.4.1. Definizioni normative rilevanti.*

Nel dettaglio, le novità apportate al compendio di definizioni delle superfici boschive sono importanti: il Testo unico, invero, confermando ma altresì potenziando l'impostazione del d. lgs. n. 227 del 2001, reca una nozione di bosco (art. 3, c. 3) valida «per le materie di esclusiva competenza dello Stato» e stabilisce che le regioni possano adottare unicamente definizioni integrative (c. 4). La nozione normativa di bosco quindi, ai sensi

---

<sup>119</sup> In particolare, per quanto riguarda le rinnovate nozioni di bosco e di aree assimilate ed escluse dalla relativa nozione.

<sup>120</sup> I servizi ecosistemici sono definiti, nel contesto del Testo unico (in particolare, attraverso l'analisi sistematica delle disposizioni rilevanti, ovvero gli artt. 2, c. 1, lett. d; 3, c. 1, lett. b; 7, c. 8), come il prodotto positivo di una gestione ecosostenibile delle foreste, integrante cioè una corretta protezione della risorsa che ne consenta, al contempo, un prelievo utile al settore ma non lesivo degli ecosistemi forestali.

del vigente Testo unico, comprende le «superfici coperte da vegetazione forestale arborea, associata o meno a quella arbustiva, di origine naturale o artificiale in qualsiasi stadio di sviluppo ed evoluzione, con estensione non inferiore ai 2000 metri quadri, larghezza media non inferiore a 20 metri e con copertura arborea forestale maggiore del 20 per cento»; nel complesso, ancorché debba rilevarsi che la nozione offerta dal previgente d. lgs. n. 227 del 2001 fosse più ampia – comprendendo, oltre al criterio superficiario, anche i castagneti, le sugherete e la macchia mediterranea –, l’attuale ambito definitorio di cui al Testo unico è espressamente coerente con la competenza esclusiva statale in materia di tutela degli ecosistemi forestali e con l’accresciuta superficie boschiva nazionale.

Tra le definizioni di maggior rilievo è necessario fare menzione, certamente, a quella di «patrimonio forestale nazionale» (art. 3, c. 2, lett. a), definito come l’insieme dei boschi e delle aree assimilate a bosco di proprietà pubblica e privata<sup>121</sup>: il patrimonio boschivo nazionale viene cioè apprezzato dal legislatore di riforma come una risorsa polifunzionale strategica in molteplici ambiti dell’interesse pubblico ambientale e socioeconomico.

Il legislatore forestale del 2018 ha, altresì, sempre sul piano delle definizioni, conservato alcune dotazioni normative dell’abrogato d. lgs. n. 227 del 2001: in particolare, ne riproduce – all’art. 4, c. 1, lett. b – il testo dell’art. 2, c. 6, riferito – per le materie di esclusiva competenza dello Stato – ai «fondi gravati dall’obbligo di rimboschimento per le finalità di difesa idrogeologica del territorio, di miglioramento della qualità dell’aria, di salvaguardia del patrimonio idrico, di conservazione della biodiversità, di protezione del paesaggio e dell’ambiente in generale», includendoli tra le aree assimilate a

---

<sup>121</sup> Si riporta il testo dell’art. 3, c. 2, lett. a), del Testo unico, che definisce il detto patrimonio forestale nazionale come «l’insieme dei boschi, di cui ai commi 3 e 4, e delle aree assimilate a bosco, di cui all’articolo 4, radicati sul territorio dello Stato, di proprietà pubblica e privata».

bosco; la nozione di aree assimilate a bosco si estende, inoltre (art. 4, lett. a, c, d), alle formazioni vegetali in qualsiasi stadio di sviluppo «riconosciute dalla normativa nazionale vigente o individuate dal piano paesaggistico regionale ovvero nell'ambito degli specifici accordi di collaborazione stipulati ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241»<sup>122</sup>, ai «nuovi boschi creati, direttamente o tramite monetizzazione, in ottemperanza di obblighi di intervento compensativo», nonché le «aree forestali temporaneamente prive di copertura arborea e arbustiva a causa di interventi antropici, di danni da avversità biotiche o abiotiche, di eventi accidentali, di incendi o a causa di trasformazioni attuate in assenza o in difformità dalle autorizzazioni previste dalla normativa vigente». Nel novero delle aree assimilate a bosco sono altresì significativamente comprese «le infrastrutture lineari di pubblica utilità e le rispettive aree di pertinenza, anche se di larghezza superiore a 20 metri, che interrompono la continuità del bosco, compresa la viabilità forestale, gli elettrodotti, i gasdotti e gli acquedotti, posti sopra e sotto terra, soggetti a periodici interventi di contenimento della vegetazione e di manutenzione ordinaria e straordinaria finalizzati a garantire l'efficienza delle opere stesse e che non necessitano di ulteriori atti autorizzativi» (lett. f); la disposizione è significativa nel rendere chiara una funzione fondamentale del patrimonio boschivo: esso risulta infatti strumentale, considerato il suo apporto al corretto assetto idrogeologico del territorio, anche ad interessi nazionali strategici connessi al settore energetico.

---

<sup>122</sup> Si trascrive il testo dell'art. 4, c. 1, lett. a), ai sensi del quale: «Per le materie di competenza esclusiva dello Stato, fatto salvo quanto già previsto dai piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, sono assimilati a bosco: a) le formazioni vegetali di specie arboree o arbustive in qualsiasi stadio di sviluppo, di consociazione di evoluzione, comprese le sugherete e quelle caratteristiche della macchia mediterranea, riconosciute dalla normativa regionale vigente o individuate dal piano paesaggistico regionale ovvero nell'ambito degli specifici accordi di collaborazione stipulati, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, dalle regioni e dai competenti organi territoriali del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per il particolare interesse forestale o per loro specifiche funzioni e caratteristiche e che non risultano già classificate a bosco».

Il legislatore forestale di riforma, con il Testo unico, ha inteso aumentare anche l'ambito delle aree escluse dalla definizione di bosco; l'aumento è giustificato dalla stessa *ratio legis* laddove intende realizzare il perseguimento, considerata l'incrementata estensione della superficie forestale nazionale<sup>123</sup>, di una rinnovata multifunzionalità ambientale, socio-economica e produttiva: sono, pertanto, escluse dalla nozione rilevante di bosco, ai sensi dell'art. 5, c. 1, le formazioni di origine artificiale realizzate su terreni agricoli; l'arboricoltura da legno, le tartufaie coltivate di origine artificiale, i nocioleti e i castagneti da frutto in attualità di coltura e oggetto di ripristino colturale; il bosco ceduo a rotazione rapida; gli spazi verdi urbani e le aree soggette a misure e piani di eradicazione in attuazione del regolamento (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio. L'elenco comprende anche, al c. 2, le formazioni arboree e arbustive ricadenti su fondi e su manufatti abbandonati riconosciuti meritevoli di tutela e ripristino nell'ambito della pianificazione regionale, facendo salvo «quanto previsto dai piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42», nonché le formazioni arboree e arbustive ricadenti in fondi e su manufatti abbandonati riconosciuti meritevoli di tutela e ripristino nell'ambito della pianificazione paesaggistica regionale.

Nel complesso, l'adozione di un apparato definitorio razionale delle principali risorse forestali è un elemento di novità e armonizzazione

---

<sup>123</sup> Secondo quanto riportato dalla Relazione illustrativa allo schema del Testo unico, il patrimonio forestale nazionale «copre circa il 39% della superficie territoriale nazionale (11.778.249 ha, dati Registro IUTI 2017 – Centro A.r.I.A. Università degli Studi del Molise» e chiarisce che «negli ultimi sessanta anni si stima che la superficie forestale nazionale si sia triplicata, occupando principalmente i terreni agricoli e pascolivi abbandonati nelle aree montane e rurali del paese; la Superficie Agricola Utilizzabile – SAU – tra il 1971 e il 2010, a fronte di una crescita della popolazione del 10%, è diminuita di circa il 28% – pari a circa 5 milioni di ettari – e nel 2012 era pari a 12,9 milioni di ettari. Nonostante il progressivo aumento negli anni della superficie forestale, non si è assistito ad un parallelo incremento degli investimenti di gestione e utilizzazione boschive sul territorio, anche se il sistema Paese può vantare una fiorente industria legata alla lavorazione del legno con circa 100 mila aziende e oltre 450.000 addetti, ma che importa oltre l'85% delle materie prime dall'estero».

dell'ordinamento settoriale, tenuto conto della mancata produzione di nozioni giuridiche rilevanti, almeno in riferimento alla specifica competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, che caratterizzava<sup>124</sup> la normativa nazionale prima dell'intervento del legislatore di riforma con il Testo unico qui in esame.

#### 2.4.2. Programmazione forestale e gestione attiva della risorsa.

Sul fronte della programmazione forestale, il Testo unico individua nella Strategia forestale nazionale lo strumento principale per la pianificazione; questa assolve le funzioni di programmazione e pianificazione che in precedenza, nel vigore del d. lgs. n. 227 del 2001<sup>125</sup>, erano affidate alle regioni sulla scorta delle «linee guida emanate dal Ministero delle politiche agricole e forestali e dal Ministero dell'ambiente, ciascuno per quanto di propria competenza»: il Testo unico, per contro, all'art. 5, affida un ruolo primario alla Strategia – avente valenza ventennale, salvi periodici aggiornamenti infraquinquennali – la quale vuole costituire il primo effettivo esempio di piano forestale nazionale.

---

<sup>124</sup> Prima dell'entrata in vigore del Testo unico, infatti, nonostante la validità dell'intervento definitorio operato dal d. lgs. n. 227 del 2001 come residuale rispetto alla definizione operata dal legislatore regionale, l'ordinamento forestale era manchevole di una chiara nozione giuridica di bosco; si confronti, in tema, A.M. SANDULLI, v. *Boschi e foreste (Dir. Amm.)*, in *Enc. dir.*, 1959, p. 617, il quale riportava la definizione dell'enciclopedia italiana Treccani e chiariva come, già all'epoca, «nella nostra legislazione forestale la discriminazione tra i vari tipi di bosco non ha comunque rilevanza, essendo tutti i boschi assoggettati al medesimo regime giuridico, ed usandosi le espressioni bosco e foresta indiscriminatamente».

<sup>125</sup> Il d. lgs. n. 227 del 2001 stabiliva più genericamente in capo alle regioni la definizione di «tutela, conservazione, valorizzazione e sviluppo del settore forestale nel territorio di loro competenza attraverso la redazione e la revisione dei propri piani forestali» e gli obiettivi necessari per la formazione delle linee di indirizzo regionali, ossia: «a) verificare lo stato e le caratteristiche del bosco in relazione all'economia nazionale e alla situazione ambientale generale, con particolare riferimento alla conservazione della biodiversità; b) stabilire gli obiettivi strategici della politica nazionale nel settore forestale, anche in attuazione delle Conferenze interministeriali di Helsinki e Lisbona, e indicare gli indirizzi di intervento nazionale ed i criteri generali di realizzazione, nonché le previsioni di spesa», art. 3, c. 1, lett. a-b.

In merito ai profili specifici relativi alla programmazione di cui all'art. 6 del Testo unico, è individuato nei nuovi piani forestali di indirizzo territoriale un importante strumento di coordinamento tra i vari livelli di pianificazione territoriale. Sconosciuti dal previgente d. lgs. n. 227 del 2001, questi «concorrono alla redazione dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, fatto salvo quanto previsto dall'art. 145»<sup>126</sup>. Il Testo unico, pertanto, intende razionalizzare l'inquadramento della pianificazione forestale nella pianificazione paesaggistica<sup>127</sup>.

È in ogni caso necessario rilevare, a proposito dei piani forestali di indirizzo territoriale, che – nonostante gli stessi si pongano nella prospettiva di armonizzare i livelli di pianificazione territoriale con la disciplina legislativa forestale – la sovrapposizione che caratterizza, nel complesso, gli strumenti pianificatori di settore e, in particolare, delle aree protette, richiede un attento coordinamento del Testo unico<sup>128</sup> con la l. n. 394 del 1991; in tema

---

<sup>126</sup> Per l'attuazione degli stessi si applicano le misure di semplificazione di cui al punto A.20 dell'allegato A del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata).

<sup>127</sup> Tale collegamento era già stato realizzato a partire dalla l. n. 431 del 1985 (art. 1, lett. g) e dal Codice dei beni e delle attività culturali del 2004 (art. 142), ma viene ulteriormente articolato con i nuovi strumenti programmatori e pianificatori previsti dal Testo unico. In tema, si confronti il contributo di R. GALLIA, *Problematiche ambientali nella pianificazione territoriale. Il nuovo Testo unico in materia di boschi e foreste*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, f. 4/2018, p. 1116: «una interpretazione possibile delle intenzioni dell'estensore della norma (...) è che i piani forestali di indirizzo territoriale debbano essere utilizzati per verificare, già in sede di pianificazione, la compatibilità degli interventi di gestione forestale (programmati e/o da avviare a realizzazione) con i valori paesaggistici da tutelare e con gli aspetti naturalistici da preservare, lasciando alle Regioni il compito di declinare le compatibilità e il loro accertamento, e regolamentarne il coordinamento con i procedimenti regionali». Per un'ulteriore analisi critica in tema di programmazione e pianificazione, si confronti anche G. TORELLI, *Il patrimonio forestale nel recente Testo unico: le vicende della valorizzazione tra strategie di pianificazione e assetti dominicali*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2021, pp. 244-266.

<sup>128</sup> Posto, infatti, al comma 5, lett. c), del medesimo art. 6, che richiede alle regioni – mediante i piani forestali di indirizzo territoriale – di definire almeno «il coordinamento tra i diversi ambiti e livelli di programmazione e di pianificazione territoriale e forestali vigenti, in conformità con i piani paesaggistici regionali e con gli indirizzi di gestione delle aree naturali protette, nazionali e regionali, di



di c.d. affollamento degli strumenti di pianificazione, l'orientamento più coerente della dottrina «limita la preminenza del piano paesaggistico alle sole previsioni di carattere strettamente paesaggistico, mentre per ulteriori specifici profili di tutela presenti vi sarebbe una sorta di “riserva di competenza” in favore della diversa normativa di settore, che impedisce di ritenere che tra i due tipi di piano sussista un rapporto propriamente gerarchico»<sup>129</sup>.

Relativamente ai profili di gestione forestale, il Testo unico, mediante l'espresso richiamo al d. lgs. n. 152 del 2006<sup>130</sup>, fa suo il principio dello sviluppo sostenibile in materia<sup>131</sup> e richiede la gestione attiva e sostenibile delle risorse forestali.

Tale intento è obiettivato dalle importanti disposizioni relative alla realizzazione, su scala regionale, dei sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici ed ambientali (PSE) «generati dalle attività di gestione forestale» (art. 7, c. 8), definite in positivo dal Testo unico all'art. 3, lett. c); in particolare, il sistema di pagamento dei servizi ecosistemici è collegato

---

cui all'articolo 2 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, e dei siti della Rete ecologica istituita ai sensi della direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992».

<sup>129</sup> Il riferimento testuale è a P. LOMBARDI, *La pianificazione paesaggistica*, in R. FERRARA R. - M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., III, p. 601.

<sup>130</sup> Il d. lgs. n. 152 del 2006 è richiamato nel Preambolo del Testo unico.

<sup>131</sup> Principio, come noto, introdotto nell'ordinamento con l'art. 3-*quater* del citato d. lgs. n. 152 del 2006. Se ne riporta il testo: «1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future. 2. Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione. 3. Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro. 4. La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane».

espressamente dall'art. 7, per quanto riguarda i criteri di definizione dello stesso, all'art. 70 della l. n. 221 del 2015 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali), cui aggiunge ulteriormente (c. 9), la volontarietà dell'accordo (lett. a), l'addizionalità degli interventi oggetto di remunerazione per servizi ecosistemici rispetto alle condizioni di ordinaria offerta del servizio (lett. b) e la permanenza della multifunzionalità ambientale esistente prima dell'accordo<sup>132</sup>. Il legislatore, quindi, incentiva la produzione di servizi ecosistemici attraverso la promozione di una gestione forestale sostenibile.

Il Testo unico, nel dettare la disciplina relativa alle attività di gestione forestale (art. 7, c. 6) e alla trasformazione del bosco (art. 8, cc. 2, 3, 4, 6), offre uno specifico ed espresso regime di tutela per il caso dell'eventuale produzione di danni ambientali: tale tutela è di tipo preventivo, in ordine alle disposizioni che vietano una trasformazione boschiva diversa da quella stabilita dallo stesso Testo unico (art. 8, cc. 1-2), e di tipo successivo, attraverso la prescrizione di specifici interventi compensativi da attuare sulle superfici forestali legittimamente trasformate (art. 8, c. 4).

L'intento legislativo di realizzare sul territorio nazionale una gestione sostenibile e partecipata degli ecosistemi forestali è reso evidente dalle disposizioni integranti un rinnovato favore per l'associazionismo fondiario: la materia, che interseca anche le variegate dinamiche istituzionali della proprietà forestale presenti in Italia<sup>133</sup>, è a sua volta posta nell'ambito della

---

<sup>132</sup> Il legislatore forestale del 2018 integra una maggiore attenzione verso i profili di ripristino e compensazione del danno ambientale in materia forestale, laddove il d. lgs. n. 227 del 2001 non conteneva – nelle disposizioni rilevanti, relative cioè alla trasformazione del bosco e al rimboschimento compensativo (art. 4) – riferimenti espressi al danno ambientale – anche in quanto antecedente all'entrata in vigore del d. lgs. n. 152 del 2006 – limitandosi a descrivere le attività trasformative e compensative e a porre un generale divieto di trasformazione.

<sup>133</sup> Si confronti, in tema, P. GROSSI, *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Macerata, Quodlibet, 2019, ove l'A. chiarisce come il recente intervento legislativo di cui alla l. n. 168 del 2017 (Norme in materia di domini collettivi), con cui si è operato un chiaro riconoscimento (art. 1,

pianificazione forestale, con la realizzazione così di un importante collegamento tra la tutela dell'ambiente e la promozione dei profili socio-economici delle risorse boschive.

In particolare, all'art. 10, c. 5, il legislatore forestale – riferendosi alle attività selvicolturali di gestione – favorisce la «gestione associata delle piccole proprietà, i demani, le proprietà collettive e gli usi civici delle popolazioni» per la tutela e la gestione attiva delle risorse agro-silvo-pastorali; tale dato, unito all'istituzione dei sistemi regionali di pagamento dei servizi ecosistemici generati dalla gestione forestale di cui all'art. 7, c. 8, rende manifesta la *voluntas legis* di realizzare un'estesa e partecipata tutela del patrimonio forestale nazionale ad ogni livello, coinvolgendo le proprietà, pubbliche e private, e le imprese forestali<sup>134</sup>.

Il coinvolgimento di soggetti privati, proprietari e/o imprenditori forestali, nelle attività di gestione attiva delle foreste riveste un fondamentale interesse per la presente ricerca, permettendo di tracciare un percorso di maggiore e ulteriore partecipazione dei cittadini nei diversi livelli di tutela della risorsa.

---

cc. 1-2) delle proprietà collettive italiane quali «ordinamenti giuridici primari», dotati di capacità di autonormazione e di gestione, ed integranti una «comproprietà intergenerazionale», rappresenti un felice traguardo per le politiche ambientali, costituendo tali realtà istituzionali un modello fondamentale di anticipazione della tutela delle risorse ambientali e della proprietà funzionalizzata.

<sup>134</sup> Il favore della legge per i consorzi di proprietari a fini di rimboschimento è evidente già nella formulazione letterale dell'art. 863 c.c., rubricato «Consorzi di miglioramento fondiario», il quale dispone: «Nelle forme stabilite per i consorzi di bonifica possono essere costituiti anche consorzi per l'esecuzione, la manutenzione e l'esercizio delle opere di miglioramento fondiario comuni a più fondi e indipendenti da un piano generale di bonifica. Essi sono persone giuridiche private. Possono tuttavia assumere il carattere di persone giuridiche pubbliche quando, per la loro vasta estensione territoriale o per la particolare importanza delle loro funzioni ai fini dell'incremento della produzione, sono riconosciuti d'interesse nazionale con provvedimento dell'autorità amministrativa»; nello stesso senso depone peraltro il tenore letterale dello stesso art. 44 della Costituzione.

### 2.4.3. *Forme di sostituzione su terreni abbandonati e silenti.*

Il Testo unico prosegue la tradizione del legislatore forestale, inaugurata con la legge Serpieri n. 3267 del 1923<sup>135</sup>, di porre rimedio alla frammentazione della proprietà fondiaria – storicamente stratificata – sul territorio nazionale tramite forme di sostituzione ad opera di soggetti consortili.

Oltre al dato codicistico di cui al già citato art. 863 c.c., è la stessa Costituzione, all'art. 44, a prescrivere la funzionalizzazione della proprietà fondiaria: la norma dispone, si ricorda, che «al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà» e adotta «provvedimenti a favore delle zone montane».

---

<sup>135</sup> Affermandosi in essa la possibilità, in particolare, di costituire «consorzi di prevenzione» tra proprietari in territori montani sprovvisti di enti consortili di bonifica montana (art. 10) e che detti soggetti consortili possano sostituirsi ai privati proprietari nella realizzazione delle opere necessarie (art. 12). Per quanto attiene specificamente ai profili di indennizzo in capo ai proprietari di beni forestali soggetti alla disciplina vincolistica della legge Serpieri del 1923, vedasi A.M. SANDULLI, v. *Boschi e foreste*, cit., il quale ricostruisce la mancata previsione dello stesso indennizzo sulla base della «essenza stessa dei vincoli in questione, che hanno il loro fondamento negli stessi caratteri naturali del bene (struttura del suolo, posizione del terreno, ecc.) e ineriscono per definizione legislativa – a ciò conseguente – al diritto dominicale. La imposizione di essi non può quindi esser considerata come un sacrificio di questo»; la legislazione forestale conferma, per quanto riguarda la disciplina indennitaria, la stretta funzionalizzazione della proprietà boschiva: si confronti, in merito, M. TAMPONI, *Una proprietà speciale. Lo statuto dei beni forestali*, Padova, CEDAM, 1983, pp. 139 e ss., ove l'A. spiega che «quando si parla di proprietà forestale, si intende comunemente fare riferimento ad una proprietà contrassegnata da una facoltà di godimento del *dominus* parzialmente paralizzata, vuoi perché il suo esercizio è in taluni casi subordinato al rilascio di autorizzazioni o dispense da parte dell'organo amministrativo competente, vuoi perché l'esercizio medesimo è vincolato al rispetto di un piano prestabilito».

Ove il d. lgs. n. 227 del 2001 (art. 5) rimetteva alle regioni la definizione e l'organizzazione delle forme di sostituzione ad opera di consorzi<sup>136</sup>, il Testo unico contempla, per contro, disposizioni puntuali e vincolanti la successiva attività del legislatore regionale; nel dettaglio, ai sensi dell'art. 12, le regioni si sostituiscono ai proprietari di fondi frammentati e su terreni abbandonati o silenti nel caso in cui siano presenti «rischi per l'incolumità pubblica e di instabilità ecologica dei boschi» al fine di ricostituire la sicurezza dei luoghi.

L'evidente interesse pubblico perseguito è, quindi, insito nella prevenzione dei rischi di danno e degradazione ambientali, alla tutela del corretto assetto idrogeologico e nel razionale sfruttamento del suolo.

La citata funzionalizzazione che caratterizza intrinsecamente – per matrice codicistica, costituzionale e legislativa – la proprietà fondiaria in generale e quella forestale in particolare, innesca quindi un meccanismo di doverosità in capo ai soggetti proprietari: essi sono tenuti «coordinatamente» a realizzare «gli interventi di gestione necessari per il ripristino o la valorizzazione agro-silvo-pastorale dei propri terreni»; l'inadempiuta attuazione di simili operazioni comporta l'intervento sostitutivo dell'ente regionale, da ottemperarsi «con forme di sostituzione diretta o affidamento della gestione dei terreni interessati e delle strutture ivi presenti a imprese, consorzi, cooperative di cui all'art. 10, comma 5, ad altri soggetti pubblici o privati ovvero mediante affidamento ad enti delegati dalle stesse per la gestione forestale».

Conclusivamente, può affermarsi che l'intervento legislativo di riforma ha importato nella normativa forestale – sulla scorta, soprattutto, delle

---

<sup>136</sup> In dettaglio, l'art. 5, c. 3, affermava: «Per favorire lo sviluppo ed una più razionale gestione sostenibile delle risorse forestali, le regioni, gli enti locali e le associazioni agrarie promuovono la costituzione o la partecipazione ai consorzi forestali o altre forme associative. Ai predetti organismi possono partecipare, anche ai fini di un migliore coordinamento della gestione, soggetti privati e le imprese di cui all'articolo 7, comma 1» (in particolare, ai sensi di quest'ultimo, trattasi delle «imprese per l'esecuzione di lavori, opere o servizi in ambito forestale e di difesa del territorio»).

produzioni normative europee – significativi miglioramenti in termini di razionalità definitoria, pianificatoria e gestionale<sup>137</sup>.

Le criticità principali sono da riferirsi, come richiamato nel corso dell'analisi, all'assenza di un chiaro coordinamento tra i diversi livelli della pianificazione territoriale, con particolare riferimento agli specifici strumenti delle aree protette di cui alla l. n. 394 del 1991; nel suo complesso, in ogni caso, il Testo unico costituisce un fondamentale aggiornamento della normativa forestale nazionale agli approdi delle politiche europee e sovranazionali, cui fa espresso richiamo, e un sostanziale avanzamento dell'ordinamento forestale interno, che risentiva di un mancato aggiornamento da quasi un ventennio; a tale situazione si aggiungeva il citato disallineamento tra la disciplina del d. lgs. n. 227 del 2001 con la tutela degli ecosistemi forestali scaturente dall'art. 117, c. 2, lett. s), della Costituzione, attributivo della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente in capo allo Stato.

L'innovazione legislativa risulta, da ultimo, convergente con le accresciute preoccupazioni maturate nel contesto del diritto europeo e sovranazionale alla luce della recessione ecologica<sup>138</sup> in atto: questa, in particolare, si ripercuote

---

<sup>137</sup> La medesima forma, adottata dal legislatore delegato, di un Testo unico, dimostra la volontà uniformatrice e razionalizzatrice; lo stesso prevede, inoltre, espressamente – all'art. 1, c. 5, quindi nel contesto dei principi della norma – che «ogni intervento normativo incidente sul presente testo unico o sulle materie da esso disciplinate va attuato mediante esplicita modifica, integrazione, deroga o sospensione delle specifiche disposizioni in esso contenute ai sensi dell'articolo 13-bis della legge 23 agosto 1988, n. 400», rendendo evidente l'intento legislativo di portare la massima uniformità possibile alla normativa del settore forestale.

<sup>138</sup> Come richiamato in precedenza (nota n. 13), l'evidenza e la gravità del dato scientifico hanno determinato la generazione di teorie dottrinarie tese alla giuridificazione dei principi c.d. ecogiuridici, in particolare di resilienza e di non-regressione, sulla scorta delle più recenti teorie ecologiche e climatologiche aventi ad oggetto l'*Anthropocene* ed i *Planetary Boundaries*; nel citato contributo di M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, cit., pp. 32-33, l'A. argomenta come «il dibattito giuridico in corso nella dottrina a livello internazionale (anche se non percepito adeguatamente nel nostro Paese) ha in larga parte “sposato” le teorie scientifiche sin qui esaminate, riconoscendo la necessità di profonde trasformazioni del diritto per adeguarne le categorie e gli strumenti alle acquisizioni scientifiche sull'Antropocene e sui Limiti Planetari, prima che venga raggiunto un pericoloso punto di non ritorno. Non solo: la teoria dei *Planetary Boundaries* è stata

gravemente sul complesso degli ecosistemi forestali con perdita progressiva di biodiversità vegetale, soprattutto a causa del cambiamento climatico e dell'inquinamento atmosferico<sup>139</sup>.

---

recepita espressamente dal Settimo Programma di Azione per l'Ambiente dell'Unione Europea, approvato con Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio 20 novembre 2013; il Programma, infatti, si intitola significativamente, “Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta” e richiama, in maniera espressa, proprio la teoria scientifica dei “limiti planetari”».

<sup>139</sup> I dati forniti dalla letteratura ecologica, riportati in particolare in L. BULLINI – S. PIGNATTI – A. VIRZO DE SANTO, *Ecologia generale*, cit., pp. 418-419, circa gli effetti dell'inquinamento atmosferico sugli ecosistemi forestali affermano, infatti, che «notevolissime sono le conseguenze nocive, dirette o indirette, dell'inquinamento atmosferico sugli ecosistemi forestali. In Italia, sebbene meno grave che nel centro Europa, il deperimento del bosco ha interessato nel 1989 il 18% del patrimonio forestale. Nella foresta di Vallombrosa, tenuta sotto osservazione fin dai primi segni di deperimento, dopo gli abeti bianchi sono risultati danneggiati gli abeti rossi, le douglasie, i faggi (Gellini e Clauser, 1986). La progressiva acidificazione dei suoli forestali in Europa è stata dimostrata da numerosi studi eseguiti in località per le quali si disponeva di dati risalenti a 30-60 anni orsono; l'ipotesi più probabile è quella di effetti a lungo termine delle deposizioni acide. Una recente ipotesi sul deperimento dei boschi si basa su danni alle radici degli alberi, provocati dall'alluminio, sotto l'influenza congiunta di deposizioni acide e di fattori climatici, che agirebbero come fattori predisponenti. Le piante danneggiate di abete bianco nella foresta di Vallombrosa presentano le radici fini necrotiche e assenza di micorrize (Bottacci et al., 1988). Un altro fattore predisponente, attribuibile alle deposizioni atmosferiche, sarebbe l'elevato apporto di azoto, sotto forma di nitrato e di ammonio (saturazione di azoto). La deposizione umida di azoto in Italia varia tra 2 e 30 Kg/ha/anno. Ancora più elevati sono gli apporti di azoto dati dallo *stemflow*. L'elevata disponibilità di azoto stimola la crescita degli alberi, ma li rende più sensibili a stress di origine nutrizionale, climatica e biotica. La più veloce crescita degli alberi determina una maggiore richiesta di altri elementi, quali il magnesio, il potassio, il calcio; se questi non sono disponibili si verificano carenze nutritive. Gli effetti dell'inquinamento atmosferico sulle piante si ripercuotono sugli ecosistemi per: 1) la diminuita produttività, come conseguenza della ridotta attività fotosintetica, dei danni fogliari e della senescenza precoce delle foglie; 2) la riduzione del potenziale riproduttivo; 3) l'accumulo degli inquinanti nelle piante e di conseguenza negli altri componenti dell'ecosistema; 4) la morte o la diminuita vitalità dei consumatori, che utilizzano tessuti con elevate concentrazioni di inquinanti; 5) diminuzione della diversità di specie, per alterazioni degli equilibri nei processi di competizione e mutualismo; 6) rallentamento dei processi di decomposizione; 7) alterazioni dei cicli biogeochimici».

## CAPITOLO III:

### PROSPETTIVE DI GESTIONE SOSTENIBILE E PARTECIPATA DEL PATRIMONIO FORESTALE NAZIONALE: IL RUOLO DEI SERVIZI ECOSISTEMICI.

Indice sommario: 1. Analisi delle caratteristiche del patrimonio forestale italiano: biodiversità; multifunzionalità; regimi vincolistico e di proprietà. 2. Servizi ecosistemici forestali: analisi delle tipologie (di protezione, di approvvigionamento, culturali-ricreativi). 3. Valore economico e monetizzazione dei servizi ecosistemici. 4. Ruolo del Comitato per il capitale naturale e del Rapporto annuale sullo stato del capitale naturale e dei servizi ecosistemici di cui all'art. 67, cc. 1-2, della l. n. 221 del 2015 in sinergia con la Strategia forestale nazionale di cui all'art. 6, c. 1, del Testo unico sulle foreste e le filiere forestali. 5. Gli ecosistemi forestali e i relativi servizi ecosistemici nel contesto della tutela della biodiversità: la Strategia europea e nazionale per la biodiversità. 6. Margini per l'inclusione di una specifica valutazione circa lo stato dei servizi ecosistemici forestali nell'ambito dei procedimenti di valutazione ambientale di cui al d. lgs. n. 152 del 2006. 7. Margini per il collegamento tra la produzione di servizi ecosistemici e il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, u. c., Cost. 8. Il ruolo delle proprietà collettive italiane nella gestione delle risorse forestali alla luce della recente l. n. 168 del 2017. 9. Le risorse forestali nel contesto della l. n. 141 del 2019 (di conversione del d.l. n. 111 del 2019, c.d. Decreto Clima). 10. *Governance* partecipata del patrimonio forestale quale fattore collegato a un indice di maggiore sostenibilità della risorsa: una dimostrazione ecologica. 11. Riepilogo.

#### 3.1. *Analisi delle caratteristiche del patrimonio forestale italiano: biodiversità; multifunzionalità; regimi vincolistico e di proprietà.*

Con riguardo all'analisi qualitativa delle superfici boschive nazionali, il principale punto di riferimento è costituito dall'*Inventario Nazionale delle Foreste e dei serbatoi forestali di Carbonio*, istituito con Decreto del Ministro per le Politiche agricole alimentari e forestali del 13 dicembre 2001<sup>140</sup> e integrante «uno strumento permanente di conoscenza del patrimonio forestale nazionale a supporto delle funzioni di indirizzo politico del settore forestale e

---

<sup>140</sup> L'Inventario Nazionale, istituito ai sensi dell'art. 1 del decreto citato e costituito presso il Corpo forestale dello Stato, ha come premessa teleologica la l. n. 353 del 2000, legge-quadro in materia di incendi boschivi, la quale all'art. 12, c. 2, dispone appunto l'istituzione del detto strumento di analisi proprio in una logica general-preventiva.



ambientale, ivi compresa la tutela e il recupero della biodiversità»<sup>141</sup>; i dati rilevati, i più recenti dei quali risalgono al 2005 (INFC2005)<sup>142</sup>, forniscono una visione d'insieme del patrimonio boschivo italiano, con specifiche descrizioni, in particolare, della sua composizione di molteplici funzioni, servizi offerti, grado di biodiversità, regimi proprietari.

Per ciò che attiene, in primo luogo, allo studio delle superfici forestali italiane in un'ottica qualitativa, l'INFC2005 registra che su un'estensione territoriale nazionale complessiva di 30,132,645 ha, quella forestale si attesta complessivamente sul 30% della stessa, stimandosi in 10,467,533 ha. Tale dato conferma una prima importante e duplice prospettiva: il patrimonio

---

<sup>141</sup> Testo dell'art. 2, c. 1, decreto ministeriale citato, il quale prescrive inoltre, al successivo art. 3, un aggiornamento quinquennale dell'attività inventariale («L'inventario nazionale è aggiornato con periodicità non inferiore a cinque anni»).

<sup>142</sup> Il primo Inventario forestale nazionale risale al 1985 (IFNI85) e fonda la propria base giuridica sulla l. n. 984 del 1977 (*Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, della forestazione, dell'irrigazione, delle grandi colture mediterranee, della vitivinicoltura e della utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani*) e il relativo Piano agricolo nazionale del 1979: quello citato *infra* è il più recente e testimonia quindi l'andamento e lo sviluppo del patrimonio forestale italiano nell'arco di un ventennio, fornendo preziosi contributi per l'azione programmatica e gestionale. L'IFNI85, nell'analisi delle foreste nazionali sulla ripartizione e la composizione, rilevava che la superficie boschiva era pari a 8,675,000 ha (di cui, in dettaglio, 2,179,000 ha fustaie e 3,674,000 ha cedui); secondo un ulteriore criterio di ripartizione delle superfici forestali per fasce di altitudine, lo stesso rappresentava come la gran parte di queste fosse situata in zone rurali, montuose o montane: in particolare, infatti, solo il 35% delle foreste si attestava in una fascia altimetrica fino ai 500 metri; il restante 65% era registrato tra i 501 e oltre i 1500 metri di altitudine (di cui il 37% da 501 a 1000 metri, il 18% da 1001 a 1500 metri, il 10% oltre i 1500 metri). Ulteriore dettaglio rilevante assunto dall'IFNI85 era rappresentato dal regime vincolistico e proprietario; quanto al primo, risultava all'epoca che l'89% del territorio forestale italiano fosse sottoposto a vincolo idrogeologico (del resto operativo ai sensi della legge Serpieri già dal 1923) ed i restanti 5% e 6% rispettivamente o coperti da altri vincoli o non vincolati; per quanto attiene invece alla ripartizione della superficie forestale in base al tipo di proprietà, l'inventario forniva un dato che mostra ancora oggi l'evidenza della necessità di una gestione sostenibile e partecipata dei beni boschivi: il 66% dei boschi italiani veniva attestato come appartenente a privati, mentre Comuni e Province risultavano proprietari del 25%, lo Stato e le Regioni del 7% ed altri enti pubblici del 2%. I dati dell'Inventario Forestale Nazionale del 2015 (INFC2015) sono provvisori e in corso di pubblicazione al momento in cui si scrive, gli stessi attestano, in ogni caso, una crescita del patrimonio boschivo nazionale: essa è pari a 10,982,013 ha. Si confronti in merito l'importante analisi dei dati inventariali relativi alle foreste italiane fornita dal *Rapporto sullo stato delle foreste e del settore forestale in Italia* (RaF Italia 2017-2018), progetto realizzato dalla Direzione generale delle foreste del Mipaaf.

forestale italiano<sup>143</sup> rappresenta, al contempo, una risorsa strategica non solo per la domanda interna di servizi ecosistemici ed energetici (soprattutto per l'immagazzinamento e lo stoccaggio del carbonio, nonché per la produzione di biomassa forestale) ma anche un grande deposito europeo di beni boschivi, unico non solo in termini di estensione in rapporto alla superficie territoriale nazionale ma anche e soprattutto per la biodiversità tipica che lo caratterizza in un contesto climatico mediterraneo<sup>144</sup>.

La caratterizzazione morfologica del territorio italiano, in gran parte montuoso, garantisce un requisito fondamentale per uno sviluppo sostenibile delle foreste; allo stesso tempo, il progressivo degrado e abbandono delle

---

<sup>143</sup> Dal punto di vista strettamente ecologico, essendo le foreste primarie (cioè primigenie, originarie) quasi scomparse sul territorio del continente europeo per via del loro sfruttamento di origine antropica, dovrebbe parlarsi più correttamente di «ecosistema selvicolturale», ossia di un ecosistema forestale mutato rispetto alle sue caratteristiche originarie in quanto formatosi a seguito dell'intervento umano volto alla massimizzazione produttiva. Si veda, in tema, il già citato L. BULLINI – S. PIGNATTI – A. VIRZO DE SANTO, *Ecologia generale*, Torino, Utet, 2004, pp. 432-434.

<sup>144</sup> Tra le funzioni principali assolve dalle foreste assume particolare rilievo l'immagazzinamento e lo stoccaggio del carbonio, come noto in aumento a livello globale nel corso degli ultimi decenni; è sempre più necessario quindi, per ogni ordinamento nazionale, garantire un maggiore approvvigionamento delle risorse forestali in un'ottica non solo di un incremento della domanda di prodotti forestali ma anche e soprattutto al fine di assicurare l'aumento dell'estensione delle superfici boschive proprio in vista del riscaldamento climatico e della progressiva concentrazione di carbonio in atmosfera; nella pubblicazione realizzata nel 2013 a cura di P. GASPARINI, L. DI COSMO, E. POMPEI, *Il contenuto di carbonio delle foreste italiane. Inventario Nazionale delle Foreste e dei serbatoi forestali di Carbonio INFC2005. Metodi e risultati dell'indagine integrativa*, Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Corpo Forestale dello Stato; Consiglio per la Ricerca e la Sperimentazione in Agricoltura, Unità di ricerca per il Monitoraggio e la Pianificazione Forestale, Trento, p. 91, il contenuto di carbonio stoccato nelle superfici forestali italiane (in particolare, nella componente viva epigea) è pari a 472,7 milioni di tonnellate, di cui il 99% è presente nella categoria inventariale dei boschi alti (468, 5 Mt). Le categorie inventariali conosciute dallo studio, in particolare per quanto attiene agli alberi vivi (ma si ricorda che anche la componente arbustiva e la necromassa forestale costituiscono ulteriori e fondamentali fattori di immagazzinamento di carbonio, oltre che di fornimento di importanti servizi ecosistemici), sono in particolare: boschi di larice e cembro; boschi di abete rosso; boschi di abete bianco; pinete di pino silvestre e montano; pinete di pino nero, laricio e loricato; pinete di pini mediterranei; altri boschi di conifere, pure o miste; faggete; querceti di rovere, roverella e farnia; cerrete, boschi di farnetto, fragno e vallonea; castagneti; ostrieti, carpineti; boschi igrofilo; altri boschi caducifogli; leccete; sugherete; altri boschi di latifoglie sempreverdi. Il dato è di estrema rilevanza perché rappresentativo della grande biodiversità forestale considerata e attestata dall'analisi inventariale; al contempo, è necessario registrare come, contrariamente a quanto rilevato dallo studio in esame, il quale annovera i castagneti tra i principali contributori allo stoccaggio di carbonio (v. tabella p. 94), il Testo unico in materia di foreste e filiere forestali di cui al d. lgs. n. 34 del 2018, all'art. 5, c. 1, lett. b), consideri gli stessi nell'ambito definitorio delle aree escluse dalla nozione di bosco.

zone montane e delle attività rurali – le quali ultime, storicamente e tipicamente<sup>145</sup>, hanno consentito la permanenza e la complessiva stabilità del patrimonio forestale italiano – rende improrogabile una rigorosa inversione di tendenza nel senso di un tempestivo recupero di politiche specificamente dedicate alla ruralità e coordinate con la necessità, di rilevanza pubblica ambientale, di mantenere imperturbata – anzi, ove possibile, aumentata – la risorsa forestale nazionale, strategica parimenti per i contesti nazionale ed europeo.

Nell'ambito delle categorie inventariali, i boschi alti costituiscono la componente maggiore delle superfici forestali, stimata sul territorio con un ammontare totale di 8,582,968 ha; l'INFC2005 ha rilevato, inoltre, le principali tipologie di specie da annoverare nel patrimonio boschivo nazionale quale indice di elevata biodiversità; queste sono, in particolare: i boschi di larice e cembro, i boschi di abete rosso, i boschi di abete bianco, le pinete di pino silvestre e montano, le pinete di pino nero, laricio e loricato, le pinete di pini mediterranei, i boschi igrofilo ed altri caducifogli, le leccete, le sugherete, nonché altri boschi di latifoglie sempreverdi.

La varietà specifica e genetica delle tipologie forestali italiane è rappresentativa di una risorsa strategica fondamentale non solo, quindi, per l'approvvigionamento e la produzione di servizi ecosistemici ma per conseguire un ruolo di crescente importanza nell'effettivo raggiungimento degli obiettivi nazionali e sovranazionali in materia di conservazione della biodiversità; la biodiversità forestale assume infatti importanza primaria nel mantenimento dell'equilibrio ecologico e climatico globale, costituendo le foreste il principale tra gli ecosistemi a garantire l'esistenza della specie

---

<sup>145</sup> Si pensi ad istituti proprietari tipici quali gli assetti collettivi italiani, di recente riconosciuti dalla l. n. 168 del 2017 in materia di proprietà collettive, di cui si è accennato *infra* nel corso della trattazione (si confronti il cap. II) e di cui si argomenterà ulteriormente in seguito nel corso del presente capitolo.

umana e di molte altre specie animali. Risulta evidente che il mantenimento di un tale elevato livello di biodiversità forestale è condizione necessaria alla produzione dei relativi servizi ecosistemici: il rafforzamento della tutela della biodiversità genera quindi effetti positivi rilevanti non solo in termini di protezione ambientale ma anche di garanzia e mantenimento di molteplici servizi, anche di rilevanza economica, forniti dagli ecosistemi.

Sotto il profilo della multifunzionalità, consistente nella capacità da parte dei beni boschivi di produrre molteplici servizi ecosistemici, il patrimonio forestale è in grado di offrire servizi di approvvigionamento, servizi di regolazione e servizi socioculturali<sup>146</sup>. Si analizzeranno gli stessi in dettaglio nel corso del prossimo paragrafo: per ora basti ricordare che, per quanto attiene ai primi, i prodotti forestali rappresentano una materia prima utile non solo per la filiera del legno e cartaria ma anche quale fonte di energia rinnovabile, avente perciò un proprio mercato; tra i servizi di regolazione, di cui si darà conto *infra* con l'approfondimento della disciplina vincolistica e proprietaria, le foreste garantiscono il corretto assetto idrogeologico del suolo, prevengono e contrastano il consumo di suolo, il buon funzionamento delle acque e la salubrità dell'aria; i servizi socioculturali attengono, infine, alla fruizione sostenibile delle risorse forestali da parte del pubblico.

Per ciò che riguarda il regime vincolistico, lo stesso è essenzialmente di tipo idrogeologico o naturalistico; secondo l'analisi offerta dall'INFC2005, le aree boscate interessate dal vincolo idrogeologico corrispondono alla gran parte della superficie forestale italiana (87,1%), mentre l'estensione dei boschi sottoposti a vincolo naturalistico ovvero insistenti in aree protette è

---

<sup>146</sup> Sia consentito in tema un modesto rinvio al confronto del saggio redatto da chi scrive, A. GRAVINA TONNA, *La multifunzionalità ambientale, produttiva e sociale delle foreste: il Testo unico in materia di foreste e filiere forestali tra innovazione e tradizione*, in *Il diritto dell'economia*, n. 100 (3-2019), pp. 271-302.

pari al 27,5%<sup>147</sup>. La pervasività e l'uniformità sul patrimonio forestale nazionale del regime vincolistico assicura allo stesso un governo di tutela incisivo, permeando i caratteri della proprietà forestale oltre che delle attività programmatiche e gestionali.

Relativamente, infatti, alle stime sul regime proprietario delle terre forestali italiane, il documento inventariale registra dati significativi: la maggioranza dei boschi è di proprietà privata, pari al 63,5% delle superfici forestali<sup>148</sup>; la proprietà pubblica si estende invece sulle stesse solo per il 32,4%<sup>149</sup>.

Le estensioni superficiali relative alla proprietà pubblica e privata assumono un'evidente rilevanza in ordine alla disciplina gestionale dei beni forestali: in particolare, essendo gran parte delle aree boschive oggetto di proprietà individuale<sup>150</sup>, è necessario che l'ordinamento forestale sia orientato il più possibile nel senso di una gestione sostenibile e partecipata delle risorse. L'istituzione del Sistema di pagamento dei servizi ecosistemici (SPS), il favore per l'associazionismo e le forme consortili di proprietari e imprese e, in generale, la valorizzazione anche economica della multifunzionalità degli ecosistemi forestali disposti dal Testo unico del 2018 muovono in questo senso, prospettando quindi un sempre maggiore coinvolgimento dei

---

<sup>147</sup> Si consultino in dettaglio le stime di superficie offerte dall'INFC2005: su un'estensione totale dei boschi in Italia pari a 8,579,200 ha, le zone sottoposte a vincolo idrogeologico ammontano a 7,628,082 ha; 2,495,409 ha ricadono sotto il vincolo naturalistico; 662,385 ha insistono in parchi nazionali; 588,502 ha fanno parte di parchi naturali regionali; 135,578 ha rientrano nella superficie di altre aree naturali protette. Un dato molto importante da segnalare consiste nella classificazione dei boschi appartenenti a siti SIC e ZSP della rete Natura2000: la loro estensione è infatti pari al 22,2% del territorio forestale italiano (1,944,819 ha).

<sup>148</sup> Sul totale ricordato di 8,759,200 ha della superficie boschiva italiana, la proprietà privata ricomprende 5,797,715 ha.

<sup>149</sup> Di cui, in particolare, l'INFC2005 permette di constatare la ripartizione in proprietà statale e regionale ovvero comunale e provinciale: su un totale di superficie forestale soggetta a proprietà pubblica di 2,931,688 ha, la proprietà comunale e provinciale è di gran lunga maggioritaria, essendo pari a 1,920,967 ha, mentre la proprietà statale e regionale risulta residuale con soli 695,153 ha.

<sup>150</sup> I dati dell'INFC2005 fanno riferimento, nel dettaglio, alla ripartizione tra proprietà forestale individuale ovvero di altri enti privati: ebbene, sul totale ricordato di foreste di proprietà privata pari a 5,797,715 ha, la parte di gran lunga maggioritaria appartiene a proprietari individuali con un totale di 4,583,893 ha.

proprietari privati nelle attività gestionali quali attori fondamentali dello sviluppo sostenibile di tale risorsa strategica<sup>151</sup>.

Invero, la bozza della Strategia Forestale Nazionale, redatta ad opera del gruppo di lavoro incaricato dal Mipaaf ai sensi dell'art. 6, c. 1, del Testo unico e resa pubblica per le operazioni di consultazione nel febbraio 2020, riporta espressamente tra le concause di criticità per lo sviluppo sostenibile del territorio forestale nazionale proprio l'eccessiva frammentazione delle proprietà boschive, l'abbandono delle aree rurali e montane, la scarsità di attività forestali di gestione attuate in forme associate da proprietari e imprenditori<sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> Si segnala, in tema, il contributo di M. MAURO, *L'impresa selvicolturale nel sistema del diritto agroambientale internazionale ed europeo, tra sostenibilità e multifunzionalità*, in *Agricoltura – Istituzioni – Mercati*, n. 2/2019, pp. 79-133. Si consulti il citato *Rapporto sullo stato delle foreste e del settore forestale in Italia* (RaF Italia 2017-2018), il quale afferma a p. 40 come «con il TUFF la gestione del bosco ritorna ad essere espressione di una scelta colturale consapevole (conservativa o produttivistica) che trova la sua attuazione nella pianificazione forestale, quale unico strumento giuridico in grado di responsabilizzare i proprietari, pubblici o privati, nel garantire l'interesse pubblico posto sempre come limite all'interesse privato». Inoltre, il testo provvisorio della Strategia Forestale Nazionale, come detto pubblicata nel febbraio 2020 dal Mipaaf per ottemperare al procedimento di consultazione pubblica ai sensi dell'art. 6, c. 1, del d. lgs. n. 34 del 2018, fa espresso riferimento (p. 4) alla Gestione Forestale Sostenibile (GFS) «quale strumento essenziale per equilibrare gli interessi della società, le responsabilità dei proprietari e degli operatori del settore». È nota, peraltro, a seguito della l. n. 10 del 2013, la pubblicazione della Strategia nazionale per il verde urbano e quindi l'emersione di pratiche di gestione sostenibile del verde urbano: si consulti in tema i contributi di S. BROCCO – A. TOSCANO, *Gestione ecosistemica del verde urbano*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente online*, n. 3-4, 2019 e di F. SALBITANO – E. PAOLETTI – R. LAFORTEZZA, *Boschi urbani e periurbani e utilità ecosistemiche*, in O. CIANCIO – S. NOCENTINI (a cura di) *Il bosco. Bene indispensabile per un presente vivibile e un futuro possibile*, Accademia Italiana di Scienze Forestali, Firenze, 2019, pp. 75-92.

<sup>152</sup> Il testo provvisorio della Strategia, nel delineare le carenze riscontrate nell'ambito dell'ordinamento forestale nazionale, fa riferimento (p. 10) proprio a tali fattori: «ortografia eterogenea, frammentazione e dispersione delle proprietà forestali, ridotta dimensione aziendale con scarsa propensione alla gestione associata delle proprietà e all'adeguamento gestionale, strutturale e produttivo»; «bassa percentuale di pianificazione forestale di dettaglio per le proprietà private e pubbliche (anche nei boschi per i quali i piani sarebbero obbligatori ai sensi del R.D. 3267/1923) e mancanza di coordinamento tra i diversi strumenti di programmazione, di pianificazione territoriali»; «scarsa gestione del territorio e del patrimonio forestale, anche per abbandono delle attività agro-silvo-pastorali in collina e in montagna, con conseguente allungamento dei turni di gestione e aumento della vulnerabilità ai disturbi naturali e antropici dei soprassuoli con struttura semplificate e progressiva perdita delle conoscenze locali legate alle attività forestali»; «insufficiente rete viaria e difficoltà di accesso alle proprietà»; «carenze formative di tipo tecnico e gestionale per addetti, operatori e proprietari».

### 3.2. Servizi ecosistemici forestali: analisi delle tipologie (di regolazione, di approvvigionamento, culturali-ricreativi).

In una prima e sintetica accezione, possono definirsi «servizi ecosistemici» i molteplici benefici e funzioni che un ecosistema garantisce, nel suo equilibrio, alla specie umana.

Come anticipato *infra*, presupposto fondamentale per la produzione sostenibile dei servizi ecosistemici forestali è costituito dal mantenimento della biodiversità dell'ecosistema stesso: quella nazionale, peraltro, come già accennato nel corso dell'analisi, costituisce un *unicum* nel contesto ambientale europeo e globale<sup>153</sup>, con ciò richiedendo tutela e protezione ancora maggiori.

---

<sup>153</sup> Si confronti in tema, oltre ai dati già citati nel corso della trattazione, la bozza della Strategia Forestale Nazionale (p. 7): «le caratteristiche geografiche, geomorfologiche, pedologiche e climatiche del territorio italiano determinano una eterogeneità forestale unica in Europa. Diversità ecologica, diversità di utilizzazione ed eterogeneità storica e biogeografia hanno determinato nelle foreste italiane una inestimabile diversità strutturale e funzionale, che si rispecchia ovviamente anche nella straordinaria diversità paesaggistica e rurale del nostro Paese. L'attuale paesaggio forestale italiano è il risultato di profonde trasformazioni territoriali e socioeconomiche avvenute nei secoli, al fine di ottenere principalmente superfici utili alle attività agricole e pascolive, e per lo sviluppo dei sistemi urbani. Le secolari attività selvicolturali hanno modificato la struttura, la composizione, la complessità e la diversità degli ecosistemi forestali, assecondando e accelerando la naturale evoluzione dei popolamenti trattati, e in alcuni casi proponendo anche nuovi equilibri ecologici. I boschi d'Italia sono i custodi di un patrimonio ambientale, in termini di diversità biologica e di ecosistemi, e culturale immenso per il nostro Paese e per il pianeta, e allo stesso tempo rappresentano da secoli una fonte primaria di risorse rinnovabili»; si confronti anche l'analisi di M. BORGHETTI – R. GIANNINI – F. MAGNANI, *Ecologia e genetica per la gestione sostenibile degli ecosistemi forestali*, in O. CIANCIO – S. NOCENTINI, cit., pp. 25-26, ove gli Autori argomentano che «è dimostrato ormai ampiamente come i cambiamenti climatici siano già in atto (IPBES, 2019; IPCC, 2019) ed esercitino effetti complessi e profondi sulla funzionalità e talvolta sulla stessa esistenza degli ecosistemi forestali. Particolarmente severi paiono essere gli effetti climatici estremi come ondate di calore e periodi di prolungata siccità, la cui frequenza e durata sarebbero influenzati dal cambiamento in atto; questo è soprattutto vero per i boschi ubicati nella regione mediterranea che, tra l'altro, rappresenta uno dei principali hot-spot di biodiversità a livello mondiale. È [...] essenziale, per una gestione sostenibile del bosco e per la definizione di una politica forestale nazionale realmente efficace, comprendere le diverse sfaccettature del problema e comprendere come boschi diversi, in condizioni ambientali diverse e con un diverso patrimonio genetico e potenziale adattativo, possano reagire in maniera differente al cambiamento in atto, con le sue variegate componenti. Questo è tanto più vero in un Paese come l'Italia, tanto ricco di variabilità ambientale e diversità genetica di specie».

Coerentemente con tale prospettiva, il recente legislatore forestale con il citato Testo unico di cui al d. lgs. n. 34 del 2018 ha prodotto una normativa conseguente: ai sensi dell'art. 1, c. 1, infatti, le foreste sono riconosciute come parte del «capitale naturale nazionale». Secondo quanto affermato dal citato testo provvisorio della Strategia Forestale Nazionale, l'organizzazione delle politiche del settore forestale deve essere sempre più orientata alla protezione, alla conservazione e alla valorizzazione: «nell'impostazione di queste politiche i Servizi Ecosistemici sono diventati un riferimento unificante per promuovere l'integrità del patrimonio naturale e l'offerta di beni materiali e servizi forestali»<sup>154</sup>.

Gli ecosistemi forestali, in particolare, forniscono tre ordini di servizi ecosistemici: di approvvigionamento, di regolazione, culturali.

Nell'ambito dei servizi di approvvigionamento rilevano soprattutto la produzione e la trasformazione di prodotti legnosi e spontanei del bosco; la citata bozza di Strategia Forestale Nazionale prevede, relativamente alla domanda di tali servizi, un aumento progressivo<sup>155</sup>: il dato richiede che le attività di gestione forestale siano quindi non solo sostenibili ma tendano all'incremento delle superfici forestali. Tra i prodotti del bosco rilevanti per la realizzazione di politiche energetiche nazionali di tipo sostenibile deve annoverarsi la biomassa forestale; essa si attesta come la prima fonte di energia rinnovabile impiegata su scala nazionale<sup>156</sup>: il dato è rappresentativo

---

<sup>154</sup> Testo citato del documento provvisorio della Strategia Forestale Nazionale, p. 5.

<sup>155</sup> Legato, in dettaglio, a tre fattori (p. 6 della Strategia): «un incremento dei consumi di prodotti (imballaggi, mobili, legname per le costruzioni, ecc.); un aumento, a partire dai Paesi a più alto tasso di sviluppo, dei consumi energetici per produzioni termiche, ma anche di energia elettrica e di bio-fuel per il settore dei trasporti; un aumento correlato ai consumi di biomasse legnose conseguente alle politiche di de-carbonizzazione e quindi all'affermazione di nuovi impieghi di materie prime rinnovabili nella bio-economia: bio-plastiche, bio-tessili, bio-medicinali, prodotti ingegnerizzati per l'edilizia e tutti gli altri nuovi materiali in grado di sostituire prodotti ricavati da fonti non rinnovabili».

<sup>156</sup> Si confrontino in merito i dati dell'indicatore relativo alla produzione di energia da biomasse legnose, presenti nel RAF Italia 2017-2018, coordinati da A. MARIANO e G. SERI (p. 192): «Le biomasse, in base ai dati GSE (relativi al periodo 2013-2017), costituiscono nel complesso la prima



di come anche i servizi ecosistemici di tipo economico-produttivo o di approvvigionamento contribuiscano in maniera rilevante allo sviluppo sostenibile nazionale<sup>157</sup>.

I servizi di regolazione, evidentemente i più importanti e incisivi in materia di tutela ambientale, attengono alla conservazione della diversità biologica, all'immagazzinamento del carbonio presente (e in aumento) in atmosfera, alla correttezza dell'assetto idrogeologico del territorio, alla mitigazione del clima e dei venti, alla regolazione delle acque, alla protezione di abitati e risorse strategiche nazionali, alla viabilità forestale. La garanzia di tali servizi presuppone, in ogni caso, l'attuazione di una gestione attiva, sostenibile e di vasta scala: gli eventi climatici estremi, infatti, aumentano i rischi per gli ecosistemi forestali, connessi agli incendi, alle inondazioni e alla furia dei venti. Insieme ai servizi socioculturali, i servizi di regolazione appaiono come i più difficili da quantificare e valutare in termini di compensazione economica; tuttavia, la regolazione normativa europea, con l'Accordo di Parigi del 2015, il Quadro energia-clima 2030<sup>158</sup> nonché i Regolamenti LULUCF<sup>159</sup> ed *Effort Sharing*<sup>160</sup>, inquadra le foreste quali attori principali nella mitigazione dei cambiamenti climatici e nella riduzione delle emissioni

---

fonte di energia rinnovabile impiegata per la produzione di calore nel nostro Paese. La legna da ardere rappresenta la tipologia di combustibile più utilizzata (con circa l'88% del totale e 5,8 milioni di t equivalenti di petrolio) [...]. Nel periodo di riferimento il consumo di pellet, caratterizzato da una particolare praticità d'impiego, risulta in costante aumento a differenza di quello di carbone vegetale che è sostanzialmente stazionario. [...] Il consumo regionale di energia da biomasse per uso diretto residenziale risulta influenzato da fattori territoriali quali la consistenza della popolazione residente, la montuosità relativa e il clima».

<sup>157</sup> Si veda, circa il contributo delle imprese agricole e forestali alla produzione di energie rinnovabili e, in particolare, della biomassa, A. QUARANTA, *Energie rinnovabili: la multifunzionalità delle imprese agricole*, in *Ambiente e Sviluppo*, nn. 8-9, 2010, pp. 732-736 e 826-831.

<sup>158</sup> COM (2014) 15 final.

<sup>159</sup> Regolamento (UE) 2018/841 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l'energia.

<sup>160</sup> Regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, sulle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas a effetto serra da parte degli Stati membri dal 2021 al 2030 che contribuiscono all'azione per il clima per rispettare gli impegni previsti dall'accordo di Parigi.

di gas serra in atmosfera: i boschi nazionali, pertanto, sono chiamati a rappresentare il fattore fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi nazionali e sovranazionali di abbattimento delle emissioni<sup>161</sup> e di contrasto al cambiamento climatico.

Il bosco offre altresì, come anticipato, servizi di tipo culturale, sociale e ricreativo: questi sono fondamentali non solo per il benessere psico-fisico individuale e collettivo, ma rappresentano un «elemento centrale della diversità paesaggistica e ambientale e di occupazione per le aree interne e montane del Paese, poiché al fianco delle tradizionali domande di servizi turistico-ricreativi e di conservazione del paesaggio, si aprono nuovi campi di sviluppo per attività culturali, sportive, educative, terapeutiche, di inclusione sociale ad alto valore aggiunto non solo per le economie locali ma anche per il benessere di tutta la società»<sup>162</sup>. Del resto, l'ordinamento nazionale già da tempo ha individuato e tradotto in norme la tutela e la valorizzazione delle funzionalità culturali caratteristiche delle risorse forestali: anzitutto, con la

---

<sup>161</sup> Il testo provvisorio della Strategia Forestale Nazionale riferisce, in merito (pp. 7-8), che nell'ambito del bilancio di emissioni derivanti da foreste, agricoltura e pascoli «all'Italia sono stati assegnati dalla Commissione europea 11,5 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> generabili dal settore LULUCF e utilizzabili nel periodo 2020-2030, per compensare le emissioni dei settori ESR. Se il settore LULUCF è sorgente di emissione, tali emissioni dovranno essere compensate con le allocazioni del Regolamento *Effort Sharing*»; la stessa precisa, ancora, che «il Regolamento LULUCF prevedeva, inoltre la definizione, da parte di ogni Stato membro, del Piano Nazionale di Contabilizzazione Forestale (NFAP), che include per il periodo dal 2021 al 2025 un livello di riferimento proposto per le foreste. Il livello di riferimento per le foreste è basato sulla continuazione di pratiche sostenibili di gestione forestale, come documentate nel periodo dal 2000 al 2009 e tengono conto del futuro impatto delle caratteristiche dinamiche delle foreste collegate all'età, per non limitare, in modo ingiustificato, l'intensità di gestione forestale. Tale elemento è infatti ritenuto fondamentale per lo sviluppo di pratiche sostenibili di gestione forestale e quindi al mantenimento o al rafforzamento dei pozzi di assorbimento del carbonio a lungo termine. Il livello di riferimento presentato con il NFAP dall'Italia prevede uno stoccaggio di 19,656 milioni di tonnellate annue di CO<sub>2</sub> equivalente (periodo 2020-2025). Per non generare debiti rispetto al livello di riferimento, la gestione forestale in Italia può espandere le attività di prelievo fino ad un massimo del 40-45% dell'incremento annuo, partendo dall'attuale utilizzo stimato del 33%»: «le foreste sono state incluse dall'Italia nella Strategia di decarbonizzazione a lungo termine che individua i possibili percorsi per la “neutralità climatica” entro il 2050, in linea con gli orientamenti politici europei e nazionali. La Strategia di decarbonizzazione, attualmente in fase di finalizzazione, verrà trasmessa all'Italia dalla Commissione europea».

<sup>162</sup> Così il citato testo della Strategia Forestale Nazionale, p. 8.

legge c.d. Galasso (l. n. 431 del 1985) e successivamente con la codificazione della disciplina normativa dei beni culturali e paesaggistici di cui al d. lgs. n. 42 del 2004; l'implementazione del sistema di produzione e pagamento dei servizi ecosistemici forestali, che ha ricevuto recente principio con il citato Testo unico, propone quindi un'attuazione concreta del sistema normativo – sia di recente produzione, sia più risalente – che riconosce nei beni boschivi un valore in sé, la cui tutela dell'attitudine ad essere beni paesaggistici assume pari dignità rispetto alle funzioni più tipicamente ecosistemiche e produttive. Il mantenimento di un elevato livello di servizi ecosistemici offerti dai boschi ha cioè anche il significato di tutelare le foreste per il loro estremo valore culturale che conferiscono al paesaggio italiano e quindi all'identità nazionale. È prova dell'attenzione data dall'ordinamento forestale al valore culturale intrinseco al bosco la specifica disciplina di recente rinnovata, nell'economia delle disposizioni del Testo unico, all'art. 16, relativa ai boschi vetusti e a quelli monumentali<sup>163</sup> di cui all'art. 7 della l. n. 10 del 2013 (Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani).

Le maggiori criticità riscontrabili nella sistematizzazione normativa dei servizi ecosistemici attengono alla storica frammentazione della proprietà privata forestale<sup>164</sup> e alla scarsa attitudine alla gestione in forma associata e

---

<sup>163</sup> Per quanto riguarda il valore culturale dei boschi definiti monumentali e vetusti riconosciuto dall'ordinamento, si veda il recente contributo di A. CROSETTI, *Le valenze culturali dei beni forestali nei più recenti riconoscimenti normativi*, in *Aedon*, n. 1/2020 ([versione online](#)).

<sup>164</sup> Si confronti, in tema, il contributo di P. CORONA, F. BRUNI, R. COMINO, S. DETTORI, *Selvicoltura e produzioni forestali e silvopastorali: dal bosco risorse strategiche per alimentare green economy e utilità ecosistemiche*, in *Il bosco*, cit. p. 95: «le utilizzazioni forestali nelle proprietà private interessano una superficie pari a circa il doppio rispetto a quelle in proprietà pubbliche, con una massa legnosa prelevata superiore di circa il 50% rispetto a quella prelevata in proprietà pubbliche. La proprietà forestale privata risulta un elemento fondamentale nell'ambito dell'assetto produttivo del settore forestale in gran parte delle Regioni italiane: di conseguenza, le strategie di sostegno alle pratiche selvicolturali da parte dei soggetti privati rappresentano un tema strategicamente importante e non trascurabile sotto il profilo della politica forestale nazionale».

consorziata da parte dei proprietari e degli imprenditori del settore<sup>165</sup>; al contempo, la novità normativa è atta a innescare un meccanismo virtuoso anche in tal senso, ben potendo costituire un catalizzatore per l'effettiva inversione di tali tendenze<sup>166</sup>.

Depongono in questo senso gli espressi riferimenti operati dal Testo unico che includono le foreste nel contesto del capitale naturale nazionale, con l'evidente obiettivo di inverare una gestione forestale che tenda il più possibile alla protezione e alla conservazione della risorsa.

Il Testo unico e la bozza della Strategia Forestale Nazionale fanno congiuntamente riferimento al bosco come bene comune<sup>167</sup>: l'interesse

---

<sup>165</sup> Si veda, in merito, quanto ricordato da S. CARMIGNANI in *Agricoltura, beni comuni e terzo settore*, in Riv. dir. agroalim., 1/2018, p. 9, ove afferma che il rapporto di «complementarità funzionale tra attività primaria e conservazione delle risorse naturali, emerso dall'art. 44 Cost. e dall'art. 117 Cost., disegna una figura di imprenditore agricolo garante di beni ai quali tutta la collettività è interessata. I percorsi interpretativi aperti dalle due norme mostrano il volto di soggetto economico professionista nella conservazione dell'ambiente delle risorse, presentandolo come soggetto privato fornitore alla collettività di un servizio pubblico essenziale. È utile ribadire che una simile relazione di complementarità funzionale tra attività economica e tutela ambientale non esaurisce la sua portata all'interno del recinto dell'attività imprenditoriale ma si estende al di fuori del circuito aziendale per investire l'intera collettività e, con essa, il senso stesso delle relazioni tra il soggetto e il bene».

<sup>166</sup> In tema di gestione agroforestale, il legislatore europeo ha fatto riferimento nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativa al partenariato per l'innovazione «Produttività e sostenibilità dell'agricoltura», COM (2012) 79 final, p. 9, ad una «innovazione tesa a rafforzare una gestione agricola e pratiche forestali improntate alla sostenibilità che favorisce anche i servizi ecosistemici e la funzionalità dei suoli. Occorre porre l'accento in particolare sui sistemi agroecologici integrati, come la valorizzazione della biodiversità dei suoli, il sequestro del carbonio, la ritenzione di acqua, la stabilità e resilienza dell'ecosistema e le funzioni di impollinazione. Le soluzioni potrebbero incentrarsi sulla gestione dei terreni (come arature poco profonde e mantenimento di infrastrutture verdi), sulla pianificazione territoriale integrata e su nuovi sistemi agroforestali, come pure su metodi naturali di conservazione degli ecosistemi. L'ottimizzazione dell'uso delle risorse genetiche, i sistemi di produzione biologica/a basso uso dei mezzi di produzione, l'aumento della diversità genetica in agricoltura e lo sviluppo del biorisanamento dei suoli inquinati, insieme a strategie innovative di adattamento ai cambiamenti climatici sono altri settori da prendere in considerazione». In tema, inoltre, di valorizzazione di una maggiore gestione condivisa delle risorse forestali a seguito dell'entrata in vigore del d. lgs. n. 34 del 2018, soprattutto con riferimento alle modalità di sostituzione su proprietà frammentate e abbandonate, sia consentito il rinvio al breve contributo di chi scrive, A. GRAVINA TONNA, *Nuovo Testo unico in materia di foreste. Quali spazi per una gestione condivisa?*, 31 marzo 2019, in [labsus.org](http://labsus.org), <https://www.labsus.org/2019/03/nuovo-testo-unico-in-materia-di-foreste-quali-spazi-per-una-gestione-condivisa/>.

<sup>167</sup> Per quanto riguarda la fonte normativa citata, il Testo unico di cui al d. lgs. n. 34 del 2018, il riferimento al bosco come bene comune si rileva sia nella Relazione illustrativa sia nell'espressa inclusione dello stesso nel capitale naturale nazionale; la bozza della Strategia fa, coerentemente,

pubblico e collettivo di cui lo stesso è permeato dall'ordinamento permettono quindi di promuovere una maggiore inclusione dei cittadini, in forma singola e associata, alla gestione sostenibile delle foreste nazionali. Si prospetta anche la valorizzazione delle aree rurali e montane, che ospitano in larga parte le foreste del territorio nazionale e che da decenni versano in condizioni di progressivo abbandono e degrado<sup>168</sup>.

Su scala globale, garantire il mantenimento e l'aumento dei servizi ecosistemici forestali ha un ruolo non solo nella prevenzione e mitigazione dei cambiamenti climatici ma anche del rischio pandemico: è noto, infatti, alla letteratura recente<sup>169</sup> che i fenomeni di deforestazione connessi al reperimento di maggiori aree da destinare all'agricoltura monocolturale e alle attività

---

riferimento a tale caratterizzazione giuridica dei beni forestali nell'ambito della specificazione degli obiettivi generali (p. 19), ove afferma esplicitamente che la Strategia «riconosce il patrimonio forestale come risorsa e bene comune primario del Paese e della società, e propone un progetto di sviluppo (in termini di obiettivi e di azioni) rivolto non solo a una migliore “organizzazione e gestione delle risorse”, ma anche alla ricostruzione, attraverso l'integrazione delle politiche, di una relazione identitaria, consapevole e responsabile tra foreste e società, di cui l'integrazione tra gli aspetti economico, conservazionistico ed ecologico costituiscono fondamento».

<sup>168</sup> Per quanto attiene, in particolare, alle aree montane, si veda P. CORONA, *Produzioni forestali come risorsa strategica per la montagna italiana*, in Atti dell'Accademia dei Georgofili (anno 2017), 14, Firenze, 2018, pp. 125-129: «In Italia, il territorio classificato come “montagna”, distribuito in misura diversa in tutte le Regioni, rappresenta complessivamente il 35% della superficie nazionale. Circa il 52% dei boschi e altre terre boscate si colloca a oltre 600 m di quota»; a fronte di simili caratteristiche, «nelle aree montane la struttura fondiaria risulta fortemente parcellizzata: in quasi il 50% delle aziende agricole la superficie agricola non supera i 2 ettari. L'analisi multitemporale dei dati del Censimento Generale dell'Agricoltura consente una quantificazione orientativa dell'abbandono gestionale, uno dei principali fattori critici dell'ambiente montano: dal 1982 al 2010 la riduzione di aziende agricole in termini numerici è pari al 60% su tutto il territorio nazionale»; tali rilievi sono rappresentativi dell'urgenza di politiche tese a realizzare «il concetto di uno sviluppo ecocompatibile basato sull'armonia dei processi di crescita tra sistemi interagenti e sulla formulazione di approcci sostenibili alla gestione delle risorse naturali, a cominciare dal settore primario (agricoltura, zootecnia, selvicoltura)».

<sup>169</sup> Già da tempo la letteratura evidenzia la relazione tra aumento della deforestazione e incremento dei rischi connessi alla salute: si veda, in tema, il contributo di M. CITELLI, *Foreste e sviluppo economico, tra valori non monetari e strumenti di mercato: i lavori del decimo Forum delle Nazioni Unite sulle foreste*, in Diritti umani e diritto internazionale, n. 3/2013, il quale ricorda il contenuto del Rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite in tema di foreste reso nel 2013 in occasione della decima sessione del Forum sulle foreste (UNFF10), in particolare a p. 749: «in quanto alla relazione tra foreste e salute, si sottolinea come le prime ospitino materiale genetico e microbico dal valore medicinale e come, di contro, la deforestazione possa favorire l'insorgere di nuove malattie infettive a causa del contatto ravvicinato tra l'uomo e le specie selvatiche».

zootecniche intensive aumentano le probabilità di diffusione di epidemie virali e batteriche, con effetti di tipo globale, stante la velocità e il volume della circolazione attuale delle persone e delle merci nel mondo. Tali aspetti permettono di valorizzare la tipica attitudine forestale a conferire salubrità all'ambiente circostante, già conosciuta dal legislatore del 1923 ma che oggi, in un contesto intensamente urbanizzato e quindi maggiormente inquinato, merita ulteriore e più profondo riconoscimento.

Giova sottolineare, ai fini dell'analisi, che la scansione dei servizi ecosistemici forestali in tre grandi tipologie non viene meno all'approccio metodologico di tipo ecologico chiarito nell'introduzione alla trattazione: si ritiene, infatti, che l'apporto di un tipo di servizio ecosistemico forestale (ad esempio, di approvvigionamento) sia inscindibilmente connesso al mantenimento del corretto equilibrio nella produzione degli altri servizi (di regolazione e socio-culturali), nel rispetto di un'impostazione logico-scientifica che vede nella risorsa forestale un ecosistema. Una gestione sostenibile della risorsa, l'unica attività in grado di garantire tale obiettivo di bilanciamento tra i diversi servizi offerti dall'ecosistema forestale, e quindi il sistema normativo e regolatorio sottesi a tale attività gestionale, devono essere orientati dal funzionamento stesso dell'ecosistema forestale<sup>170</sup>.

---

<sup>170</sup> Si è fatto riferimento, nella recente letteratura, alla foresta di per sé come «ecosistema giuridico»: si confronti l'opera di P. TAVARES – U. BIEMANN, *Forest Law/Foresta giuridica*, Nottetempo, Milano, 2020, pp. 144 (in corso di pubblicazione: data segnalata dall'editore 21 maggio 2020); l'analisi degli AA. è stata compiuta presso alcune aree forestali dell'Amazzonia occidentale, ove i contrasti sono resi con maggior evidenza dai processi dell'economia globale attuale: i servizi di approvvigionamento si espandono non solo all'intenso prelievo di legname ma anche dei prodotti minerari presenti nel sottosuolo; la messa a rischio dei servizi di regolazione tipici di tali risorse forestali espone la fauna e le popolazioni residenti a gravi danni; i servizi culturali, tra cui rientra anche la protezione e la conservazione della biodiversità umana presente in tali aree, sono minacciati con maggiore estensione e pervasività. Può parlarsi in tali casi di ecocidio: il termine, già speso nel corso della trattazione (cap. II), è noto alla letteratura scientifica dalla metà del secolo scorso; si confronti in tema il breve contributo di E. MURTULA, *L'ecocidio come (quinto) crimine internazionale nello Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale: omaggio a Polly Higgins*, in Rivista Giuridica dell'Ambiente – RGA online, nn. 3, 4 – Luglio/Agosto 2019: l'A. argomenta in tema che «si può ritenere che la campagna per l'inserimento dell'ecocidio tra i crimini internazionali vada a riempire un vuoto concettuale importante.

### 3.3. Valore economico e monetizzazione dei servizi ecosistemici.

Gli studi recentemente condotti a livello internazionale<sup>171</sup>, tra i quali principalmente il *Millennium Ecosystem Assessment* (2005)<sup>172</sup> e il *TEEB – The Economics of Ecosystems & Biodiversity* (2010)<sup>173</sup>, hanno accolto e sviluppato concettualmente la valutazione economica dei servizi ecosistemici<sup>174</sup>; hanno, di conseguenza, formato la nozione ed elaborato la

---

Assistiamo a una dissoluzione strutturale di interi ecosistemi, ma le norme – soprattutto quelle di diritto internazionale – sono settoriali, incapaci di accogliere la complessità e l'interdipendenza delle trasformazioni che ci circondano».

<sup>171</sup> Il percorso dell'analisi internazionale relativa ai valori economici dei servizi forniti dagli ecosistemi ha una prima origine nell'ambito della letteratura economica, per la quale è rilevante lo studio sull'economicità dei beni tipicamente oggetto di fallimenti di mercato quali quelli ambientali; è poi divenuta di interesse della dottrina giuridica e degli ordinamenti nazionali in ordine all'attitudine, offerta da tali strumenti, in ordine alla promozione dell'incremento di attività di gestione sostenibili. Si confronti in tema, A. FARÌ, *L'ambiente come funzione. Servizi ecosistemici e capitale naturale*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 121-128.

<sup>172</sup> Il progetto di ricerca *Millennium Ecosystem Assessment* ha una matrice scientifica (essendo stato sollecitato da numerosi scienziati aderenti a consessi quali la Convenzione sulla diversità biologica – CBD e la Convenzione sulla lotta alla desertificazione – CCD), formalmente raccolta dalle istituzioni economiche e politiche internazionali (Istituto mondiale delle risorse, Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, Banca Mondiale) alla fine degli anni '90 (con lancio dello studio nel '99); l'obiettivo del progetto consisteva, come dal titolo stesso dell'iniziativa, nella valutazione degli ecosistemi globali: i risultati, pubblicati nel 2005, sono stati raccolti in cinque volumi sintetici ed hanno accertato il ruolo positivo complessivamente ricoperto dai sistemi di pagamento dei servizi ecosistemici nella conservazione dell'ambiente. Gli stessi sono reperibili online in versione integrale in lingua inglese sul sito [www.millenniumassessment.org](http://www.millenniumassessment.org).

<sup>173</sup> Lo studio TEEB, il quale si pone in coerente consequenzialità con il MAE – *Millennium Ecosystem Assessment*, si è proposto di individuare, classificare e valutare in termini economico-monetari i servizi ecosistemici; in particolare, a seguito della riunione di Potsdam dei paesi del G8+5, i ministri dell'ambiente dei Paesi aderenti si rendevano promotori di un progetto di studio, di taglio internazionale, volto ad analizzare «the global economic benefit of biological diversity, the costs of the loss of biodiversity and the failure to take protective measures versus the costs of effective conservation». Nel loro complesso, i risultati hanno dimostrato: il riconoscimento del valore economico degli ecosistemi costituisce un fattore di incentivo alla conservazione e alla gestione sostenibile; l'utilità della valutazione economica dei servizi forniti dagli ecosistemi per la migliore governance degli stessi; il coinvolgimento della valutazione dei servizi ecosistemici nel processo decisionale attraverso meccanismi di prezzi e incentivi. I risultati dello studio sono stati raccolti e pubblicati in un volume sintetico, cui si rimanda per ulteriori approfondimenti, reperibile in versione integrale in lingua inglese sul sito [teebweb.org](http://teebweb.org).

<sup>174</sup> Si veda, in merito, l'analisi offerta da S. TROIANO – F. MARANGON, *I payments for ecosystem services: opportunità di sviluppo nella tutela delle risorse paesaggistico-ambientali*, in *Economia delle fonti di energia e dell'ambiente*, n. 3/2010, pp. 87-113, ove gli Autori delineano l'evoluzione di tali strumenti di mercato: «sebbene il riconoscimento dell'importanza dei servizi forniti dalle risorse paesaggistico-ambientali non sia recente, la nascita del concetto di PES può essere collocata alla fine

struttura di un sistema di pagamento dei medesimi servizi. L'elaborazione di tale sistema è stata compiuta sulla scorta del riconoscimento dei servizi ecosistemici (SE) quali «flussi di utilità» quantificabili economicamente in un dato arco di tempo nell'ambito di una determinata superficie<sup>175</sup>. L'art. 302, c. 11, del d. lgs. n. 152 del 2006 costituisce la nozione ordinamentale di servizio ecosistemico, descrivendo «le funzioni svolte da una risorsa naturale a favore di altre risorse e/o del pubblico» come «servizi» e «servizi delle risorse naturali».

Può essere tracciata, sulla scorta della letteratura in tema, una nozione minima del sistema di pagamento dei servizi ecosistemici (PES)<sup>176</sup>; questa deve includere, in particolare: la volontarietà della transazione; la definizione di almeno un servizio ecosistemico; la presenza di almeno un beneficiario-acquirente disposto a pagare un prezzo per la fruizione del servizio ecosistemico definito; la presenza di almeno un fornitore del servizio che sia

---

degli anni Novanta, in seguito alla rapida diffusione degli stessi a livello internazionale. A partire dalla prima applicazione del meccanismo formale PES in Costa Rica nel 1997, sviluppato per fronteggiare le conseguenze negative della deforestazione (Pagiola, 2008), centinaia sono ad oggi nel mondo gli schemi incentivanti che vengono etichettati come PES».

<sup>175</sup> Si veda in merito il contributo di R. SCOLOZZI – E. MORRI – R. SANTOLINI, *Territori sostenibili e resilienti: la prospettiva dei servizi ecosistemici*, in *Territorio*, Fasc. 60, 2012, p. 167: «Gli ecosistemi di un territorio, attraverso processi chimico-fisici, biologici e più in generale ecologici, forniscono un supporto insostituibile alla qualità di vita dei suoi abitanti e fattori di base per uno sviluppo economico durevole (*Millennium Ecosystem Assessment*, 2003). Questi processi sono riconosciuti come Servizi Ecosistemici (SE): un insieme di funzioni e benefici erogati naturalmente dagli ecosistemi. Questi servizi possono essere valutati in termini economici come flussi di utilità misurati in termini monetari annui per unità di superficie (es. euro/ha) o per contesto di analisi (una regione o un continente, vedi Costanza et al., 1997), fornendo una misura del capitale naturale del territorio».

<sup>176</sup> Tale nozione, individuante i requisiti minimi per l'esistenza di un pagamento di servizi ecosistemici, è stata fornita principalmente da S. WUNDER, in *Payments for environmental services: some nuts and bolts*, Center for International Forestry Research, 2005, pp. 3, ove l'A. inquadra appunto i cinque requisiti formanti la definizione di un PES, ovvero la volontarietà della transazione, la definizione del servizio ecosistemico, l'essere acquistato da almeno un acquirente-beneficiario, l'essere fornito da almeno un fornitore, con la condizione che la fornitura del servizio sia garantita dal fornitore: «A PES is: 1. a voluntary transaction where 2. a well-defined ES (or a land-use likely to secure that service) 3. is being 'bought' by a (minimum one) ES buyer 4. from a (minimum one) ES provider 5. if and only if the ES provider secures ES provision (conditionality)»; si confronti anche il suo ulteriore contributo, sempre in tema di definizione degli ES, *Necessary Conditions for Ecosystem Service Payments*, in *Economics and Conservation in the Tropics: A Strategic Dialogue*, Conference Paper, 2008, pp. 11.



in situazione di effettivo controllo dello stesso; la necessaria e condizionante garanzia, da parte del fornitore, della fornitura del servizio. Tali requisiti, integranti la definizione minima del PES, sono stati accolti dal recente legislatore forestale, stante l'espressa prescrizione, con l'art. 7, c. 9, lett. a), b), c) del Testo unico, delle caratteristiche del sistema di pagamento da implementare nel contesto degli ecosistemi forestali nazionali: a norma di detto articolo, «la promozione di sistemi PSE di cui al comma 8, deve avvenire anche nel rispetto dei seguenti principi e criteri generali: a) la volontarietà dell'accordo, che dovrà definire le modalità di fornitura del servizio; b) l'addizionalità degli interventi oggetto di PSE rispetto alle condizioni ordinarie di offerta dei servizi; c) la permanenza delle diverse funzioni di tutela ambientale presenti prima dell'accordo». La norma citata pare piuttosto aggiungere, rispetto alla riportata nozione minima, e probabilmente riferendosi agli ecosistemi insistenti in aree protette o comunque interessate da vincoli di tipo naturalistico, la necessità di mantenere intatte le ulteriori funzioni ambientali caratteristiche delle risorse oggetto di pagamento per servizi ecosistemici. Il coordinamento, operato dal c. 8 del medesimo art. 7, con l'art. 70, lett. h), della l. n. 221 del 2015, permette inoltre di individuare normativamente quali beneficiari finali del sistema PSE «i comuni, le loro unioni, le aree protette, le fondazioni di bacino montano integrato e le organizzazioni di gestione collettiva dei beni comuni, comunque denominate»<sup>177</sup>.

---

<sup>177</sup> La citata l. n. 221 del 2015 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali) rappresenta, come detto, il primo conferimento di una struttura da parte del legislatore ai sistemi di pagamento di servizi ecosistemici su scala nazionale; si riporta, in particolare, il testo dei primi due commi dell'art. 70, rubricato «Delega al Governo per l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali»: «1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, uno o più decreti legislativi per l'introduzione di un sistema di pagamento dei servizi ecosistemici e ambientali (PSEA). 2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto

L'adozione di simili strumenti, finalizzati alla valorizzazione economica e alla monetizzazione delle attività di gestione sostenibile – come tali comprendenti anzitutto la protezione e la conservazione –, è la prova di un nuovo approccio collaborativo, e quindi non competitivo, tra istituzioni e mercati nel contesto della crisi climatica globale; si pone, quindi, in alternativa ai – ancorché non in sostituzione dei – tradizionali ma non sempre efficaci strumenti di *command and control*<sup>178</sup>; il meccanismo consiste, infatti, nel pagamento da parte del beneficiario al gestore del servizio, il quale risulta incentivato ad un'attività gestionale sostenibile e che tenda al mantenimento

---

legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) prevedere che il sistema di PSEA sia definito quale remunerazione di una quota di valore aggiunto derivante, secondo meccanismi di carattere negoziale, dalla trasformazione dei servizi ecosistemici e ambientali in prodotti di mercato, nella logica della transazione diretta tra consumatore e produttore, ferma restando la salvaguardia nel tempo della funzione collettiva del bene; b) prevedere che il sistema di PSEA sia attivato, in particolare, in presenza di un intervento pubblico di assegnazione in concessione di un bene naturalistico di interesse comune, che deve mantenere intatte o incrementare le sue funzioni; c) prevedere che nella definizione del sistema di PSEA siano specificamente individuati i servizi oggetto di remunerazione, il loro valore, nonché i relativi obblighi contrattuali e le modalità di pagamento; d) prevedere che siano in ogni caso remunerati i seguenti servizi: fissazione del carbonio delle foreste e dell'arboricoltura da legno di proprietà demaniale, collettiva e privata; regimazione delle acque nei bacini montani; salvaguardia della biodiversità delle prestazioni ecosistemiche e delle qualità paesaggistiche; utilizzazione di proprietà demaniali e collettive per produzioni energetiche; e) prevedere che nel sistema di PSEA siano considerati interventi di pulizia e manutenzione dell'alveo dei fiumi e dei torrenti; f) prevedere che sia riconosciuto il ruolo svolto dall'agricoltura e dal territorio agroforestale nei confronti dei servizi ecosistemici, prevedendo meccanismi di incentivazione attraverso cui il pubblico operatore possa creare programmi con l'obiettivo di remunerare gli imprenditori agricoli che proteggono, tutelano o forniscono i servizi medesimi; g) coordinare e razionalizzare ogni altro analogo strumento e istituto già esistente in materia; h) prevedere che beneficiari finali del sistema di PSEA siano i comuni, le loro unioni, le aree protette, le fondazioni di bacino montano integrato e le organizzazioni di gestione collettiva dei beni comuni, comunque denominate; i) introdurre forme di premialità a beneficio dei comuni che utilizzano, in modo sistematico, sistemi di contabilità ambientale e urbanistica e forme innovative di rendicontazione dell'azione amministrativa; l) ritenere precluse le attività di stoccaggio di gas naturale in acquiferi profondi».

<sup>178</sup> Si confronti, in merito, ancora il contributo di S. TROIANO – F. MARANGON, cit., p. 89, ove gli Autori argomentano come i pagamenti per i servizi ecosistemici siano strumenti economici «i cui fondamenti teorici sono riconducibili a Coase (1960), che argomentava sulla necessità di definire i diritti di proprietà in maniera tale da facilitare la soluzione delle problematiche ambientali mediante il mercato [...]. In particolare, i PES sono un esempio di implementazione del teorema di Coase».

del volume di servizi ecosistemici prodotto dalla risorsa, con ciò innescando azioni virtuose di conservazione della stessa<sup>179</sup>.

Il patrimonio forestale si presta perfettamente al sistema PES<sup>180</sup>, come riconosciuto dal legislatore del Testo unico (art. 7, cc. 8-9) in attuazione dei principi definiti con la l. n. 221 del 2015, non solo per la molteplicità di servizi offerti ma anche per la caratterizzazione proprietaria di tale risorsa, in maggioranza detenuta da proprietari e imprese individuali; l'attitudine a

---

<sup>179</sup> Si veda, ancora, l'approfondimento curato ad opera di S. TROIANO – F. MARANGON, cit., p. 87: «Gli strumenti economici, che si propongono di colmare le lacune legate ad una gestione basata esclusivamente sull'approccio “comando e controllo”, paiono in grado di conciliare interessi pubblici e privati. Si passa, infatti, da una logica in cui la protezione delle risorse paesaggistico-ambientale è concepita come un costo, o un'attività senza scopo di lucro, ad un approccio diretto (Wunder, 2005) volto alla creazione di mercati (Byron, 2004), in cui la conservazione di tali risorse rappresenta un'opportunità di reddito per chi le gestisce (OCSE, 2005; Salzman, 2005; World Business Council for Sustainable Development e IUNC, 2007), secondo una logica di tipo *win-win* (Petheram e Campbell, 2010)»; ancora, a p. 90: «Il principio finanziario sottostante al PES si basa sulla disponibilità a pagare dei beneficiari per l'ES secondo una logica inversa rispetto al Polluter Pays Principle (PPP), in quanto in questo caso è chi beneficia che paga. Ed è proprio questa logica che accomuna il PES alla categoria dei cosiddetti “Market-based instruments. Questo strumento economico rappresenta un'opportunità di integrazione del reddito dei gestori del suolo a fronte dello svolgimento di un'attività di gestione, conservazione, ripristino, utilizzo sostenibile di una risorsa paesaggistico-ambientale e, di conseguenza, incentiva una gestione sostenibile dell'ecosistema [...]. Il PES, infatti, si propone di rendere la perpetuazione della fornitura di un ES l'opzione più attraente, divenendo uno degli strumenti utilizzabili per lo sviluppo di un modello di mercato volto a generare fonti di reddito dalla fornitura di Ess [...], quali prodotti per la cui fruizione il produttore fa valere il diritto di chiedere al consumatore la corresponsione di un prezzo. La ragione che spinge l'acquirente a spendere per l'ES è legata al beneficio che da esso ricava, che può identificarsi in maggiore profittabilità [...] piuttosto che in un beneficio di altra natura. Questa tipologia di pagamento può, comunque, anche rispondere alla presenza di un'avversione a spendere in caso di sopravvenuto degrado, o di diminuita disponibilità della risorsa in oggetto, o di altre motivazioni non direttamente collegabili a ragioni economiche».

<sup>180</sup> Si veda, in tema, il documento di approfondimento per il settore forestale a supporto del Libro Bianco «Sfide ed opportunità dello sviluppo rurale per la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici» (Mipaaf – COSVIR III), *I boschi italiani. Strategie di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici*, 2011, che individua, sulla scorta della letteratura internazionale in tema (Earse, 1991), il complesso dei valori economici espressi dal bosco: essi si distinguono soprattutto in valori d'uso (tipicamente di approvvigionamento) e valori non d'uso (regolativi, di protezione, culturali, ricreativi), a loro volta diretti e indiretti. Si confronti, inoltre, l'analisi di I. PROKOFIEVA, *Payments for Ecosystem Services – The Case of Forests*, in *Forest Policy, Economics and Social Research*, Springer International Publishing, 2016, p. 131, ove l'A. sostiene: «existing PES schemes tend to focus primarily on three major ecosystem services: water, biodiversity, and carbon, although globally comparable statistics on PES to our knowledge do not exist. Likewise, there are no sound estimates of the share of forest-related PES schemes among the multitude of existing PES schemes; however, given forests' importance for the provision and safeguarding of the abovementioned ecosystem services, it is reasonable to assume that a considerable share of all PES schemes are in one way or another related to forests».

garantire funzioni fondamentali quali il mantenimento della biodiversità, la prevenzione dei cambiamenti climatici, nonché la sicurezza dell'assetto idrogeologico territoriale, depongono a favore di un forte coinvolgimento delle risorse forestali nel sistema PSE delineato dal Testo unico nel 2018.

Muove nella medesima logica sottesa al pagamento dei servizi ecosistemici la disciplina degli interventi compensativi in caso di attività trasformative del bosco, di cui al Testo unico (art. 8).

Infine, deve rilevarsi sin d'ora che l'attitudine dei servizi ecosistemici forestali ad essere valutabili in termini economici si presta non solo alla produzione di effetti positivi per quanto riguarda la migliore quantificazione dell'eventuale danno ambientale e delle attività compensative, ma anche all'attività di pianificazione di area vasta: la migliore conoscenza, infatti, della maggiore o minore rilevanza ecosistemica di una determinata superficie forestale da parte dell'amministrazione consente alla stessa di quantificare con maggior efficacia l'impatto ambientale di determinate opere o interventi<sup>181</sup>.

L'approccio amministrativo agli ecosistemi forestali, orientato nel senso di remunerare i servizi prodotti dagli stessi con il concorso della gestione sostenibile o attiva, ha il pregio di responsabilizzare sia i singoli proprietari, imprenditori e operatori forestali, sia l'amministrazione a tutti i livelli – anche statale quindi, nella definizione dei principi orientativi del sistema PSE – nel governo dei boschi, il quale non può mai essere declinato in senso puramente produttivistico: al contrario, la capacità di garantire una molteplicità di funzioni e servizi insostituibili ed essenziali rende residuale l'attitudine economico-produttiva della risorsa, intesa nel mero senso del prelievo e

---

<sup>181</sup> Si confronti, in tema, l'interessante studio condotto da S. SALATA – S. RONCHI – F. GHIRARDELLI, *I servizi ecosistemici a supporto della pianificazione paesaggistica*, in *Territorio*, fasc. 77, 2016, pp. 45-52, circa il contributo fornito dall'analisi di contesto dei servizi ecosistemici condotta nella regione Lombardia alla revisione del Piano paesaggistico regionale.

dell'approvvigionamento dei prodotti boschivi. L'obiettivo principale del sistema verte sul coinvolgimento rafforzato dei soggetti economici legati agli ecosistemi forestali nella conservazione degli stessi e in tal senso il meccanismo risulta essere fortemente incentivante; le maggiori difficoltà, al momento, insistono sulla classificazione e la mappatura di tutti i servizi ecosistemici forniti dalle foreste nazionali.

Gli strumenti analitici però esistono e sono stati già fruttuosamente testati su realtà regionali<sup>182</sup>. Su scala nazionale, come si articolerà nel dettaglio nel prossimo paragrafo, lo strumento migliore nell'attuale dotazione normativa dell'ordinamento è il Rapporto annuale sullo stato del capitale naturale, il quale fornisce dati costantemente aggiornati sulla qualità degli ecosistemi presenti sul territorio nazionale. Con specifico riferimento agli ecosistemi forestali, atto fondamentale è invece rappresentato dalla già citata Strategia forestale nazionale, di cui si darà maggior contezza *infra*.

*3.4. Ruolo del Comitato per il capitale naturale e del Rapporto annuale sullo stato del capitale naturale e dei servizi ecosistemici di cui all'art. 67, cc. 1-2, della l. n. 221 del 2015 in sinergia con la Strategia forestale nazionale di cui all'art. 6, c. 1, del Testo unico.*

Per quanto riguarda il contesto nazionale, come anticipato *supra*, l'alveo normativo per l'analisi delle caratteristiche fisiche e funzionali degli ecosistemi nazionali è rappresentato dal Rapporto sul capitale naturale, redatto annualmente ai sensi dell'art. 67, c. 2, della l. n. 221 del 2015 ad opera

---

<sup>182</sup> Si fa riferimento all'appena citata analisi di S. SALATA – S. RONCHI – F. GHIRARDELLI, cit.

del Comitato per il capitale naturale che il medesimo articolo, al c. 1, istituisce e di cui disciplina le funzioni<sup>183</sup>.

Il legislatore del 2015, come può evincersi anche dal tenore letterale della norma appena citata, ha perseguito una *ratio* tesa a coniugare il diversificato patrimonio naturale nazionale con obiettivi economici e sociali: l'introduzione dell'analisi econometrica dei servizi ecosistemici<sup>184</sup> contribuisce infatti al «raggiungimento degli obiettivi sociali, economici e ambientali coerenti con l'annuale programmazione finanziaria e di bilancio di cui agli articoli 7, 10 e 10-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni» (art. 67, c. 1, p.p.); tale obiettivo è conseguibile anche attraverso l'attitudine, da parte dei sistemi PSE, a promuovere lo sviluppo delle aree rurali, le quali soffrono storicamente la frammentazione e l'abbandono e quindi la progressiva degradazione delle matrici ambientali presenti<sup>185</sup>.

---

<sup>183</sup> In particolare, ai sensi del citato c. 1 dell'art. 67, il Comitato ha questa composizione: «è presieduto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e ne fanno parte i Ministri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, del lavoro e delle politiche sociali, delle infrastrutture e dei trasporti, delle politiche agricole alimentari e forestali, per gli affari regionali e le autonomie, per la coesione territoriale, per la semplificazione e la pubblica amministrazione, dei beni e delle attività culturali e del turismo, o loro rappresentanti delegati, un rappresentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome, un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani, il Governatore della Banca d'Italia, il Presidente dell'Istituto nazionale di statistica, il Presidente dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, il Presidente dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile, o loro rappresentanti delegati. Il Comitato è integrato con esperti della materia provenienti da università ed enti di ricerca, ovvero con altri dipendenti pubblici in possesso di specifica qualificazione, nominati dal Ministro dell'ambiente e la tutela del territorio e del mare».

<sup>184</sup> Il c. 2, u.p., dell'art. 67 l. cit. fa espresso riferimento alla redazione, da parte del Comitato per il capitale naturale, nell'ambito del Rapporto annuale, «di informazioni ambientali e dati ambientali espressi in unità fisiche e monetarie, seguendo le metodologie definite dall'Organizzazione delle Nazioni Unite e dall'Unione europea, nonché di valutazioni *ex ante* ed *ex post* degli effetti delle politiche pubbliche sul capitale naturale e sui servizi ecosistemici».

<sup>185</sup> Il tema della necessità di un compiuto assorbimento delle scienze agraria ed ecologica all'interno delle scienze giuridiche, con l'obiettivo di una unificazione concettuale e sistematica all'interno del diritto agroecologico ed al fine di implementare efficacemente la valorizzazione delle aree rurali, era già stato evidenziato da M. MONTEDURO, *From Agroecology and Law to Agroecological Law? Exploring Integration Between Scientia Ruris and Scientia Iuris*, in M. MONTEDURO – P. BUONGIORNO – S. DI BENEDETTO – A. ISONI (Editors), *Law and Agroecology. A Transdisciplinary Dialogue*, pp. 57-86.

In dettaglio, il terzo e più recente Rapporto del 2019 restituisce, rispetto ai dati dei due rapporti precedenti (periodo 2017-2018), la maggiore attenzione dedicata dal Comitato alla valorizzazione monetaria dei servizi ecosistemici forniti dal capitale naturale nazionale: secondo quanto rilevato, anche sulla scorta della letteratura internazionale in tema, «per essere negoziabili e attirare finanziamenti che garantiscano i pagamenti», i servizi ecosistemici dovrebbero essere conosciuti nel loro valore secondo modalità tangibili: «questo sarebbe più facile se ogni singolo SE, soprattutto quelli di regolazione, fosse valutato all'interno di una Unità Ecologica Funzionale (UEF) cioè l'ambito territoriale eco-geografico a cui si riferisce il sistema di pagamento del servizio ecosistemico e ambientale considerato, caratterizzato dalla riconoscibilità della direzione del flusso dei servizi di regolazione da un'area di origine ad una di utilizzo o trasferimento (Santolini e Morri, 2017)»<sup>186</sup>.

D'altronde la complessità è un elemento intrinseco agli ecosistemi, formando gli stessi realtà dinamiche in continua evoluzione<sup>187</sup>: da questo punto di vista, il monitoraggio effettuato con periodicità annuale permette all'amministrazione di constatare gli impatti dei cambiamenti climatici e dei fenomeni antropici sugli ecosistemi e, quindi, orientare tempestivamente ed efficacemente le politiche pubbliche della materia ambientale.

---

<sup>186</sup> Rapporto sullo stato del capitale naturale – 2019, p. 167.

<sup>187</sup> Si veda, in tema, il contributo di R. AGNOLETTO, *Natura e ambiente nella prospettiva della biodiversità*, in *Foro Amministrativo (II)*, fasc. 7, 2018, p. 1388: «da tempo, oramai, la letteratura ecologica invita a considerare gli ecosistemi per le loro qualità dinamiche e, quindi, per il grado di irriducibile incertezza, che è tratto qualificante dei sistemi complessi e adattativi. Gli ecosistemi sono quindi strutture che versano in uno stato di permanente mutamento e riorganizzazione e conoscono, quasi in una prospettiva ciclica, una pluralità di stadi di equilibrio in perenne tensione generati da transizioni da uno stato all'altro». Ulteriore analisi, fondamentale in quanto pionieristica nel contesto dottrinario italiano all'epoca della sua pubblicazione, è costituita dal lavoro di M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, Giappichelli, 2007. Si confrontino, per un'analisi approfondita degli equilibri ecosistemici, definiti come «punteggiati», ossia non lineari, i lavori di S. J. GOULD, *L'equilibrio punteggiato*, Torino, Codice Edizioni, 2008 e *La struttura della teoria dell'evoluzione*, Torino, Codice Edizioni, 2003.

Il Rapporto sottolinea, inoltre, due ulteriori e importanti aspetti che interessano il patrimonio forestale: in primo luogo, la generalità dei servizi ecosistemici presenti a livello globale consistono in servizi idrici e relativi al suolo, alla regolazione del clima e alla conservazione della biodiversità: in tal senso risulta evidente come gli ecosistemi forestali intersechino funzionalmente la totalità di questi relevantissimi servizi, costituendo la risorsa primariamente candidata all'istituzione di un sistema PSE.

In secondo luogo, ma non per minore rilevanza, il Rapporto 2019 fa riferimento alla dimensione soggettiva dei sistemi di PSE: in particolare, vi si afferma che «i partecipanti ad uno schema di PES possono essere singoli proprietari terrieri, agricoltori, comunità, imprese o enti pubblici», e ciò determina l'importante specificazione secondo cui «poiché la maggior parte dei SE non sono commercializzati, può essere necessario l'intervento di un'agenzia per la regolamentazione delle transazioni (Prokofieva et al., 2012)»<sup>188</sup>. La complessità intrinseca alla valutazione biofisica degli ecosistemi, unita alla difficoltà di una traduzione della stessa in termini monetari, richiederebbe cioè l'istituzione di un soggetto regolatore: si perseguirà l'approfondimento di una simile prospettiva, per una sintesi operativa, nel corso del Capitolo IV.

Per ora, deve rilevarsi che la funzione del Comitato per il capitale naturale istituzionalizza l'analisi economica della natura, ancorché ad uno stato che potrebbe definirsi «embrionale»: tale soggetto, infatti, interviene nell'ordinamento e nel rapporto con i ministeri interessati al fine di realizzare un'analisi annuale degli ecosistemi nazionali, costituendo quindi un fondamentale strumento di conoscenza della situazione ecologica del territorio nazionale; tale mole di informazioni ambientali meriterebbe, al

---

<sup>188</sup> Ibidem, p. 168.



contempo, di essere messa a frutto in un contesto normativo e istituzionale più ampio e disciplinato, con specifiche funzioni di studio e potestà regolative.

Un suo effettivo coordinamento operativo con l'art. 70 della l. n. 221 del 2015, che individua, come detto, i principi generali e i soggetti beneficiari dei sistemi di pagamento dei servizi ecosistemici ambientali (PSEA), permetterebbe di aumentare notevolmente l'estensione della gestione sostenibile degli ecosistemi forestali su scala nazionale, attraverso la maggiore inclusione dei cittadini attraverso schemi e strumenti di collaborazione attiva con i soggetti interessati, tra cui amministrazioni, proprietari, imprese, operatori del settore, aree protette.

Il tipo di collaborazione farebbe capo al paradigma costituzionale della sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, u. c., Cost., ai sensi del quale «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà»; tale rapporto collaborativo sarebbe coerente quindi con il parametro costituzionale, stante la rilevanza della materia ambientale anche in riferimento alla tutela della salute<sup>189</sup>, la quale attiene peraltro – ai sensi dell'art. 32 Cost. – ad un diritto inviolabile della persona ma anche ad un interesse della collettività.

---

<sup>189</sup> Si veda, in merito, il contributo di F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa nella Fase 2*, in [labsus.org](https://labsus.org), aprile 2020, ove si evidenzia l'importanza del ruolo che potrebbe fornire l'attuazione generalizzata dei sistemi di pagamento dei servizi ecosistemici per il superamento dell'emergenza legata all'epidemia di Covid-19: «Siamo nella società del rischio, la quale richiede un potenziamento delle politiche di prevenzione come mai era accaduto prima. Questa sfida, però, non può essere vinta senza i cittadini, perché le misure di prevenzione hanno il difetto di rendere chiaro cosa si perde nell'immediato senza in cambio manifestare con chiarezza ciò che si guadagna nel futuro: per questo di solito sono impopolari. L'unico modo per renderle sostenibili è coinvolgere attivamente i cittadini e saperli valorizzare adeguatamente quando essi si attivano a tale fine. Un esempio potrebbe venire proprio dalla cura della risorsa più fragile che questa crisi sta manifestando: l'ambiente. Si potrebbe così finalmente cominciare a dare attuazione all'art. 70, l. n. 221/2015, con i sistemi di pagamento dei servizi ecosistemici e ambientali forniti dai cittadini».

L'approccio di metodo adottato nel contesto del Rapporto sullo stato del capitale naturale nega un'impostazione antropocentrica *tout court* del sistema di pagamento dei servizi ecosistemici<sup>190</sup>, il quale – pur individuando una contabilizzazione monetaria delle funzioni degli ecosistemi – realizza piuttosto una compenetrazione metodologica tra le dimensioni ecologica<sup>191</sup>, economica e giuridica delle matrici ambientali, nel presupposto che il volume dei servizi ecosistemici che forniscono benefici alla specie umana siano solo una frazione della totalità che gli ecosistemi complessivamente producono a beneficio di altri ecosistemi e specie: per tale motivo assume rilevanza giuridica la loro valutazione economica<sup>192</sup>, al fine di assicurarne una maggiore

---

<sup>190</sup> In particolare, il Rapporto del 2017 sullo stato del capitale naturale nazionale faceva riferimento a due tipi di sistemi di contabilità: la contabilità ambientale ed economica (SEEA), «che considera solo i flussi di materia ed energia legati all'approvvigionamento (prospettiva antropocentrica)» e il Sistema Sperimentale di Contabilità degli Ecosistemi (SEEA-EEA), il quale «invece considera i flussi connessi ai Servizi Ecosistemici per gli usi indiretti (prospettiva ecosistemica)» (p. 68).

<sup>191</sup> Si confronti, in tema, l'analisi circa l'integrazione tra ecologia e agricoltura di S. PISANELLI, *Agroecologia e sviluppo rurale: verso un nuovo modello di giustizia sociale*, in *Agricoltura – Istituzioni – Mercati*, n. 1/2015, pp. 78-79: «Il *self-learning* sarebbe vitale per garantire la sostenibilità e per incrementare, al contempo, la consapevolezza degli operatori agricoli su ciò che è efficace e ciò che non lo è (Pretty, 2002). Certamente, è possibile creare sistemi basati sull'uso di capitale naturale, sociale e umano che, in funzione della loro differente composizione, possono produrre livelli egualmente accettabili di output; [...] la partecipazione diretta dei produttori all'individuazione di pratiche che garantiscano, al tempo stesso, elevati livelli di output e sostenibilità, sarebbe favorita da “group-based approaches”, nel contesto di politiche distrettuali, regionali e nazionali finalizzate al sostegno di processi di *self-learning*. Un sistema innovativo di formazione nell'ambito dell'agricoltura appare tanto più efficace, quanto più si sviluppa una multistakeholder partnership, ovvero un'interazione tra i diversi portatori di interessi (Pound, 2008). Si determinerebbe, così, un incremento della consapevolezza di tutti gli attori sociali, basata sulla costante relazione tra pratiche collettive innovative e cambiamento dei comportamenti individuali: “collective systems can also promote significant personal changes” (Pretty, 2002). Questi modelli produttivi avrebbero, inoltre, il vantaggio di incidere positivamente sulle dinamiche comunitarie».

<sup>192</sup> In tema, si confronti l'importante contributo sulla valutazione economica degli ecosistemi di D. HELM, *Natural Capital. Valuing our Planet*, Yale University Press, 2015, pp. 3-4: «Conservation is about more than leaving things alone: it is about hard choices with economic consequences. Focusing on natural capital is a way of ensuring that the value of nature is embedded in our economy. By making a choice, a price is being put on nature. That price can never be infinite. Pricing and hence valuing the benefits from nature is a very imperfect and deliberately limited exercise, and is fraught with complications. The issue is not what something is ultimately 'worth', but rather how much should be spent to preserve and enhance it. If nature is priceless then there is no obvious way of sorting out *which* assets matter most, *where* the efforts of conservationists should be concentrated, and *which* projects offer the greatest extra benefits. [...] Refusing to price or place an economic value on nature risks environmental meltdown». Si veda anche il recente lavoro collettaneo curato da V. ANDERSON,

tutela e conservazione nel tempo, in ossequio al principio dello sviluppo sostenibile e dell'equità intergenerazionale che governano in generale la materia ambientale.

Nel complesso, il ruolo del Comitato per il capitale naturale e del Rapporto sullo stato dello stesso è rappresentativo del principio, dato dall'ordinamento nel 2015, di una maggiore integrazione collaborativa tra tutela della natura ed economia, al fine specifico di inverare una maggiore sostenibilità degli ecosistemi nel lungo periodo. È la rilevanza stessa degli interessi in gioco, quali il diritto alla salute e ad un ambiente salubre, costituzionalmente garantiti dal sistema degli artt. 9 e 32 Cost., ad imporre il perseguimento di tale obiettivo attraverso una stretta collaborazione tra soggetti istituzionali ed economici, nonché con i cittadini interessati al mantenimento delle risorse ecosistemiche.

Per quanto attiene specificamente agli ecosistemi forestali, tale apparato normativo merita, inoltre, uno stretto coordinamento con la programmazione e la pianificazione forestale, nel contesto della formazione procedimentale della Strategia forestale nazionale, di cui all'art. 6 del Testo unico: la stessa, infatti, «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, ivi compresa la filiera pioppicola» (c. 2); la proiezione temporale di lungo periodo della Strategia, la quale ha una durata ventennale salvi aggiornamenti quinquennali<sup>193</sup>, richiede infatti una conoscenza approfondita e complessiva delle caratteristiche e dei servizi offerti dagli ecosistemi forestali nazionali.

---

*Debating Nature's Value. The Concept of 'Natural Capital'*, Palgrave Pivot, Springer Nature, 2018, pp. 132.

<sup>193</sup> Ai sensi dell'art. 6, c. 1, del Testo unico in materia di foreste, «ha una validità di venti anni ed è soggetta a revisione e aggiornamento quinquennale».

L'istituzione del Comitato e l'elaborazione dei rapporti annuali contribuiscono e presidiano, dunque, alla corretta attuazione del quadro delle politiche inerenti ai sistemi PSE, conferendo al legislatore e alle amministrazioni pubbliche un'ampia contezza dello stato ecologico del territorio. La Strategia, inoltre, si caratterizza quale atto intrinsecamente dinamico, stante la sua capacità di aggiornamento, e si pone in termini evolutivi – ancorché di continuità<sup>194</sup> – rispetto al Programma quadro per il settore forestale, di cui all'art. 1, c. 1082, della l. n. 296 del 2006<sup>195</sup>: questo, oltre ad avere originariamente validità decennale a partire dal 1° gennaio 2009, è infatti normativamente legato alla previgente legge forestale di cui al d. lgs. n. 227 del 2001, ora abrogata dal Testo unico, il che ha evidentemente ingenerato in capo al legislatore del 2018 la necessità di adottare un aggiornamento.

L'*iter* formativo della Strategia, al momento in cui si scrive, è in corso: in particolare, la bozza del documento strategico è stata sottoposta a consultazione pubblica da febbraio ad aprile 2020 e ora, anche sulla scorta dei contributi giunti dal pubblico, prosegue il percorso formativo nelle sedi istituzionali.

Nel suo complesso, la Strategia pone un triplice obiettivo principale: la considerazione delle foreste quali beni comuni primari, innescanti una

---

<sup>194</sup> La *littera* dell'art. 6, c. 1, del Testo unico afferma infatti che la Strategia forestale nazionale è «in continuità con il Programma quadro per il settore forestale».

<sup>195</sup> Si riporta il testo del c. 1082 dell'art. 1, l. n. 296 del 2006: «Al fine di armonizzare l'attuazione delle disposizioni sovranazionali in materia forestale, in aderenza al Piano d'azione per le foreste dell'Unione europea e nel rispetto delle competenze istituzionali, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sulla base degli strumenti di pianificazione regionale esistenti e delle linee guida definite ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227, propongono alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, ai fini di un accordo ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, un programma quadro per il settore forestale finalizzato a favorire la gestione forestale sostenibile e a valorizzare la multifunzionalità degli ecosistemi forestali. Le azioni previste dal programma quadro possono accedere alle risorse di cui all'art. 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nei limiti definiti dal CIPE nella deliberazione di cui allo stesso articolo 61, comma 3, della citata legge n. 289 del 2002».

relazione identitaria con la cittadinanza; la gestione forestale sostenibile; l'effettività del contributo fornito dal settore forestale al raggiungimento degli obiettivi ambientali nazionali ed europei<sup>196</sup>.

Un dato di particolare rilievo, che conferma la *ratio* perseguita con il Testo unico di integrare maggiormente la multifunzionalità forestale nel contesto dell'economia nazionale, risiede nella novità della presenza – ai sensi del citato art. 6, c. 1 – del Ministero dello sviluppo economico nel novero dei dicasteri coinvolti nel processo istituzionale di formazione della Strategia forestale nazionale: tale coinvolgimento testimonia, infatti, la necessità di una sinergia tra protezione della natura e organizzazione produttiva, nonché l'interesse pubblico alla ricostituzione delle economie delle aree rurali del Paese, nelle quali insistono la maggior parte delle superfici forestali, oltre ad uno sviluppo migliore delle filiere del settore, nel solco del principio dello sviluppo sostenibile.

Nel suo complesso, stante l'unicità del patrimonio forestale italiano soprattutto in termini di biodiversità e di estensione rispetto alla superficie territoriale e agricola, la Strategia forestale nazionale può e deve porsi in termini contributivi e innovativi nel contesto della più ampia Strategia forestale europea.

---

<sup>196</sup> Si riporta quanto affermato letteralmente dalla Bozza della SFN, p. 19, ove essa «riconosce il patrimonio forestale come risorsa e bene comune primario del Paese e della società, e propone un progetto di sviluppo (in termini di obiettivi e di azioni) rivolto non solo a una migliore “organizzazione e gestione delle risorse”, ma anche alla ricostruzione, attraverso l'integrazione delle politiche, di una relazione identitaria, consapevole e responsabile tra foreste e società, di cui l'integrazione tra gli aspetti economico, conservazionistico ed ecologico costituiscono fondamento»; la Bozza prosegue affermando, a p. 20, che la SFN «concorre direttamente al perseguimento dei differenti impegni internazionali inerenti la materia forestale sottoscritti dal Governo italiano, da cui discendono gli indirizzi strategici europei e le Strategie e politiche nazionali».

### 3.5. *Gli ecosistemi forestali nel contesto della tutela della biodiversità: la Strategia europea e nazionale sulla biodiversità.*

Come anticipato nel corso del presente Capitolo, le foreste e i boschi nazionali costituiscono un *hotspot* di biodiversità a livello europeo e globale; dal punto di vista più generale della biodiversità ecologica, è stimato che il nostro territorio ospiti circa il 43% delle specie di flora e fauna europee e circa il 4% delle specie presenti a livello globale: in tale percentuale, circa il 35% è considerato a rischio<sup>197</sup>. Inoltre, nell'ambito della totalità degli ecosistemi, quelli forestali – particolarmente estesi sul territorio italiano – offrono, come richiamato *infra* (cfr. §§ 1 e 2), la maggior parte dei servizi ecosistemici (di protezione, di approvvigionamento, culturali-ricreativi).

Se la consapevolezza di una tale varietà biologica getta luce sulla ricchezza del nostro capitale naturale nazionale, questa non si è però tradotta del tutto in una coerente e responsabile risposta normativa.

Deve registrarsi, infatti, come sia a livello comunitario, sia nazionale, le Strategie assunte a tutela della biodiversità sinora non si siano tradotte in strumenti normativi dotati di vincolatività<sup>198</sup>.

---

<sup>197</sup> I dati sono riportati nel Rapporto dell'Unione mondiale per la conservazione della natura – IUCN Red List «*Italy's biodiversity at risk*» (2013), p. 2. La Strategia nazionale per la biodiversità (p. 63) riporta, con specifico riferimento agli ecosistemi forestali nazionali, che «nel complesso, le foreste italiane sono tra le più ricche a livello europeo, ospitando 117 specie differenti soltanto nello stato arboreo (2/3 del patrimonio floristico europeo). Al contempo ben 10 delle 14 categorie forestali ritenute più rappresentative della variabilità ecologica forestale del continente europeo (EEA, 2006) sono presenti nel nostro Paese. A queste variabilità delle comunità forestali si associa una componente floristica e faunistica estremamente ricca».

<sup>198</sup> Si veda, in tema, M.V. FERRONI, *La perdita della biodiversità e la necessità di “ripensare” gli strumenti di tutela*, in *Scritti in onore di F.G. Scoca*, 2020, ove l'Autrice rileva criticamente come, a fronte della qualificazione della perdita della biodiversità quale «gravissima minaccia ambientale», il legislatore europeo e italiano non abbiano ritenuto di dotare le rispettive Strategie di una giusta e conseguente vincolatività: invero, «la Strategia nazionale sulla biodiversità, come quella europea, si prefigge una serie di principi, obiettivi ed attività, ma è priva di un apparato sanzionatorio che abbia un reale effetto deterrente».

In particolare, la Strategia dell'UE sulla biodiversità per il periodo 2010-2020, COM (2011) n. 244<sup>199</sup>, aveva stabilito, quale obiettivo chiave da raggiungere per il 2020, di «porre fine alla perdita di biodiversità e al degrado dei servizi ecosistemici nell'UE entro il 2020 e ripristinarli nei limiti del possibile, intensificando al tempo stesso il contributo dell'UE per scongiurare la perdita di biodiversità a livello mondiale». A sostegno del raggiungimento di tale obiettivo era previsto un «quadro d'azione», da irraggiarsi su diversi piani: la conservazione e il ripristino dell'ambiente naturale; la preservazione e la valorizzazione degli ecosistemi e dei loro servizi; la garanzia della sostenibilità dell'agricoltura, della silvicoltura e della pesca; la lotta alle specie esotiche invasive. La necessità di approntare tale Strategia era fatta derivare, del resto, proprio dal riconosciuto fallimento degli impegni internazionali precedentemente assunti a tutela della biodiversità a partire dalla Convenzione di Rio del 1992<sup>200</sup>.

Il corso, finora non arrestato, dei crescenti fenomeni di recessione ecologica e di perdita della biodiversità si è mostrato in tutta la sua evidente tragicità con l'attuale pandemia globale: se gli sforzi di contrasto alla crisi ambientale globale non sono positivamente realizzati, nel breve e medio periodo gli effetti di tali omissioni saranno imprevedibili e non lineari. Perciò l'Unione europea ha rilanciato un nuovo programma strategico, per il periodo 2020-2030, volto ad implementare azioni di contrasto alla perdita di biodiversità: la Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, COM (2020)

---

<sup>199</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 3 maggio 2011.

<sup>200</sup> Si veda, ancora, M.V. FERRONI, cit.: «nell'ambito degli incontri delle parti della Convenzione sulla biodiversità, a seguito dell'approvazione nell'ottobre 2010 a Nagoya, in Giappone, del piano strategico decennale per contrastare la perdita della biodiversità e accertato il risultato fallimentare rispetto agli obiettivi che ci si era preposti (in particolare l'elevato tasso di estinzione delle specie e il cattivo stato di salute degli habitat e degli ecosistemi protetti), la Comunità europea ha scelto di adottare una nuova Strategia dell'Unione Europea sulla biodiversità fino al 2020, con cui si era prefissa di massimizzare gli sforzi per arrestare la perdita di biodiversità».

n. 380<sup>201</sup>, dal titolo evocativo «Riportare la natura nelle nostre vite», fa espresso riferimento alla protezione della natura per aumentare la resilienza da future malattie e da gravissime recessioni economiche di scala globale<sup>202</sup>. Al fine di invertere tali importanti e ormai non più procrastinabili obiettivi, la Strategia detta l'azione operativa, consistente nel raggiungimento di una percentuale di protezione degli ecosistemi terrestri e acquatici pari al 30% su tutto il territorio europeo, ma anche – significativamente – la dotazione di una effettiva vincolatività della stessa nell'integrazione negli Stati membri, sia attraverso un preciso quadro di *governance* della biodiversità, sia con l'attuazione integrale della legislazione ambientale europea.

Sul fronte interno, con percorso di consultazione avviato nel 2009 dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare verso gli altri ministeri, le regioni e i soggetti interessati, l'Italia ha adottato nel 2010 la Strategia nazionale per la biodiversità.

Il documento consta di tre obiettivi strategici principali da raggiungere entro il 2020: «garantire la conservazione della biodiversità, intesa come la varietà degli organismi viventi, la loro variabilità genetica ed i complessi ecologici di cui fanno parte, ed assicurare la salvaguardia e il ripristino dei servizi ecosistemici al fine di garantirne il ruolo chiave per la vita sulla Terra e per il benessere umano»; «ridurre sostanzialmente nel territorio nazionale l'impatto dei cambiamenti climatici sulla biodiversità, definendo le opportune misure di adattamento alle modificazioni indotte e di mitigazione dei loro effetti ed

---

<sup>201</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 20 maggio 2020.

<sup>202</sup> La Strategia per il 2030 afferma, infatti, testualmente: «La recente pandemia di Covid-19 ci insegna quanto mai sia urgente intervenire per proteggere e ripristinare la natura: ci sta facendo prendere coscienza dei legami che esistono tra la nostra salute e la salute degli ecosistemi, oltre a dimostrare la necessità di adottare catene di approvvigionamento e modi di consumo sostenibili che non forzino i limiti del pianeta. Tutti questi aspetti evidenziano che il rischio di insorgenza e diffusione delle malattie infettive aumenta con la distruzione della natura. Per rafforzare la nostra resilienza e prevenire la comparsa e diffusione di malattie future è perciò fondamentale proteggere e ripristinare la biodiversità e il buon funzionamento degli ecosistemi».



aumentando la resilienza degli ecosistemi naturali e seminaturali»; «integrare la conservazione della biodiversità nelle politiche economiche e di settore, anche quale opportunità di nuova occupazione e sviluppo sociale, rafforzando la comprensione dei benefici dei servizi ecosistemici da essa derivanti e la consapevolezza dei costi della loro perdita».

Con riguardo alle foreste, la Strategia pone ulteriori obiettivi specifici, tra i quali i più rilevanti fanno riferimento all'attuazione della gestione forestale sostenibile, ad interventi di rimboschimento, al ripristino e al mantenimento dei servizi ecosistemici forestali, alla promozione dell'efficienza e dell'armonizzazione delle attività di monitoraggio, nonché, segnatamente, all'integrazione dei diversi livelli di pianificazione tra i settori agroforestale, ambientale, di bacino e urbanistico-infrastrutturale.

Al fine di corredare di effettiva operatività il programma strategico nazionale, il documento fa espresso riferimento alla necessità di dotare la Strategia di un «adeguato supporto normativo intervenendo sulla legislazione esistente, anche con l'ipotesi di emanare una specifica 'Legge Quadro nazionale per la conservazione e la valorizzazione della biodiversità' capace di dettare i principi generali e gli indirizzi per la legislazione regionale nei settori che impattano sulla biodiversità»: ebbene, il legislatore italiano non ha ritenuto, nel decennio intercorso dalla predisposizione della Strategia, di dotarla del menzionato apparato normativo.

La ricognizione delle Strategie europea e nazionale per la biodiversità permette di affermare, come rilevato da attenta dottrina, che le stesse siano ascrivibili tra le fonti di *soft law*<sup>203</sup>, come tali non aventi una piena vincolatività sorretta da profili sanzionatori, ma allo stesso tempo coerenti con i fenomeni della governabilità e della c.d. regolazione flessibile, i quali

---

<sup>203</sup> Si rinvia ancora a M.V. FERRONI.

paiono costituire gli strumenti migliori per la tutela necessariamente dinamica ed evolutiva della tutela giuridica della biodiversità.

### *3.6. Margini per l'inclusione di una specifica valutazione circa lo stato dei servizi ecosistemici forestali nell'ambito dei procedimenti di valutazione ambientale.*

Come noto, la disciplina dei procedimenti autorizzatori di valutazione degli impatti ambientali è stata organicamente sistematizzata nel nostro ordinamento con il d. lgs. n. 152 del 2006, in tardiva<sup>204</sup> attuazione della Direttiva n. 42/2001/CE<sup>205</sup>; il Codice dell'ambiente dedica l'intera parte seconda, ai sensi dell'art. 1, c. 1, lett. a), alle «procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC)».

Nell'ambito normativo delle definizioni rilevanti per tali procedure, di cui all'art. 5, si consideri in particolare la nozione di «impatti ambientali» ai sensi della lettera c): gli stessi costituiscono «effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto, sui seguenti fattori: popolazione e salute umana; biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE; territorio, suolo, acqua, aria e clima; beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; interazione tra i fattori sopra elencati».

---

<sup>204</sup> Si consideri che il legislatore è intervenuto con legge di delega solo nel 2004, avviando il processo di codificazione ambientale poi scaturito nel d. lgs. n. 152 del 2006, con l. n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione).

<sup>205</sup> Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

La norma è chiara, con la significativa specificazione finale relativa all'interazione tra i diversi fattori ambientali, nel conferire alla propria capacità applicativa un approccio funzionale<sup>206</sup> o ecosistemico; tale chiarezza è ribadita dal tenore del successivo art. 6, sull'oggetto della disciplina, il quale esordisce, al c. 1, statuendo che «la valutazione ambientale strategica riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale», nonché, al c. 2, lett. a), che «fatto salvo quanto disposto al comma 3, viene effettuata una valutazione per tutti i piani e i programmi che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, II bis, III e IV del presente decreto».

In realtà, la combinazione dei commi 3 e 4, lett. *c-bis*) dell'art. 6 del d. lgs. n. 152 del 2006 dispiegano effetti importanti in materia di valutazione degli impatti ambientali di piani e programmi sugli ecosistemi forestali: ai sensi delle norme citate, infatti, la valutazione di impatto ambientale di piani e programmi «che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2» è necessaria «qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi

---

<sup>206</sup> Si confronti, in tema, A. FARÌ, *L'ambiente come funzione. Servizi ecosistemici e capitale naturale*, in G. ROSSI, cit., p. 129: «solo il riferimento a quest'ultima "interazione" giustifica l'esistenza di un istituto come quello della valutazione ambientale, che esiste perché consente di valutare non solo l'impatto sulle singole risorse, ma soprattutto l'impatto sulle "interazioni" tra le risorse. Si tratta proprio dei servizi ecosistemici e delle utilità da essi assicurate», individuati poi nella nozione di cui all'art. 302, c. 11, dello stesso d. lgs. n. 152/2006. In tema di procedimenti di valutazione di impatto ambientale e materia forestale, vedasi A. CROSETTI – N. FERRUCCI, *Manuale di diritto forestale e ambientale*, Milano, Giuffrè, 2008.

sull'ambiente», assistendosi così alla specificazione di un primo filtro (c. 3), mentre «sono comunque esclusi dal campo di applicazione del presente decreto i piani di gestione forestale o strumenti equivalenti, riferiti ad un ambito aziendale o sovraziendale di livello locale, redatti secondo i criteri della gestione forestale sostenibile e approvati dalle regioni o dagli organismi dalle stesse individuati» (c. 4, lett. *c-bis*). La norma appare in via generale coerente con la *ratio* perseguita dalla Direttiva n. 42/2001/CE, la quale in particolare all'art. 3, par. 3, prescrive che «per i piani e i programmi di cui al paragrafo 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche dei piani e dei programmi di cui al paragrafo 2, la valutazione ambientale è necessaria solo se gli Stati membri determinano che essi possano avere effetti significativi sull'ambiente»<sup>207</sup>, lasciando quindi spazio al legislatore per la scelta di sottoporre a valutazione di impatto ambientale superfici al di sotto di una certa soglia dimensionale; appare, inoltre, coerente con il successivo par. 5 dello stesso art. 3, il quale statuisce che «gli Stati membri determinano se i piani o i programmi di cui ai paragrafi 3 e 4 possono avere effetti significativi sull'ambiente attraverso l'esame caso per caso o specificando i tipi di piani e di programmi o combinando le due impostazioni», con l'indicazione che «a tale scopo gli Stati membri tengono comunque conto dei pertinenti criteri di cui all'allegato II, al fine di garantire che i piani e i programmi con probabili effetti significativi sull'ambiente rientrino nell'ambito di applicazione della presente direttiva».

---

<sup>207</sup> Si riporta il testo del paragrafo 2 del citato art. 3 della Direttiva: «Fatto salvo il paragrafo 3, viene effettuata una valutazione ambientale per tutti i piani e i programmi, a) che sono elaborati per il settore agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti elencati negli allegati I e II della direttiva 85/337/CEE, o b) per i quali, in considerazione dei possibili effetti sui siti, si ritiene necessaria una valutazione ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva 92/43/CEE».

A ben vedere, è da rilevare però che l'analisi del patrimonio forestale italiano restituisce un quadro proprietario e imprenditoriale caratterizzato da una forte frammentazione, nonostante i tentativi opposti anche di recente dal legislatore nel senso di promuovere una gestione in forma associata e consorziata delle proprietà forestali<sup>208</sup>; il dato della gravità della frammentazione della proprietà e dell'impresa forestali è di entità storica, perciò conosciuto dal legislatore; in tal senso, l'esclusione dei piani forestali di dimensione aziendale o sovraziendale locale dall'ambito di applicazione della disciplina dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale, operata dall'art. 6, c. 4, lett. *c-bis*) del d. lgs. n. 152 del 2006<sup>209</sup>, ha sortito quindi l'infausto effetto di sottrarre gran parte delle – frammentate – superfici forestali alla detta disciplina procedimentale.

Tale ultimo rilievo critico non è stato avvertito neanche dalla giurisprudenza costituzionale, atteso che la pronuncia maggiormente conferente sul tema offerta dalla Corte costituzionale (sentenza n. 219 del 2015) ha ritenuto una normativa regionale, escludente l'applicazione della valutazione ambientale strategica per i piani forestali di cui al citato art. 6, c. 4, lett. *c-bis*, del d. lgs. n. 152 del 2006 ancorché compresi in zone appartenenti alla Rete Natura2000, coerente con la detta normativa nazionale, nonché con l'art. 117, c. 2, lett. *s*) Cost. attributivo della competenza esclusiva in capo allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, e del diritto europeo di cui alla Direttiva n. 42/2001/CE citata<sup>210</sup>.

---

<sup>208</sup> Si confronti l'analisi sulle proprietà forestali compiuta nella parte introduttiva del presente capitolo.

<sup>209</sup> Deve rilevarsi che la citata lett. *c-bis* dell'art. 6, d. lgs. n. 152 del 2006, è stata aggiunta dall'art. 4-undecies del d.l. n. 171 del 2008 (Misure urgenti per il rilancio del settore agroalimentare), convertito, con modificazioni, nella l. n. 208 del 2005 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 novembre 2008, n. 171, recante misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agroalimentare).

<sup>210</sup> La pronuncia di non fondatezza, in particolare, trovava origine dall'impugnazione della legge regionale calabrese n. 20 del 2014 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 30 ottobre 2012, n. 48, 8 luglio 2002, n. 24, 12 ottobre 2012, n. 45, 7 marzo 2000, n. 10, 17 maggio 1986, n. 9) ad opera della Presidenza del Consiglio dei Ministri; la Corte ha argomentato che il legislatore statale, ai sensi dell'art.

Il percorso motivazionale della Corte che, nella suddetta pronuncia, ha sorretto la conclusione per la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata, è dovuto alla necessaria corrispondenza tra l'ambito della questione posta alla sua attenzione e la sentenza stessa, che non può esorbitare dal perimetro della domanda. È, in ogni caso, lecito rilevare criticamente che nell'economia delle considerazioni argomentative della pronuncia e dei suoi richiami a precedenti orientamenti, la Corte abbia ommesso di ribadire la propria giurisprudenza – peraltro copiosa, uniforme e costante<sup>211</sup> – che individua nel bosco un bene multifunzionale, accogliendo quindi l'approccio funzionale fatto proprio dall'ordinamento.

L'intervento del legislatore del 2008, che ha aggiunto la citata lettera *c-bis* al c. 4 dell'art. 6, d. lgs. n. 152 del 2006, ha quindi determinato la sottrazione dei piani di gestione forestale riferiti ad un ambito aziendale o sovraaziendale locale ai procedimenti di valutazione ambientale strategica, nonostante la storica e, potrebbe dirsi, tipica, frammentazione della proprietà e dell'impresa forestali sul territorio nazionale.

Nel contesto della recente dottrina, per contro, sono emersi interrogativi circa la possibilità e la validità di un ingresso della specifica valutazione dei servizi offerti dai singoli ecosistemi – e quindi, per quel che qui interessa, da

---

6, c. 4, lett. *c-bis*), d. lgs. n. 152 del 2006, «si è avvalso della prerogativa concessa dall'art. 3, par 5, della direttiva 2001/42/CE, secondo cui gli Stati membri possono specificare quali piani non producono effetti significativi sull'ambiente, tra quelli indicati nel precedente par. 3, e che determinano l'uso di piccole aree a livello locale. Per effetto di tale scelta, i piani di gestione forestale previsti dall'art. 6, c. 4, lett. *c-bis*), del d. lgs. n. 152 del 2006, non richiedono la VAS»; il giudice delle leggi chiarisce inoltre che l'art. 6, c. 4, lett. *c-bis*) «riconosce ampio spazio alla legislazione regionale (...), ma non permette che essa sottragga a VAS i piani che vi sono soggetti sulla base della normativa statale, a sua volta largamente condizionata dal diritto dell'Unione (sentenza n. 58 del 2013). Non vi è dubbio, in particolare, che la VAS attenga alla materia “tutela dell'ambiente” e “dell'ecosistema”, riservata alla legislazione statale dall'art. 117, c. 2, lett. s), Cost. (sentenze n. 196 e 46 del 2014, n. 178 del 2013, n. 227 del 2011, n. 221 del 2010, n. 398 del 2006)».

<sup>211</sup> Il percorso evolutivo della giurisprudenza costituzionale in materia forestale ha visto la stessa dapprima dichiarare il bosco un bene giuridico dal valore primario (sentenza n. 151 del 1986), dal valore assoluto (sentenza n. 641 del 1987) per infine riconoscere nello stesso una multifunzionalità tipica, sia ambientale sia economico-produttiva (sentenza n. 105 del 2008).

quelli forestali – nel contesto della disciplina dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale di cui al d. lgs. n. 152 del 2006. Tale dottrina<sup>212</sup>, si precisa, fa riferimento ad un rapporto tra la generalità dei servizi ecosistemici e i procedimenti di valutazione ambientale; la stessa argomenta, partendo dal duplice presupposto che la categoria delle valutazioni ambientali sia «espressione della classica funzione amministrativa di *command and control*» e che «la prassi mostra che queste procedure sono spesso conflittuali sia nella fase amministrativa, sia nella fase successiva all'adozione del provvedimento, potendo questo essere contestato in giudizio dalle diverse categorie di interessati»<sup>213</sup>, la validità dell'approccio ecosistemico agli strumenti di governo delle risorse naturali: «l'adozione esplicita dell'approccio analitico nominato consentirebbe, infatti, di conoscere e illustrare sinteticamente, sulla base di elementi quantitativi, l'impatto ambientale determinato dal progetto o dal piano in esame e, per la stessa ragione, fornirebbe un metodo oggettivo per valutare la tipologia e la dimensione di eventuali condizioni da apporre ai provvedimenti di autorizzazione o per delineare i contenuti di eventuali azioni positive da inscrivere nell'ambito di piani di intervento»<sup>214</sup>.

---

<sup>212</sup> Si confronti soprattutto il contributo di A. LALLI, *I servizi ecosistemici e il capitale naturale: una prospettiva giuridico-istituzionale*, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, nn. 195-196-2017, pp. 39-82. Si veda anche il già menzionato contributo di A. FARI, *L'ambiente come funzione*, cit., p. 125: «Per un verso, la valutazione dei servizi ecosistemici può essere internalizzata nei processi decisionali pubblici, mentre, per altro verso, può essere posta alla base della creazione di strumenti economici di mercato, in favore dei soggetti privati, per superare la sottovalutazione o la non-valutazione di questi servizi. [...] I PES, strumento ancora poco diffuso ed in forte evoluzione, trovano fondamento nell'idea che i proprietari dei beni e le comunità titolari dovrebbero essere ricompensate per la loro attività che consente (ad es. alle foreste) di rimanere intatte e di continuare a produrre servizi a beneficio di tutti [...]. Tuttavia, in presenza della necessità di perseguire livelli minimi di tutela ambientale, è possibile che un sistema fondato solamente sui pagamenti per i servizi sia destinato a fallire, in quanto mancherebbe l'elemento iniziale costituito da un obbligo imposto dal soggetto pubblico che, quanto meno, inneschi la catena di crediti negoziabili oppure vi sarebbe in ogni caso a monte la necessità di una disponibilità di denaro pubblico da investire nel sovvenzionamento di comportamenti virtuosi [...]. Tali strumenti, quindi, si pongono accanto agli strumenti autoritativi, ma non ne costituiscono un'opzione completamente alternativa».

<sup>213</sup> A. LALLI, cit., pp. 58-59.

<sup>214</sup> L'A. argomenta ulteriormente e significativamente (p. 59) che «sia l'amministrazione, sia i privati potrebbero in tal modo disporre di un apparato concettuale ed empirico di strumenti conoscitivi e di

I servizi ecosistemici, inseriti nel contesto dei procedimenti di valutazione dell'impatto ambientale<sup>215</sup> tipici dello schema tradizionale di comando e controllo, si candidano, pertanto, ad offrire una dimensione di razionalità ed efficacia al principio dello sviluppo sostenibile: ciò in quanto, paradigmaticamente, la considerazione in termini economici degli ecosistemi – e in particolare, per quel che qui interessa, degli ecosistemi forestali – è già di per sé rappresentativa dell'attuazione di una prospettiva che riconosce sì l'importanza strategica dello sviluppo economico, ove però tale strategicità derivi proprio da una sua realizzazione sostenibile e compatibile con l'equilibrio degli ecosistemi<sup>216</sup>.

---

parametri di valutazione che per la sua oggettività agevolerebbe la definizione procedimentale dell'assetto degli interessi pubblici e privati e ridurrebbe drasticamente l'area della scelta soggettiva dell'amministrazione».

<sup>215</sup> Nel suo contributo, A. LALLI, cit., p. 78, sottolinea come l'assorbimento nell'ordinamento ambientale dell'approccio metodologico di tipo ecosistemico abbia la capacità di indurre «riflessioni di carattere generale sul rapporto tra scienza e diritto» e inferisce un corollario importante, ovvero che «anche in assenza di un esplicito rinvio alla scienza, la regola di diritto che pretende di incidere sulla realtà deve tener conto di come questa funziona. In questo senso, la scienza che ci fornisce l'immagine razionale della realtà, e che quindi costituisce uno strumento conoscitivo da cui razionalmente non si può prescindere, acquista anche un'autonoma forza regolativa; le sue verità reagiscono nei confronti del diritto stesso: lo legittimano se è coerente con esse ma, in caso contrario, ne possono indurre anche una coerente modificazione» (p. 80). L'A. conclude quindi il ragionamento in questi termini (p. 82): «la qualità di sistema complesso propria dell'ecosistema impone di individuare strumenti di intervento che siano adeguati a conseguire i risultati che ci si prefigge, tenendo conto delle reazioni composite e articolate che lo stesso sistema è in grado di attivare. Questa conclusione non può non valere anche per gli strumenti giuridici che si utilizzano per promuovere le politiche ambientali cioè le politiche pubbliche, gli istituti e concetti giuridici elaborati al fine della protezione dell'ambiente. Questi strumenti dovranno essere fondati su una ratio scientifica ed essere configurati in modo da essere in grado di reagire tempestivamente e adeguatamente ai cambiamenti non sempre del tutto prevedibili del sistema, mantenendo la funzione di protezione dell'ambiente. Il diritto che vuole governare i processi ambientali deve essere coerente con la loro logica di funzionamento».

<sup>216</sup> Si confronti a proposito ancora A. LALLI, cit., p. 69: «in considerazione della possibilità – oggi esistente – di identificare e quantificare le alterazioni dei servizi ecosistemici, l'approccio metodologico in questione consente di porre un limite a eventuali dimensioni pubbliche arbitrarie che si risolvano in un ostacolo ingiustificato ad attività economiche che siano foriere dei benefici economici segnalati: non si può chiedere, in nome di un interesse ambientale ipostatizzato a idea assoluta, l'emissione di uno sforzo che ecceda o comunque non sia congruente con lo specifico *vulnus* creato all'ecosistema dall'attività per la quale si chiede l'autorizzazione o che sia stata posta in essere. In conclusione, dagli approdi cui giungono gli studi sui servizi ecosistemici si può dedurre il divieto assoluto di eliminare definitivamente i servizi ecosistemici e di distruggere la loro capacità di autorigenrazione nel tempo, ma al tempo stesso, la legittimità di azioni che comportino un risultato di miglioramento delle condizioni economiche e di progresso scientifico e tecnologico. Se in concreto si dà conflitto, esso va



Ad ulteriore conforto della necessità di una maggiore implementazione dell'approccio ecosistemico nella disciplina ambientale e, significativamente, nel comparto dei procedimenti di valutazione degli impatti ambientali, depone peraltro la stessa recente dottrina che individua come necessario l'assorbimento nel novero dei principi, facenti tipicamente capo al diritto ambientale, dei già citati c.d. principi ecogiuridici, riassunti rappresentativamente nei principi di resilienza e di non-regressione<sup>217</sup>.

Il legislatore, con il Testo unico del 2018, ha comunque tentato di offrire alla materia forestale un importante coordinamento con gli strumenti di pianificazione e di programmazione, sia con la già discussa novità rappresentata dalla Strategia forestale nazionale, ma anche e soprattutto attraverso la programmazione e la pianificazione regionali. L'art. 6 del Testo unico, rubricato «Programmazione e pianificazione forestale» enumera e definisce, infatti, tali strumenti: al c. 1 fa riferimento alla Strategia forestale nazionale; al c. 2 stabilisce che i programmi forestali regionali debbano essere redatti in coerenza con la Strategia forestale nazionale; al c. 3, decisamente, la norma fa riferimento alla *possibilità* prevista in capo alle regioni di «predisporre, nell'ambito di comprensori territoriali omogenei per caratteristiche ambientali, paesaggistiche, economico-produttive o amministrative, piani forestali di indirizzo territoriale, finalizzati all'individuazione, al mantenimento e alla valorizzazione delle risorse silvo-pastorali e al coordinamento degli strumenti di pianificazione forestale di cui al comma 6», specificando che «i piani forestali di indirizzo territoriale

---

risolto nel senso proposto. Si dovranno, quindi, sempre imporre misure compensative o ripristinatorie idonee e adeguate nelle dimensioni e negli effetti a ripristinare i servizi ecosistemici eventualmente pregiudicati, che tollerano ormai soltanto contenute e sempre reversibili alterazioni. L'insieme di queste regole, desunte dalla prospettiva scientifica richiamata, potrebbe costituire il contenuto espresso in termini giuridicamente più incisivi e con conseguenze operative significative del principio dello sviluppo sostenibile».

<sup>217</sup> Si confronti, in tema, il già menzionato e importante lavoro di M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative al tempo della recessione ecologica*, citato.

concorrono alla redazione dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 145 del medesimo decreto legislativo».

Dal tenore della norma emerge chiaramente l'obiettivo, sia di razionalità sia di semplificazione, di dare maggiore risalto alla pianificazione forestale all'interno di quella paesaggistica. A riprova di tale finalità di razionalità sistematica, non può non darsi attenzione proprio al c. 6 dell'art. 6 citato, il quale afferma testualmente che «le regioni, in attuazione dei Programmi forestali regionali di cui al comma 2 e coordinatamente con i piani forestali di indirizzo territoriale di cui al comma 3, ove esistenti, promuovono, per le proprietà pubbliche e private, la redazione di piani di gestione forestale o di strumenti equivalenti, riferiti ad un ambito aziendale o sovraziendale di livello locale, quali strumenti indispensabili a garantire la tutela, la valorizzazione e la gestione attiva delle risorse forestali»; il richiamo, da parte della norma, ai piani di gestione forestale «riferiti ad un ambito aziendale o sovraziendale di livello locale» è rivolto ai piani di cui all'art. 6, c. 4, lett. c-bis) del d. lgs. n. 152 del 2006, ai sensi del quale gli stessi sono però espressamente esclusi dall'ambito di applicazione della disciplina relativa alla VAS.

Da tale rilievo non può non derivarsi che l'alto obiettivo di coordinamento sistematico, di razionalizzazione e di semplificazione è conseguito solo parzialmente: il Testo unico, infatti, con l'art. 6, c. 6, rimette ai legislatori regionali la mera promozione della predisposizione di tali piani forestali di indirizzo territoriale, ancorché li candidi ad essere strumenti integrativi della pianificazione paesaggistica regionale; inoltre, la norma citata non si pone espressamente in coordinamento con l'art. 6, c. 4, lett. c-bis del d. lgs. n. 152 del 2006, il quale come si è ricordato esclude i piani in questione dall'ambito di applicazione della VAS, nonostante qualifichi tali strumenti come

«indispensabili a garantire la tutela, la valorizzazione e la gestione attiva delle risorse forestali».

Tale indispensabilità del ruolo dei piani di gestione forestale, ancorché riferiti ad una dimensione aziendale o sovraziendale di ambito locale, e anzi proprio in considerazione della detta frammentazione caratteristica della proprietà e dell'impresa forestale, avrebbe meritato da parte del legislatore una migliore integrazione con i diversi livelli della pianificazione, in particolare risolvendo il suo rapporto con la disciplina del d. lgs. n. 152 del 2006 in modo espresso<sup>218</sup>.

A ciò si aggiunge il detto rilievo circa la necessità di includere, nell'ambito di applicazione della disciplina della VAS, anche i suddetti piani di gestione forestale di livello aziendale o sovraziendale locale; l'occasione di un aggiornamento normativo dovrebbe inoltre garantire l'inclusione, quale parametro a fini valutativi, compensativi e ripristinatori, della gamma dei servizi ecosistemici inclusi nei sistemi di PSE.

*3.7. Margini per il collegamento tra la produzione di servizi ecosistemici e le recenti prassi attuative del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, c. 4, della Costituzione.*

L'emersione, nel recente dibattito delle scienze sociali e in particolare delle dottrine giuridiche ed economiche, del problema teorico dei c.d. beni

---

<sup>218</sup> Deve precisarsi che la dottrina ritiene pacifica l'assoggettabilità a VAS dei piani in questione; si confronti, in tema, v. *Beni forestali dopo il d. lgs. 3.4.2018, n. 34*, in Digesto, Pluris, Wolters Kluwer, 2018: «È appena il caso di ricordare che la coerenza di tali piani con altri strumenti di pianificazione territoriale regionale e locale è affidata al procedimento di VAS (Valutazione ambientale strategica) previsto (art. 6, comma 2, lett. a) del [...] T.U. sull'ambiente per la verifica di compatibilità dei piani e/o programmi destinati ad incidere sull'assetto del territorio con valenza ambientale».

comuni<sup>219</sup>, ha gettato luce sulla tensione riscontrata dal modello proprietario e amministrativo vigenti in relazione alla novità della scarsità relativa delle risorse ambientali.

Il dibattito si è originato proprio intorno all'impostazione ordinamentale conferita al diritto di proprietà, sia pubblica sia privata, nella misura in cui tale diritto incide o lede le risorse ambientali non più conosciute come indefinitamente abbondanti, ma caratterizzate dalla scarsità - parimenti qualitativa e quantitativa - o dal rischio della stessa. In tal senso, una parte della dottrina ha significativamente dedotto la funzionalità intrinseca dei beni comuni ambientali a costituire risorse per l'applicazione concreta del principio dello sviluppo sostenibile, suggerendo l'implementazione di un sistema di *governance* partecipato, democratico e multilivello dei beni ambientali.

La regolamentazione normativa degli ecosistemi non può non tenere conto dell'emersione di tale problema giuridico, avente la potenzialità di modificare

---

<sup>219</sup> Si confronti in tema il già citato lavoro di C. MICCICHÉ, *Beni comuni. Risorse per lo sviluppo sostenibile*, pp. 17-18, in cui l'A. spiega che i beni comuni emersi nel dibattito dottrinario «sono altro – per certi versi perfino l'opposto – dei beni comuni della tradizione romanistica, ossia delle *res communes omnium*. Mentre quelle *res* enucleano cose lasciate all'uso libero di tutti in ragione della loro abbondanza, i beni comuni di cui adesso si discute prescindono dal regime proprietario e mirano a governare la scarsità – anche solo qualitativa – di risorse come l'aria (pulita), l'acqua (potabile), i suoli (coltivabili o liberi), le sementi (naturali), il clima, la biodiversità, i beni culturali, il paesaggio e altri ancora. A differenza di quanto avveniva nel passato queste risorse non sono più realtà inesauribili, immutabili o insignificanti e, perciò, oggetto di libertà individuali, ma sono realtà che abbisognano di tutela giuridica integrata e prevalente per non essere estinte, esaurite o irrimediabilmente compromesse dalle azioni umane o dai processi innescati dallo stravolgimento degli equilibri ecosistemici»; e ancora, a p. 21, ove chiarisce che «a differenza di quanto avveniva con le *res communes omnium*, la moderna categoria dei beni comuni [ha] una portata più ampia, perché mira a definire non soltanto chi può godere e disporre del bene o delle sue utilità, ma anche *se e come* ciò possa avvenire senza arrecare danni agli altri e alla stessa risorsa, governando il concorso di aspettative, prerogative e responsabilità di comunità più o meno numerose di persone, anche in chiave intergenerazionale. Il pericolo di estinzione delle risorse, infatti, ha finito per tingere di doverosità le antiche libertà mutando la disciplina di alcuni beni». In tema di beni comuni le letterature giuridica ed economica sono vastissime, basti qui ricordare, *ex multis*, i noti lavori di S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà e i beni comuni*, Bologna, Il Mulino, 2013 per la prospettiva giuridica italiana, e di E. OSTROM, *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990, per la pionieristica analisi economica.

radicalmente, ove sviluppato nel sistema dell'ordinamento, il quadro della proprietà e dell'azione amministrativa di tutela dei beni pubblici.

In linea di tendenziale coerenza con tale approccio, come detto, il recente legislatore forestale del 2018, nel costruire l'impianto del Testo unico, ha affermato la necessità di considerare i beni forestali come beni comuni<sup>220</sup>.

I tentativi, da parte della dottrina, di tradurre nell'ordinamento<sup>221</sup> la teoria dei c.d. beni comuni sono riconducibili essenzialmente al disegno di legge n. 2031 del 2010, promanato dagli studi svolti dalla Commissione ministeriale presieduta dal prof. Rodotà<sup>222</sup>, e al progetto condotto dall'Associazione

---

<sup>220</sup> Si vedano in merito i già citati riferimenti alla dottrina in materia di proprietà forestale riportati nella Relazione illustrativa al Testo unico in materia di foreste e filiere forestali.

<sup>221</sup> Si rinvia a quanto affermato da C. MICCICHÉ, cit., pp. 43-45, che definisce le due esperienze come le «più autorevoli definizioni sin qui elaborate dalla nostra scienza giuridica, ossia quella predisposta dalla Commissione ministeriale presieduta dal prof. Rodotà e quella proposta e sperimentata dall'associazione Labsus (Laboratorio per la sussidiarietà)», specificando che «mentre in base alla prima definizione sarebbero beni comuni “le cose che sono funzionali allo sviluppo della persona”, secondo la definizione predisposta da Labsus comuni sarebbero più semplicemente “i beni pubblici e privati capaci di aggregare una comunità di persone”. La differenza tra le due ricostruzioni è palese, perché la prima conferma il respiro globale e quasi costituzionale della categoria volendo incidere (quantomeno) sul contenuto intrinseco del diritto di proprietà, la seconda è più pragmatica, mirando al più limitato e, perciò, più facilmente attuabile obiettivo di attuare un modello di gestione partecipativa dei beni»; il percorso degli strumenti partecipativi di diretta attuazione del principio di cui all'art. 118, c. 4, Cost. risponde, a parere dell'A., alla «dicotomia tra globale e locale», essendo la stessa «un risultato della sussidiarietà perché rispecchia il concorso di competenze tra i diversi livelli di governo» ed inoltre «un elemento presente in tutte le categorie più intimamente coinvolte dal processo di globalizzazione».

<sup>222</sup> Il progetto elaborato dalla Commissione Rodotà, istituita con d.m. del 21 giugno 2007 dal Ministro della giustizia al fine di modificare le disposizioni del codice civile in materia di beni pubblici, era diretto – attraverso la modifica della disciplina del diritto di proprietà di cui agli artt. 810 e ss. c.c. – alla giuridicizzazione in via legislativa della categoria dei beni comuni, alla definizione della quale concorrevano soprattutto beni ambientali; tale definizione dei beni comuni li delineava infatti come le «cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona. I beni comuni devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico anche a beneficio delle generazioni future. Titolari di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o soggetti privati. In ogni caso deve essere garantita la loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissati dalla legge. Quando i titolari sono persone giuridiche pubbliche, i beni comuni sono gestiti da soggetti pubblici e sono collocati fuori commercio; ne è consentita la concessione nei soli casi previsti dalla legge e per una durata limitata, senza possibilità di proroghe. Sono beni comuni, tra gli altri: i fiumi, i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali e ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate. La disciplina dei beni comuni deve essere coordinata con quella degli usi civici. Alla tutela giurisdizionale dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione dei beni comuni ha accesso chiunque. Salvi i casi di legittimazione per la tutela di altri diritti

Labsus (Laboratorio per la sussidiarietà)<sup>223</sup> per l'applicazione diretta del principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, c. 4, Cost., nell'amministrazione condivisa tra cittadini e amministrazioni per la cura e la gestione dei beni comuni. Se la prospettiva del citato d.d.l. n. 2031 del 2010 elaborato da Rodotà era quella, peraltro mai realizzata in sede legislativa, di modificare l'assetto codicistico della disciplina dei beni e della proprietà vigente nell'ordinamento, il diverso orientamento perseguito dal progetto Labsus con l'amministrazione condivisa<sup>224</sup> ha il pregio di trovare scaturigine

---

ed interessi, all'esercizio dell'azione di danni arrecati al bene comune è legittimato in via esclusiva lo Stato. Allo Stato spetta pure l'azione per la riversione dei profitti».

<sup>223</sup> Come si evince dal *Rapporto Labsus 2019*, p. 5, «Labsus è l'acronimo del Laboratorio per la sussidiarietà, un'associazione culturale fondata nel 2005 da alcuni soggetti appartenenti al mondo del volontariato e della società civile, con lo scopo di promuovere l'attuazione del principio di sussidiarietà, sancito dalla nostra Costituzione all'art. 118, ultimo comma».

<sup>224</sup> Si confronti il lavoro *Voci in comune. Le parole chiave dell'amministrazione condivisa*, Labsus, 2019, il quale costruisce un glossario dei termini fondamentali nell'identità e nelle finalità sociali di Labsus, alla voce «amministrazione condivisa» (p. 13) offre tale definizione: «l'amministrazione condivisa è il modello organizzativo che, attuando il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ultimo comma della Costituzione, consente a cittadini e amministrazioni di svolgere su un piano paritario attività di interesse generale. La teoria su cui si fonda tale modello fu esposta per la prima volta in un saggio di Gregorio Arena intitolato *Introduzione all'amministrazione condivisa* pubblicato in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118, 1997, pag. 29-65. L'introduzione in Costituzione nel 2001 del principio di sussidiarietà (art. 118, ultimo comma), consentì poi di dare un fondamento costituzionale a tale teoria che, nel frattempo, aveva avuto diverse conferme sul piano pratico. [...] I soggetti di tale modello sono i cittadini attivi e le amministrazioni locali, in particolare i comuni. Per "cittadini attivi" si intendono tutti gli abitanti, singoli e associati, di un territorio che, a prescindere dai requisiti formali riguardanti la residenza o la cittadinanza, si attivano per la cura dei beni comuni, realizzando l'interesse generale di cui all'art. 118, ultimo comma della Costituzione. L'amministrazione condivisa è dunque fondata sulla condivisione di risorse e responsabilità fra cittadini e fra cittadini e amministrazioni, realizzando forme di collaborazione per la cura dei beni comuni ispirate ad un complesso coerente di valori e principi generali, quali la fiducia reciproca; la pubblicità e la trasparenza; la responsabilità; l'inclusività e l'apertura; le pari opportunità e il contrasto alle forme di discriminazione; la sostenibilità; la proporzionalità: l'adeguatezza e la differenziazione; l'informalità; l'autonomia civica; la prossimità e la territorialità. L'amministrazione condivisa, pertanto, si contrappone idealmente al modello di amministrazione tradizionale, basato sul tradizionale 'paradigma bipolare' e quindi imperniato su rapporti asimmetrici, di tipo verticale, autoritativo e gerarchico. Essa peraltro non si sostituisce al modello di amministrazione tradizionale, che risulta comunque ineludibile per la configurazione dei poteri pubblici in genere, quali i poteri autorizzativi, concessori, sanzionatori e ordinatori. Le fonti giuridiche dell'amministrazione condivisa sono innanzitutto, come s'è detto, l'art. 118, ultimo comma della Costituzione. In secondo luogo, i circa 200 regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni adottati finora nei comuni italiani (ma in crescita) e, infine, alcune migliaia di patti di collaborazione (anch'essi in continua crescita), secondo un ordine discendente che va dal massimo grado di generalità e astrattezza tipico del principio costituzionale al massimo grado di specificità e concretezza tipico dei patti di collaborazione».

direttamente all'interno dell'ordito costituzionale, conferendogli anzi una nuova e accresciuta dignità<sup>225</sup>.

L'attitudine positiva dell'approccio offerto dall'amministrazione condivisa ad una facile e larga diffusione sta nell'aver valorizzato anzitutto la dimensione della cittadinanza attiva<sup>226</sup>, svolta in forma singola e preferibilmente associata, all'interno di un rapporto reciproco di leale collaborazione e cooperazione con le istituzioni, anzitutto di rango comunale. L'amministrazione condivisa accolta da Labsus valorizza quindi il potere regolamentare dei comuni, condizionandolo però nell'orientamento degli interessi e organizzando la partecipazione della cittadinanza attiva alla *governance* dei beni pubblici<sup>227</sup>.

---

<sup>225</sup> Riguardo la capacità, da parte degli strumenti di amministrazione condivisa, di dare attuazione al principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, c. 4, Cost., si veda il commento a sentenza di F. GIGLIONI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nel diritto amministrativo e la sua applicazione*, in Foro amministrativo – Consiglio di Stato, 2009, pp. 2909-2917, in cui l'A. chiarisce come tale principio assurga, anche secondo l'opinione del giudice amministrativo, a «parametro principale di legittimità per l'esercizio del potere pubblico» (p. 2909), anche perché lo stesso tenore letterale della norma costituzionale ne conferma la piena e diretta positività (p. 2911): «la fattispecie indica infatti due soggetti (la Repubblica e i cittadini singoli o associati), la descrizione della situazione giuridicamente rilevante (lo svolgimento di un'attività di interesse generale da parte dei cittadini) e un comando (l'obbligo di favorire da parte della Repubblica): rispetto a questo il principio di sussidiarietà è chiamato a orientare le modalità concrete della realizzazione della relazione delineata. Si tralascia qui di affrontare il dibattito se è opportuno che il legislatore completi e arricchisca la fattispecie descritta in modo essenziale dalla norma costituzionale: quel che qui interessa notare è che, a prescindere dalla valutazione di opportunità sull'intervento ulteriore del legislatore, il principio di sussidiarietà è immediatamente operativo e quindi suscettibile di essere applicato».

<sup>226</sup> L'approccio sperimentato da Labsus ha dato concretezza al concetto della c.d. cittadinanza attiva; dei «cittadini attivi» offre tale definizione nel glossario Voci in comune del 2019, p. 23: «sono coloro che si prendono cura dei beni comuni, materiali e immateriali, cioè sono quei cittadini che in applicazione dell'art. 118, ultimo comma, contenuto nella nostra Costituzione, svolgono attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà. Il principio costituzionali afferma che i poteri pubblici «favoriscono le autonome iniziative dei cittadini, singoli o associati», pertanto si fa riferimento sia ai volontari intesi nel senso tradizionale del termine, cioè di coloro che appartengono ad associazioni o enti riconosciuti e strutturali dal punto di vista giuridico, sia ai singoli cittadini, che senza necessariamente essere configurati nell'alveo dei volontari, svolgono attività di interesse generale». Si veda, quale studio da ritenersi fondamentale per l'approccio al tema, F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino: tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994.

<sup>227</sup> Si confronti ancora il contributo citato di F. GIGLIONI, p. 2917, ove l'A. afferma il valore anche amministrativo del principio costituzionale di sussidiarietà, proprio in quanto unità di misura della legittimità del potere pubblico, chiarendo anche i limiti di tale caratterizzazione: «una volta affermato il carattere amministrativo del principio di sussidiarietà orizzontale sorge il problema di costruire intorno a

I patti e i regolamenti finora conosciuti sono stati accolti positivamente dalla cittadinanza e dalle amministrazioni comunali e regionali del territorio nazionale<sup>228</sup>, dimostrando anche la consapevolezza nella pubblica opinione della necessità di un impegno individuale e collettivo nella tutela dei beni ambientali; il pregio di tali strumenti risiede inoltre nell'essersi intersecati con la normazione e la pianificazione urbanistica, tendendo gli stessi ad essere adottati soprattutto nei tessuti urbani dei comuni italiani: il che, pur costituendo un dato di grande interesse, essendo le città e i crescenti fenomeni di urbanizzazione uno dei principali fattori di incremento dei cambiamenti climatici e del riscaldamento globale, fa emergere contestualmente che i

---

esso le regole che ne assicurino la vigenza. Da questo punto di vista, trattandosi di un principio che mira a integrare responsabilità pubbliche e responsabilità private, appare evidente che il principale atto giuridico che ne assicura la concreta effettività sia di natura pattizia: sono le intese e gli accordi variamente denominati, che sanciscono l'alleanza da cui discende la pretesa giuridica da parte di cittadini e associazioni nei confronti dell'amministrazione»; stanti tali limiti, «la sussidiarietà orizzontale agisce anche sulla qualità delle relazioni democratiche valorizzando particolarmente la dimensione partecipativa e concreta di risoluzione dei problemi pratici e completa la democrazia rappresentativa che invece fonda la propria legittimazione sul principio di maggioranza e sull'investitura preventiva della responsabilità pubblica. Questi modelli di democrazia sono compresenti nel nostro ordinamento». Tale caratterizzazione in senso amministrativo, e quindi non solo costituzionale, del principio di sussidiarietà orizzontale è confortata anche dalla complementarietà, rivestita dal principio stesso, con ulteriori principi tipici dell'azione amministrativa, ossia quelli di proporzionalità e ragionevolezza: «potendosi definire la sussidiarietà orizzontale come quella soluzione di amministrazione degli interessi generali in cui i cittadini assumono un ruolo fondamentale, perché essi stessi si attivano insieme alle amministrazioni per curare i beni di interesse comune, si può dunque dedurre che mentre la proporzionalità verifica l'idoneità, l'adeguatezza e la necessità dell'uso del potere rispetto al fine da conseguire, la sussidiarietà misura il grado di integrazione necessaria tra azione pubblica e azione privata utile a soddisfare gli interessi generali» (pp. 2911-2912). L'operatività amministrativa del principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale determina di per sé importanti conseguenze sul piano sistematico (p. 2914): «valorizzando l'accezione positiva della sussidiarietà orizzontale, si deve ritenere che ogni qualvolta i cittadini, singoli o associati, si attivino per soddisfare un interesse generale o curare un bene comune, i soggetti componenti la Repubblica devono concretamente favorirli con sostegni utili a rendere la loro azione efficace. Questo obbligo positivo, che si legittima per il fatto che i cittadini attivi perseguono interessi a cui anche l'amministrazione è interessata, non può essere dispensato se: a) i presupposti da cui scaturisce sussistono; b) le risorse da dispensare siano sufficienti; c) l'azione dei cittadini non ne risenta in termini di efficacia».

<sup>228</sup> Si rinvia in tema a quanto affermato da C. MICCICHÉ, cit., pp. 112-113: «In tal senso non può ignorarsi che l'esistenza di una collettività auto-organizzata e in grado di prendersi cura dei beni comuni o anche solo pubblici [...] non è un fatto scontato, ma è piuttosto il risultato di tanti fattori sociali e storici. Si tratta insomma più di una meta che di un dato di partenza, come dimostra il fatto che accanto a territori ricchi di esperienze partecipative e di civismo, ve ne sono altri in cui tali esperienze sono carenti al punto da dover essere sollecitate con incentivi, oppure sono finanche negative in quanto sono sviate dai sottesi obiettivi di solidarietà».



comuni a maggiore vocazione forestale (ad esempio, insistenti in zone rurali o montane) non hanno ancora individuato in tali strumenti un percorso per il governo migliore delle proprie risorse. In tal senso, essendo il progetto Labsus di applicazione diretta del principio di sussidiarietà orizzontale particolarmente declinato e declinabile in senso locale (ad un livello soprattutto comunale ma anche regionale) per la realizzazione di obiettivi ambientali, meriterebbe una maggiore attenzione e attuazione da parte dei comuni che più necessitano di tutelare i beni forestali. La struttura aperta, partecipata, dinamica ed essenzialmente negoziale che caratterizza tipicamente gli strumenti dell'amministrazione condivisa, e cioè i patti e i regolamenti, permetterebbe inoltre un facile coordinamento con la disciplina forestale di gestione e in particolare con i sistemi di pagamento dei servizi ecosistemici PSE. L'addentellato normativo, infatti, è evidente: non solo le foreste sono considerate pacificamente beni comuni dal legislatore forestale nel disegno del Testo unico, ma lo sono positivamente attraverso il riconoscimento espresso del patrimonio forestale all'interno del Capitale naturale nazionale. La compatibilità della disciplina gestionale forestale con la disciplina costituzionale della proprietà pubblica di cui all'art. 42 Cost. e con le emergenti prassi di amministrazione condivisa è confermata, peraltro, dall'attitudine, rivestita dagli stessi beni forestali<sup>229</sup>, ad essere amministrati

---

<sup>229</sup> I beni forestali (i quali non a caso erano ricompresi all'interno della definizione elaborata dalla Commissione Rodotà per la modifica della disciplina codicistica) sono, invero, da sempre tipicamente caratterizzati da un'intensa funzionalizzazione, tale da far regredire le caratteristiche di disponibilità e godimento esclusivi della proprietà e dell'impresa; si confronti in merito ancora a quanto affermato da C. MICCICHÉ, cit., pp. 113-114, ove si chiarisce quanto sia necessario «tener ben distinto il problema dell'appartenenza della 'cosa' da quello della sua tutela e dell'uso che può farsene, trattandosi di profili che possono essere disciplinati e coordinati tra loro in vario modo. Il problema della tutela dei beni comuni si colloca in questa seconda dimensione, esso non coinvolge il profilo della titolarità, ma al più quello della legittimazione necessaria per imporre e far rispettare regimi di uso, di conservazione, di gestione e di valorizzazione di quanto abbia i caratteri per essere qualificato come bene comune, ossia come bene della vita in condivisione a una comunità di persone». Si confronti anche il contributo di M. GIRARDI, *La funzione sociale nella proprietà pubblica. Comuni, attività regolamentare e diritto alla città*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 1/2020: «Ciò che viene in rilievo, al di là della categoria

attraverso strumenti di *governance* multilivello che vedono coinvolto il singolo proprietario e/o imprenditore, gli enti locali e lo Stato.

Il collegamento normativo tra la materia forestale e i suoi sistemi di pagamento per la produzione di servizi ecosistemici con le prassi emergenti di tutela e amministrazione condivisa dei beni comuni è poi testualmente confermato dallo stesso recente Testo unico, con il richiamo alla l. n. 221 del 2015: lo stesso, nel conferire, all'art. 70, delega al Governo «per l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali», dispone, al c. 2, lett. h), tra i principi orientativi in capo al legislatore delegato nella configurazione dei sistemi PSEA in questione, che questi ultimi debbano «prevedere che i beneficiari del sistema di PSEA siano i comuni, le loro unioni, le aree protette, le fondazioni di bacino montano integrato e le organizzazioni di gestione collettiva dei beni comuni, comunque denominate»; il medesimo comma, alla lettera i), prescrive inoltre che i decreti legislativi di attuazione della legge delega citata siano orientati a «introdurre forme di premialità a beneficio di comuni che utilizzano, in modo sistematico, sistemi di contabilità ambientale e urbanistica e forme innovative di rendicontazione dell'azione amministrativa».

Le citate disposizioni vanno coniugate con quelle maggiormente aderenti alla materia forestale, di cui alle lettere d) ed f) del medesimo comma, le quali statuiscono, anzitutto, che gli atti della legislazione delegata debbano «prevedere che siano in ogni caso remunerati i seguenti servizi: fissazione del carbonio delle foreste e dell'arboricoltura da legno di proprietà demaniale,

---

della proprietà pubblica sancita dall'art. 42 Cost., espressione fisiologica e sintomatica di funzione sociale, è l'aspetto funzionale dei beni comuni, direttamente riconducibili ai beni pubblici, che sono idonei a garantire l'esercizio dei diritti fondamentali della persona e la tutela dei diritti delle generazioni future. La dimensione costituzionale e sociale della proprietà pubblica si realizza, sul piano dell'effettività, anche attraverso la nozione di beni comuni, proprio perché i beni, in quanto tali, sono destinati a soddisfare i diritti dei cittadini (...). Di conseguenza le istituzioni pubbliche sono tenute a tutelare i beni comuni, in qualità di portatori degli interessi generali e non in qualità di proprietari; pertanto i poteri dispositivi sul bene sono limitati ed è esclusa la possibilità di sdemanializzarli».

collettiva e privata; regimazione delle acque nei bacini montani; salvaguardia della biodiversità delle prestazioni ecosistemiche e delle qualità paesaggistiche; utilizzazione di proprietà demaniali e collettive per produzioni energetiche»; e, in secondo luogo, che i medesimi atti debbano «prevedere che sia riconosciuto il ruolo svolto dall'agricoltura e dal territorio agroforestale nei confronti dei servizi ecosistemici, prevedendo meccanismi di incentivazione attraverso cui il pubblico operatore possa creare programmi con l'obiettivo di remunerare gli imprenditori agricoli che proteggono, tutelano e forniscono i servizi medesimi».

Al momento, nonostante non si conoscano specifiche esperienze di patti o regolamenti per l'amministrazione condivisa di beni comuni propriamente forestali<sup>230</sup> in contesti extraurbani, rurali o montani, la prassi finora conosciuta conferma la positività degli effetti conseguiti con l'instaurazione di simili strumenti di sussidiarietà tra cittadini e amministrazioni; ciò è dimostrato dalla rinnovazione e dall'aggiornamento che molti comuni hanno deciso di conferire agli strumenti già approvati: uno degli esempi più importanti è costituito dal recente caso della città di Torino, che ha rinnovato il proprio regolamento comunale registrando al proprio interno un maggiore e migliore coinvolgimento degli strumenti dell'amministrazione condivisa dei beni comuni<sup>231</sup>.

Tali strumenti non sono, quindi, dotati dell'attitudine di essere messi a sistema: sono *già* nel sistema dell'ordinamento; inoltre, ancorché vivano al

---

<sup>230</sup> Sia consentito il modesto rinvio a due brevi contributi di chi scrive: A. GRAVINA TONNA, *Nuovo Testo unico in materia di foreste. Quali spazi per una gestione condivisa?* in [labsus.org](https://www.labsus.org), 2019, già citato *infra*, e *Proprietà collettive: un'importante pronuncia della Corte di cassazione*, in [labsus.org](https://www.labsus.org), 2019, (<https://www.labsus.org/2019/10/proprietà-collettive-unimportante-pronuncia-della-corte-di-cassazione/>)

<sup>231</sup> Si veda l'analisi offerta in merito da L. MUZI, *Il nuovo Regolamento per il governo dei beni comuni della città di Torino*, in [labsus.org](https://www.labsus.org), <https://www.labsus.org/2020/06/il-nuovo-regolamento-per-il-governo-dei-beni-comuni-della-citta-di-torino/>

momento soprattutto della dimensione comunale, possono essere accolti e sistematizzati anche a livello regionale.

Per quanto riguarda la risposta ordinamentale del legislatore statale, deve sottolinearsi un ruolo importante assunto dalla recente regolazione degli enti del terzo settore (ETS) e il riconoscimento legislativo, ad opera della l. n. 168 del 2017, delle proprietà collettive italiane quali ordinamenti originari dotati di capacità di gestione ed autonormazione, nonché formanti una comproprietà intergenerazionale (dato, quest'ultimo, particolarmente evocativo della volontà di dare attuazione al principio dello sviluppo sostenibile). Degli assetti proprietari collettivi italiani e della loro relazione con la gestione delle risorse forestali si discuterà nel corso del prossimo paragrafo; per quanto riguarda, invece, la disciplina degli ETS, deve segnalarsi che tali enti rappresentano uno dei fattori di maggior applicazione del principio della sussidiarietà orizzontale nel presente del nostro ordinamento, a partire soprattutto dal rilancio operato dal legislatore con il Codice del terzo settore di cui al d. lgs. n. 117 del 2017; invero, la norma estrinseca un preciso *favor* del legislatore nell'individuazione proprio degli ETS quali soggetti deputati all'applicazione di detto principio<sup>232</sup>: a norma dell'art. 1 del Codice del terzo settore, la finalità riconosciuta alla disciplina di «sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa» è attuata proprio sulla scorta dell'art. 118, u. c., della Costituzione.

---

<sup>232</sup> Si veda, in tema, R. BRIGANTI, *La riforma del "Terzo settore" tra sussidiarietà orizzontale e impresa sociale*, in *Notariato*, n. 5, 2018, pp. 511-516.

Tra i principi generali, di cui all'art. 2, u. p., del Codice del terzo settore, è riconosciuta la collaborazione di tali enti con lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali.

La norma opera, inoltre, un collegamento rilevante con la materia della tutela dell'ambiente, ancorando, ai sensi dell'art. 5, c. 1, lett. e), f), alle attività generali degli ETS anche «interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, con esclusione dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi», nonché «interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio, ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni»<sup>233</sup>.

Deve richiamarsi, in merito, una recentissima e fondamentale pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 131 del 2020) con cui il giudice delle leggi ha riconosciuto in capo a tali enti la legittimità derivata dal principio di sussidiarietà orizzontale<sup>234</sup>: la controversia, in particolare, atteneva ai rapporti tra ETS ed enti pubblici, nel senso delineato dall'art. 55 del Codice del terzo settore, il quale dispone il «coinvolgimento attivo» degli ETS da parte degli enti locali «attraverso forme di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento», salvo il rispetto dei principi generali della legge sul procedimento amministrativo, n. 241 del 1990; ebbene, in punto di diritto, la Corte afferma espressamente che il citato art. 55 sia «una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost.», motivando che con tale norma

---

<sup>233</sup> Tra le attività rilevanti a norma del Codice rientrano, sempre ai sensi dell'art. 5, anche «l'agricoltura sociale», ai sensi dell'articolo 2 della legge 18 agosto 2015, n. 141, e successive modificazioni (lett. s) e la «riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata» (lett. z).

<sup>234</sup> Si veda, in tema, il commento alla sentenza di F. GIGLIONI, *L'amministrazione condivisa è parte integrante della Costituzione italiana*, in Labsus.org, <https://www.labsus.org/2020/07/1-amministrazione-condivisa-e-parte-integrante-della-costituzione-italiana-ets/>, 2020.

costituzionale si è posto l'obiettivo cogente di «superare l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una “autonoma iniziativa dei cittadini” che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese». La Corte motiva inoltre, significativamente, che «è in espressa attuazione, in particolare, del principio di cui all'ultimo comma dell'art. 118 Cost., che l'art. 55 CTS realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria», sulla scorta del riconoscimento di tali enti quali «chiave di volta di un nuovo rapporto collaborativo con gli enti pubblici: secondo le disposizioni specifiche delle leggi di settore e in coerenza con quanto disposto dal codice medesimo, agli ETS, al fine di rendere più efficace l'azione amministrativa nei settori di attività di interesse generale definiti dal CTS, è riconosciuta una specifica attitudine a partecipare insieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale»<sup>235</sup>.

Il modello delineato dal Codice del terzo settore informa, quindi, tali enti dell'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale; esso è, al contempo, operativo ai sensi del medesimo Codice nel solo ambito della solidarietà sociale, con netta esclusione di attività lucrative (art. 4 CTS).

---

<sup>235</sup> È pur vero, come infatti chiarisce la Corte, che tale «specifico modello di condivisione della funzione pubblica prefigurato dal richiamato art. 55 è però riservato in via esclusiva agli enti che rientrano nel perimetro definito dall'art. 4 CTS, in forza del quale costituiscono il Terzo settore gli enti che rientrano in specifiche forme organizzative tipizzate (le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le società di mutuo soccorso, le reti associative, le imprese sociali e le cooperative sociali) e gli altri enti ‘atipici’ (le associazioni riconosciute e non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di diritto privato diversi dalle società) che perseguono, “senza scopo di lucro, [...] finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi”», e che risultano «iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore».

Il modello dei PSE, invero, come delineato dall'art. 70, c. 2, lett. h) della l. n. 221 del 2015, si pone in continuità con l'attitudine delle attività disciplinate dal Codice del terzo settore a rappresentare un'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, annoverando quali beneficiari finali di tali sistemi di remunerazione per la produzione di servizi ecosistemici proprio «i comuni, le loro unioni, le aree protette, le fondazioni di bacino montano integrato e le organizzazioni di gestione collettiva dei beni comuni, comunque denominate». Ben potrebbe, di conseguenza, delinearci un sistema di amministrazione condivisa, ovvero di collaborazione tra cittadini e istituzioni per il perseguimento di interessi generali, anche in riferimento ai sistemi PSE configurati dalla norma citata e disciplinati, in via generale, dal Testo unico del 2018.

I sistemi PSE, già nominalmente, devono essere annoverati tra gli strumenti di mercato e, come tali, non escludono finalità lucrative: al contempo, essendo funzionalmente votati alla produzione e al mantenimento dei servizi ecosistemici ambientali e, in particolare, forestali, concorrono alla realizzazione di interessi e obiettivi generali come la tutela dell'ambiente. Ben potrebbero quindi, tali sistemi di remunerazione, rappresentare un modello complementare – in quanto la sola finalità lucrativa non lo rende del tutto antitetico – a quello degli ETS nell'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale all'interno dell'ordinamento.

*3.8. Il ruolo delle proprietà collettive italiane nella gestione delle risorse forestali alla luce della recente l. n. 168 del 2017 (Norme in materia di domini collettivi).*

Con l. n. 168 del 2017, dal titolo «Norme in materia di domini collettivi», il legislatore ha provveduto a interrompere definitivamente il destino

liquidatorio delle proprietà collettive stabilito in precedenza dal legislatore fascista, inaugurato con l. n. 1766 del 1927.

L'art. 1 della legge del 2017, rubricato significativamente «Riconoscimento dei domini collettivi» statuisce espressamente al c. 1 il riconoscimento, da parte dell'ordinamento della Repubblica, dei «domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie» e, come tale: «a) soggetto alla Costituzione; b) dotato di capacità di autonormazione, sia per l'amministrazione soggettiva e oggettiva, sia per l'amministrazione vincolata e discrezionale; c) caratterizzato dall'esistenza di una collettività i cui membri hanno in proprietà terreni ed insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva».

Al successivo art. 2, rubricato «Competenza dello Stato», il legislatore esplicita le finalità sottese all'iniziativa legislativa, le quali attengono alla tutela e alla valorizzazione dei domini collettivi in quanto, anzitutto, «elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali» (c. 1, lett. a) e – non meno principalmente – perché «strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale» (lett. b), «componenti stabili del sistema ambientale» (lett. c), «basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale» (lett. d), «strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale» (lett. e), «fonti di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto» (lett. f).



Il regime giuridico dei beni oggetto dei domini collettivi<sup>236</sup>, così riconosciuti nella propria originarietà dal legislatore del 2017, è caratterizzato dall'inalienabilità, dall'indivisibilità, dall'iusucapibilità e dalla «perpetua destinazione agro-silvo-pastorale», come espressamente statuito dall'art. 3, c. 3, della legge in commento.

Gli elementi che caratterizzano intrinsecamente tale importante legge di riconoscimento ordinamentale sono l'individuazione di un «terzo regime civile della proprietà»<sup>237</sup> e una forte vocazione ambientale – confermata e prospettata per il futuro – in capo ai domini collettivi.

---

<sup>236</sup> Tali beni collettivi sono espressamente elencati dalla legge citata, in particolare all'art. 3, c. 1; essi sono: «le terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni od associazioni agrarie comunque denominate» (lett. a); «le terre, con le costruzioni di pertinenza, assegnate in proprietà collettiva agli abitanti di un comune o di una frazione, a seguito della liquidazione dei diritti di uso civico e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento esercitato su terre di soggetti pubblici e privati» (lett. b); «le terre derivanti: da scioglimento delle promiscuità di cui all'art. 8 della legge 16 giugno 1927, n. 1766; da conciliazioni nelle materie regolate dalla predetta legge n. 1766 del 1927; dallo scioglimento di associazioni agrarie; dall'acquisto di terre ai sensi dell'articolo 22 della medesima legge n. 1766 del 1927 e dell'art. 9 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102; da operazioni e provvedimenti di liquidazione o da estinzione di usi civici; da permuta o donazione» (lett. c); «le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati» (lett. d); «le terre collettive comunque denominate, appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo, nonché le terre collettive disciplinate dagli articoli 34 della legge 25 luglio 1952, n. 991, 10 e 11 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97» (lett. e); «i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici» (lett. f).

<sup>237</sup> La felice locuzione è da riferirsi a R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168 in materia di domini collettivi*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 5/2018, pp. 1067-1115, e *La l. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi*, in *Studium Iuris*, n. 12/2018, p. 1450: qui l'A. afferma efficacemente: «la legge n. 168 del 2017 individua un terzo ordinamento civile della proprietà, diverso sia dalla proprietà privata che da quella pubblica. Se la proprietà privata dà al titolare il potere assoluto di godere e disporre della cosa (art. 832 c.c.), che può essere limitato dalla legge in funzione della tutela di interessi costituzionalmente rilevanti (art. 42 Cost.), il dominio collettivo è una proprietà il cui contenuto è determinato caso per caso dalla consuetudine che lo ha creato. Se la proprietà pubblica è un diritto che è parte della sovranità, il cui contenuto viene variamente modulato dalla legge in virtù delle funzioni che la Costituzione assegna allo Stato e agli altri soggetti che costituiscono la Repubblica (art. 114 Cost.), il dominio collettivo è il diritto di una comunità a mantenere la propria organizzazione consuetudinaria, in cui si identifica uno specifico tipo di paesaggio». Si richiama ancora il recente contributo di P. GROSSI, *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Quodlibet, Macerata, 2019. Per un'analisi critica della legge n. 168 del 2017, in termini sia di coordinamento con la stratificata normativa previgente, sia di scelte definitorie operate dal legislatore, si confronti il contributo di L. FULCINITI, *I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi*, in *Dir. agroalim.*, n. 3/2018, pp. 547-574.

Il primo elemento emerge ove la legge n. 168 del 2017, all'art. 1, c. 1, fa espresso riferimento agli artt. 2, 9, 42, c. 2, e 43 della Costituzione, «in attuazione» dei quali sono riconosciuti i domini collettivi: tale regime proprietario si sottrae alla circolazione giuridica sulla scorta di una fonte consuetudinaria preesistente all'ordinamento costituzionale<sup>238</sup>; il secondo elemento, quello di una confermata e rinvigorita funzionalità ambientale tipica di tali ordinamenti proprietari, si rinviene espressamente nelle disposizioni dei citati artt. 2 e 3, i quali assegnano ai domini collettivi importanti obiettivi di tutela del patrimonio naturale, culturale e paesaggistico, nonché, come detto, l'immutabilità della destinazione agro-silvo-pastorale degli stessi<sup>239</sup>.

---

<sup>238</sup> Si veda ancora il contributo di R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà*, cit., p. 1190-1191: «il dominio collettivo è una situazione di monopolio di una collettività verso un insieme di beni, che devono essere sottratti alla libera circolazione per il conseguimento di finalità di interesse generale. Queste vengono chiaramente descritte attraverso il lungo elenco di indirizzi di tutela dei beni di collettivo godimento dell'art. 2, comma 1°, l. n. 168/17, dalla valorizzazione del patrimonio naturale nazionale alla tutela delle componenti stabili del sistema ambientale, alla salvaguardia del patrimonio culturale, inteso non come testimonianza artistica o archeologica, ma come permanenza di una percezione culturale specifica del territorio. È in questi termini che la l. 20 novembre 2017, n. 168, individua un ordinamento civile della proprietà diverso sia dalla proprietà privata che da quella pubblica. [...] Il dominio collettivo è, giusto il disposto dell'art. 2, comma 1°, l. n. 168/17, la proprietà che la Repubblica riconosce come riservata ab origine a una ristretta comunità di utenti sulla base di norme che precedono, sia storicamente che logicamente, l'ordinamento dello Stato e che tutela perché realizza in sé una finalità costituzionale: la preservazione di uno specifico tipo di paesaggio, mediante il mantenimento della sua organizzazione consuetudinaria. Da qui la fondamentale differenza del dominio collettivo rispetto alle altre forme di proprietà: la sua dipendenza dal titolo. Se il contenuto della proprietà privata e della proprietà pubblica è dato dalla legge, il contenuto del dominio collettivo è dato dalla specifica consuetudine in base alla quale i membri di una data comunità hanno considerato come proprio ed esclusivo l'esercizio di determinati diritti su determinati beni. Ne consegue che ogni situazione di dominio collettivo ha un proprio contenuto di poteri sulla cosa, che non può essere esteso all'esercizio di diritti incompatibili rispetto a quelli autorizzati dal titolo originario e che deve essere accertato in concreto».

<sup>239</sup> Si veda, in tema, A. GERMANÒ, v. *Domini collettivi*, in *Digesto*, 2018, ove l'A. chiarisce a tale proposito come «se si riflette sulle espressioni utilizzate dalla nuova legge si coglie il passaggio storico della 'ragione' dei domini collettivi da terre necessarie alla sopravvivenza, a terre la cui gestione garantisce la tutela dell'ambiente»: perciò «il 'vantaggio' che deriva dai domini collettivi non è della sola cittadinanza titolare delle terre civiche o della sola e ristretta comunità dei discendenti degli antichi originari titolari delle terre collettive, ma dell'intera collettività nazionale. In altre parole, è l'intera nazione italiana che trae un vantaggio dalla tutela dei domini collettivi che conservano e valorizzano il nostro paesaggio»; l'A. ricorda anche, in modo puntuale, che l'assegnazione di tali funzioni in capo ai domini collettivi «importa la competenza trasversale dello Stato ex art. 117 Cost., 2° co., lett. s), ogni

Il processo legislativo di inversione dalle finalità di liquidazione in precedenza previste normativamente dalla l. n. 1766 del 1927 per gli usi civici e le proprietà collettive, orientato verso una coeva valorizzazione degli stessi in una declinazione di tutela ambientale, era peraltro già emerso con la l. n. 97 del 1994 («Nuove disposizioni per le zone montane») e il successivo d. lgs. n. 42 del 2004; quest'ultimo, come noto, in particolare all'art. 142, c. 1, lett. h), include anche «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici» nel novero delle «aree tutelate per legge», sulle quali cioè insiste in ogni caso un interesse paesaggistico<sup>240</sup> determinante l'applicazione delle norme del Codice stesso<sup>241</sup>. La l. n. 97 del 1994, inoltre, ha rappresentato un importante intervento legislativo in materia di tutela della montagna; la legge, infatti, ha assegnato importanti obiettivi di tutela ambientale alla valorizzazione delle organizzazioni montane: l'art. 3, rubricato «Organizzazioni montane per la gestione di beni agro-silvo-pastorali», imputa alle regioni il compito di riordinare la disciplina delle stesse al precipuo fine di «valorizzare le potenzialità dei beni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva indivisibile ed inusucapibile, sia sotto il profilo produttivo, sia sotto quello della tutela ambientale». L'approccio normativo è confermato dal

---

volta che le disposizioni regionali sull'agricoltura (in forza del 4° comma dell'art. 117 Cost.) o sulla gestione del territorio (in forza del 3° comma dell'art. 117 Cost.) incidano sui vincoli parademaniali dei domini collettivi».

<sup>240</sup> Si ricorda, come noto, che ai sensi dell'art. 131, c. 1, d. lgs. n. 42 del 2004, «per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni». Si ricorda, inoltre, che il citato art. 142, c. 1, alla lett. g), include significativamente «i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227».

<sup>241</sup> Si ricorda, peraltro, che il medesimo art. 142, al c. 2, include limitazioni importanti all'inclusione di determinate aree tra quelle tutelate per legge ai sensi della norma, ovvero le aree «che alla data del 6 settembre 1985: a) erano delimitate negli strumenti urbanistici, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee A e B; b) erano delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee diverse dalle zone A e B, limitatamente alle parti di esse ricomprese in piani pluriennali di attuazione, a condizione che le relative previsioni siano state concretamente realizzate; c) nei comuni sprovvisti di tali strumenti, ricadevano nei centri edificati perimetrati ai sensi dell'art. 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865».

successivo art. 7, rubricato «Tutela ambientale», laddove il legislatore impone espressamente che i piani pluriennali di sviluppo socio-economico adottati dalle comunità montane ai sensi dell'art. 29, c. 3, della l. n. 142 del 1990 individuino altresì «le priorità di realizzazione degli interventi di salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente mediante il riassetto idrogeologico, la sistemazione idraulico-forestale, l'uso delle risorse idriche, la conservazione del patrimonio monumentale, dell'edilizia rurale, dei centri storici e del paesaggio rurale e montano»; significativamente, la norma contiene anche un approccio anticipatore degli strumenti compensativi e dei sistemi di PSE: al c. 3 del medesimo art. 7, è riconosciuta alle comunità montane – mediante legge regionale – la concessione «di contributi fino al 75 per cento del loro costo per piccole opere ed attività di manutenzione ambientale concernenti proprietà agro-silvo-pastorali», con ammissione alla contribuzione in oggetto anche degli «interventi svolti da imprenditori agricoli a titolo non principale».

Quanto ai profili gestori<sup>242</sup>, anch'essi fondamentali nell'ottica della tutela del patrimonio naturale, paesaggistico e culturale, la l. n. 168 del 2017 riconosce e tutela, all'art. 2, c. 2, «i diritti dei cittadini di uso e di gestione dei beni di collettivo godimento preesistenti allo Stato italiano», specificando che «le comunioni familiari vigenti nei territori montani continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini, riconosciuti dal diritto anteriore». Il successivo c. 3 del medesimo articolo precisa i requisiti minimi del diritto di godimento collettivo: esso «si caratterizza quando si verificano le seguenti situazioni: a) avere normalmente, e non eccezionalmente, ad oggetto utilità del fondo consistenti in uno sfruttamento dello stesso; b) essere riservato ai componenti della comunità,

---

<sup>242</sup> La citata l. n. 97 del 1994, all'art. 9, disciplina le forme di gestione del patrimonio forestale nell'ambito delle comunità montane: la norma favorisce e invita le stesse a organizzare la gestione mediante convenzioni e in forma consorziata.

salvo diversa decisione dell'ente collettivo»; i beni oggetto dei domini collettivi, infine, sono amministrati dagli enti esponenziali degli stessi, ove costituiti, ovvero dai comuni con amministrazione separata, salva la facoltà da parte dei cittadini di costituire i comitati di amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali (art. 2, c. 4)<sup>243</sup>; in ogni caso, all'ente esponenziale sono riconosciute normativamente la personalità giuridica di diritto privato e l'autonomia statutaria ai sensi dell'art. 1, c. 2.

Le attività di gestione forestale operate dai domini collettivi non restano al di fuori del campo di applicazione del Testo unico in materia di foreste e delle filiere forestali, atteso che l'ambito definitorio offerto dall'art. 7, c. 1, in materia è ampio, in quanto considera in ogni caso come attività rientranti nella gestione forestale «tutte le pratiche finalizzate alla salvaguardia, al mantenimento, all'incremento e alla valorizzazione delle produzioni non legnose». Estremo rilievo assume, invero, soprattutto il successivo c. 8 del medesimo art. 7: esso prescrive, in capo ai legislatori regionali, la promozione dei sistemi di PSE «generati dalle attività di gestione forestale sostenibile e dall'assunzione di specifici impegni silvo-ambientali»; la norma prescrive, come noto e come già ricordato nel corso dell'elaborato, i criteri di definizione di detti sistemi di PSE a cui le regioni devono attenersi: questi, in particolare, coincidono con quelli indicati dall'art. 70 della l. n. 221 del 2015, il quale si ricorda ancora che annovera, al c. 2, lett. h), tra i beneficiari di tali sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici anche – segnatamente – le «organizzazioni di gestione collettiva dei beni comuni, comunque denominate».

Il raccordo normativo permette di considerare i domini collettivi, recentemente riconosciuti dall'ordinamento come originari e aventi capacità

---

<sup>243</sup> La norma in questione fa espresso riferimento ai comitati di amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali di cui alla l. n. 278 del 1957.

di autonormazione e di gestione, quali fattori concorrenti alla gestione sostenibile del patrimonio forestale nazionale.

*3.9. Le risorse forestali nel contesto della l. n. 141 del 2019 (di conversione del d.l. n. 111 del 2019, c.d. Decreto clima).*

Con d.l. n. 111 del 2019 (Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria e proroga del termine di cui all'articolo 48, commi 11 e 13, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229), c.d. Decreto clima, il legislatore ha inteso approntare norme urgenti di contrasto all'emergenza climatica e rimediali, stanti le procedure di infrazione (nn. 2014/2147 e 2015/2043) aperte nei confronti dell'Italia dall'Unione europea relativamente alla qualità dell'aria.

L'intervento legislativo riveste interesse per l'ordinamento forestale, in quanto all'art. 4, rubricato significativamente «Azioni per la riforestazione» è previsto, al c. 1, «il finanziamento di un programma sperimentale di messa a dimora di alberi, di reimpianto e di silvicoltura, e per la creazione di foreste urbane e periurbane, nelle città metropolitane, in coerenza con quanto previsto dal decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34»; il programma sollecita quindi la collaborazione delle città metropolitane nella pianificazione e gestione forestali<sup>244</sup>, peraltro con richiamo espresso al Testo unico.

---

<sup>244</sup> La norma scansiona l'articolazione del programma ai successivi cc. 2-3, e in quest'ultimo in particolare si dispone che «ciascuna città metropolitana presenta al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare le progettazioni, corredate dai programmi operativi di dettaglio con i relativi costi», con la specificazione, al c. 4, che «le autorità competenti nella gestione del demanio fluviale e nella programmazione degli interventi di contrasto al dissesto idrogeologico introducono, tra i criteri per l'affidamento della realizzazione delle opere, il rimboschimento delle fasce ripariali e delle aree demaniali fluviali, laddove ritenuto necessario per prevenire il dissesto idrogeologico».

In sede di conversione, avvenuta con l. n. 141 del 2019, il legislatore ha apportato aggiunte al testo normativo originario, nonché ulteriori e importanti aggiunte al Testo unico.

Riguardo a queste ultime, con il n. 5 dell'Allegato la legge di conversione aggiunge al testo originario ulteriori disposizioni, tra cui le più rilevanti sono costituite dai cc. 4-*quater*, 4-*quinqües* e 4-*septies*: la prima, in particolare, aggiungendo all'art. 3, c. 2, la lettera *s-bis*, informa il Testo unico dell'importante nozione di bosco vetusto, che individua la «superficie boscata costituita da specie spontanee coerenti con il contesto biogeografico, con una biodiversità caratteristica conseguente all'assenza di disturbi da almeno sessanta anni e con la presenza di stadi seriali legati alla rigenerazione ed alla senescenza spontanee»; la seconda disposizione richiamata, conseguentemente, aggiunge al Testo unico l'art. 13-*bis* per la definizione delle linee guida volte all'individuazione di detti particolari boschi e delle relative modalità di gestione; l'ultima disposizione, infine, riveste importanza in quanto aggiunge al Testo unico l'art. 13-*ter*, che prescrive in capo alle regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano di favorire «il rilascio in bosco di alberi da destinare all'invecchiamento a tempo indefinito», con l'intento quindi di avviare interventi di ricostituzione di ecosistemi forestali finalizzati a diventare vetusti.

Per quanto attiene, invece, alle norme aggiunte in sede di conversione del testo originario del d.l. n. 111 del 2019, merita di essere segnalata anzitutto l'aggiunta dell'art. 4-*bis*, con cui si dispone l'istituzione del «Fondo per il rimboschimento e la tutela ambientale e idrogeologica delle aree interne» (così la rubrica della norma), ma soprattutto quella dell'art. 4-*ter*, con cui si dispone che «il territorio di ciascuno dei parchi nazionali costituisce una zona

economica ambientale (ZEA)»<sup>245</sup>: l'obiettivo della norma pare evidente nel voler dare applicazione al principio dello sviluppo sostenibile, tanto è vero che la sua stessa *littera* fa riferimento, tra le finalità riportate nel c. 1, a «potenziare il contributo delle aree naturalistiche a livello nazionale per il contenimento delle emissioni climalteranti e di assicurarne il rispetto dei limiti previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria, nonché di favorire in tali aree investimenti orientati al contrasto ai cambiamenti climatici, all'efficientamento energetico, all'economia circolare, alla protezione della biodiversità e alla coesione sociale e territoriale e di supportare la cittadinanza attiva di coloro che vi risiedono». È significativo il riferimento espresso, da parte della norma richiamata, al supporto alla cittadinanza attiva, in quanto rappresentativo proprio della necessità dell'incontro tra il principio di sussidiarietà orizzontale e quello dello sviluppo sostenibile.

Rimane inespesso, invece, un collegamento effettivo, sia da parte del d.l. n. 111 del 2019 sia della coeva legge di conversione n. 141, con il sistema di pagamento dei servizi ecosistemici prospettato nel Testo unico, e l'intervento legislativo pare in definitiva volto, principalmente, a riparare al ritardo purtroppo sedimentatosi nel nostro ordinamento in materia di tutela della qualità dell'aria, il quale si è tradotto in un contesto generalmente

---

<sup>245</sup> A norma del citato articolo, in tali zone «possono essere concesse, nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente e nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato, forme di sostegno alle nuove imprese e a quelle già esistenti che avviano un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti di natura incrementale compatibile con le finalità di cui all'articolo 19, comma 6, lettere a), b), d), d-bis) e h), del decreto legislativo 13 marzo 2013, n. 30, a condizione che le imprese beneficiarie mantengano la loro attività nell'area ZEA per almeno sette anni dopo il completamento dell'investimento oggetto delle agevolazioni di cui al presente comma, pena la revoca dei benefici concessi, che non siano in stato di liquidazione o scioglimento e che le attività oggetto di sostegno siano coerenti con le finalità di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono stabiliti criteri e modalità per la concessione delle misure di sostegno di cui al presente comma, assicurando il rispetto del limite delle risorse disponibili».



emergenziale che ha portato alle due evocate procedure di infrazione in capo all'Italia<sup>246</sup>. Un richiamo esplicito ai PSE, normati sia nel Testo unico (art. 7, cc. 8-9) sia nella l. n. 221 del 2015 (art. 70), avrebbe evitato quella che può qualificarsi come un mancato raccordo e una possibile duplicazione normativa.

Ciò non toglie, allo stesso tempo, che l'istituzione di un Fondo appositamente dedicato al rimboschimento, la programmazione di azioni di riforestazione da parte delle città metropolitane e l'aggiunta di disposizioni al Testo unico - definitorie e gestionali - relative ai boschi vetusti, sono rappresentativi della volontà legislativa di coniugare la tutela e la corretta gestione delle risorse forestali non solo per rispettare gli obiettivi sovranazionali ma per dare concreta attuazione allo sviluppo sostenibile delle stesse<sup>247</sup>.

---

<sup>246</sup> Tale rilievo è corroborato, oltre che dal titolo del d.l. (Misure urgenti per il rispetto degli obblighi dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria), dallo stesso tenore letterale dell'art. 5, «Ulteriori disposizioni per fronteggiare le procedure d'infrazione in materia ambientale».

<sup>247</sup> Si veda, in tema, M. AULENTA, *Ambiente: piccoli tributi crescono*, in Riv. dir. fin. e sc. fin., fasc. 1, 2020, pp. 84, ove si contesta al legislatore l'immobilità in materia di imposizioni ambientali: «le nuove forme di imposizione ambientale, delegate dall'art. 15, l. n. 23/2014, sono state irrisse dal mancato esercizio di delega da parte del Governo dell'epoca, ivi prevista. Con disposizione 'furbesca', l'ultimo comma di tale articolo aveva legato i decreti attuativi alla decorrenza di una proposta di mutamento di direttiva preesistente (direttiva 2003/96/CE). Sol però che detta direttiva riguardava una parte soltanto delle accise, quella sui prodotti energetici, nemmeno tutte; mentre nel testo dell'art. 15 era prevista la delega per ben più ampie misure. L'art. 70, l. n. 221/2015, recante l'introduzione di sistemi di remunerazione dei servizi ecosistemici e ambientali (c.d. PSEA) è rimasto inattuato, e solo richiamato dall'art. 7, d. lgs. n. 34/2018, recante la disciplina delle attività di gestione forestale. [...] Tuttavia, nell'art. 1 della legge di bilancio 2020, n. 160/2019, con i commi 634-658 e 661-676, vengono rispettivamente istituiti due nuovi tributi, particolarmente discussi, l'imposta sugli imballaggi di plastica (manufatti con singolo impiego, MACSI) e l'imposta sul consumo di bevande analcoliche edulcorate (nota come soda o sugar tax) [...]. Se si aggiunge la promulgazione del d.l. n. 111/2019, conv. in l. n. 141/2019 (c.d. Decreto clima), si intravede, forse, la ripresa di una consapevolezza ambientale, anche in materia tributaria, che si spera cresca e si irrobustisca».

3.10. *Governance partecipata del patrimonio forestale quale fattore collegato a un indice di maggiore sostenibilità della risorsa: una dimostrazione ecologica.*

La recente letteratura ecologica ha riscontrato empiricamente una correlazione positiva tra il governo partecipato degli ecosistemi forestali e l'incremento della biodiversità degli stessi<sup>248</sup>. In particolare, ancorché i dati siano necessariamente caratterizzati da un'estrema frammentarietà – attesa l'inesistenza di analisi comparative di tutte le foreste su scala globale –, gli stessi mostrano l'evidenza di tale correlazione positiva in contesti nazionali assai differenti, nonostante siano riferiti nel loro complesso alle sole foreste tropicali.

Lo studio in esame dimostra, attraverso un'analisi comparata di dati relativi al contesto sociale, ecologico e di *governance* di 84 casi di foreste tropicali antropizzate e insistenti nel Sud-Est Asiatico e nell'Africa subsahariana, come sia soprattutto la partecipazione decentralizzata, operata quindi su scala locale, a fornire i risultati migliori in termini di aumento della sostenibilità forestale; tale evidenza è stata riscontrata con l'uso dell'indice non-parametrico Chao-1, il quale offre una stima della ricchezza delle specie arboree quale indicatore della complessiva biodiversità forestale.

Ebbene, le evidenze sono concordanti nel rilevare come «la formalizzazione della partecipazione locale al governo delle risorse forestali, mediante politiche di decentramento, costituisca un elemento chiave nell'incentivazione all'uso sostenibile delle foreste, con aumento delle

---

<sup>248</sup> Il riferimento è, in particolare, all'importante studio di L. PERSHA et al., *Social and Ecological Synergy: Local Rulemaking, Forest Livelihoods, and Biodiversity Conservation*, in *Science*, 331, 2011, pp. 1606-1608.

conoscenze locali, una maggiore responsabilità e una maggiore legittimazione percepita delle norme forestali»<sup>249</sup>.

L'analisi comparata realizzata dallo studio in commento dà prova del fatto che i migliori risultati, in termini di sostenibilità, sono riscontrabili nelle foreste in cui gli utenti partecipano ai processi decisionali<sup>250</sup>, mentre, per contro, i risultati di maggiore insostenibilità sono collegati a sistemi forestali in cui gli utenti non sono coinvolti o non partecipano alla gestione e alla formazione decisionale<sup>251</sup>.

I dati confermano che tale relazione positiva tra partecipazione e sostenibilità della risorsa può riferirsi a foreste di qualsiasi dimensione, ma sottolinea e suggerisce al contempo che la positività è maggiormente esperibile all'interno di ecosistemi forestali di piccole dimensioni<sup>252</sup>. Tale ultima circostanza è particolarmente rilevante in riferimento al patrimonio forestale italiano, caratterizzato da una morfologia prevalentemente montuosa e da una storica frammentazione delle proprietà sia private sia pubbliche, essendo queste ultime concentrate soprattutto in capo agli enti locali e – nella maggioranza dei casi – ai comuni. Il dato conferma anche la positività dell'esperienza consuetudinaria italiana dei domini collettivi, esprimendo le caratteristiche della partecipazione degli utenti al governo e ai processi

---

<sup>249</sup> Lo studio si esprime letteralmente in questi termini (p. 1606): «Formalized local participation in forest governance via decentralization is often viewed as a key mechanism to provide incentives to local communities to use forests sustainably through enhanced local knowledge, stronger accountability, and perceived legitimacy of forest rules».

<sup>250</sup> Dato dimostrato, nello studio, con gli indici  $z$  (sostenibilità) e  $P$  (partecipazione): nei casi delle foreste gestite con strumenti partecipativi della popolazione locale tali indici sono positivi ( $z = 2.21$ ,  $P = 0.027$ ).

<sup>251</sup> Gli indici, in tali casi, sono infatti negativi o comunque inferiori rispetto ai casi di maggior partecipazione ( $z = -2.62$ ,  $P = 0.009$ ).

<sup>252</sup> Si riporta il testo integrale, p. 1607: «We find that rulemaking participation is associated with a lower probability of less desirable outcomes (unsustainable forest systems and those characterized by trade-offs) and a higher probability of sustainable forest system outcomes, across smaller and larger forests. But our results suggest that participation in rulemaking may be especially important in promoting positive outcomes in small forest fragments».

decisionali in riferimento a foreste dalle dimensioni relativamente poco estese.

Ancorché l'analisi in esame non offra modelli universalmente applicabili e mutuabili di partecipazione alla *governance* delle foreste, la stessa dimostra inequivocabilmente – essendo la relazione di stretta proporzionalità estendibile analogicamente a tutti gli ecosistemi forestali – la maggior probabilità di conseguire risultati positivi in termini di sostenibilità della risorsa quando gli utenti della stessa partecipano ai processi decisionali e di governo forestali<sup>253</sup>.

I dati confermano e confortano la prospettiva attualmente intrapresa dalla c.d. «quarta epoca»<sup>254</sup> del diritto ambientale, ossia quella, incipiente, del diritto dello sviluppo sostenibile: l'attuazione di tale principio – ancorché non ancora costituzionalizzato – mira a informare teleologicamente tutti i livelli dell'ordinamento del raggiungimento degli obiettivi di tutela ambientale, grazie soprattutto ad un efficace coordinamento con il principio – questo sì costituzionalizzato – della sussidiarietà orizzontale<sup>255</sup>; gli elementi della funzionalizzazione, della partecipazione e del coinvolgimento dei soggetti economici nella tutela delle risorse ambientali, oltre a essere elementi cardine dell'applicazione del principio dello sviluppo sostenibile, si confermano quali fattori determinanti per l'ottenimento dei migliori livelli in termini di

---

<sup>253</sup> Il modello descrive, in altri termini, la maggiore probabilità che si producano effetti positivi sulla sostenibilità delle risorse forestali laddove le stesse vedano la partecipazione degli utenti locali alla *governance*. Secondo quanto affermato dallo studio riportato (p. 1608); «Although achieving desirable outcomes across potentially competing social and ecological objectives is a complex process, our analysis suggests that jointly positive outcomes are far more likely when forest users participate in rulemaking aspects of forest governance».

<sup>254</sup> Si confronti, in tema, il recente contributo di A. BUONFRATE, *Principi del nuovo diritto dello sviluppo sostenibile*, Wolters Kluwer, 2020, p. 15: l'A. fa suo il concetto ecologico di «ecotono» per descrivere metaforicamente la transizione dall'attuale terza fase del diritto dell'ambiente – quella della sua globalizzazione – all'epoca del diritto dello sviluppo sostenibile.

<sup>255</sup> Si veda, ancora, A. BUONFRATE, cit., p. 20, ove l'A. chiarisce come la pervasività da parte del principio dello sviluppo sostenibile nell'ordinamento proprio dalla «combinazione di questo principio con altri principi di rango costituzionale, tra tutti, quelli di solidarietà e di sussidiarietà».

sostenibilità anche secondo quanto riscontrato dalla letteratura ecologica: è la miglior verifica positiva della coerenza tra il principio richiamato e la complessità ecologica delle risorse naturali in rapporto alle esigenze economiche e produttive.

### 3.11. *Riepilogo.*

L'analisi compiuta nel corso del Capitolo, avente ad oggetto lo stato del patrimonio forestale italiano in termini ecologici e di regime amministrativo, nonché gli emergenti studi sui servizi ecosistemici e circa la rilevanza dei sistemi di pagamento degli stessi sia ai fini della migliore gestione delle risorse sia della protezione delle stesse, permette di inquadrare tale strumentario argomentativo a sostegno della tesi finale proposta nel prosieguo del lavoro.

Tale tesi, in particolare, mira a sostenere l'individuazione di un modello agenziale, nello specifico un'Agenzia nazionale per i servizi ecosistemici (tra cui, come riportato nel corso dello studio, quelli forestali rappresentano la componente quantitativamente e qualitativamente maggiore), il quale possa fungere, oltre che da organo ad alta connotazione tecnico-scientifica, da foro partecipativo ove, per i soggetti del patrimonio forestale (proprietari e imprese privati, proprietà collettive, esperienze di amministrazione condivisa tra cittadini e amministrazioni locali per la gestione di beni comuni, enti del Terzo settore coinvolti nella tutela di interessi ambientali), sia possibile organizzare al meglio il governo delle risorse forestali nazionali.

In tale contesto, i sistemi di pagamento dei servizi ecosistemici forestali assumono un ruolo di estrema rilevanza per tutti i livelli

dell'amministrazione: ciò in quanto tali erogazioni non solo mirano ad aumentare la gestione forestale sostenibile su tutto il territorio, con ciò contribuendo alla diminuzione dei costi ambientali, ma contribuiscono anche a diminuire le voci di spesa soprattutto per le amministrazioni regionali, le quali in alcuni casi – come per i terreni boschivi abbandonati o c.d. silenti – si trovano costrette a fronteggiare dei costi per garantire le attività di sostituzione nella gestione (art. 12, d. lgs. n. 34 del 2018).

Le funzioni della prospettata Agenzia si incentrerebbero, quindi, da un lato, nel monitoraggio «istituzionalizzato» delle foreste nazionali e dei relativi servizi ecosistemici, nonché degli altri servizi ecosistemici presenti sul territorio nazionale; d'altro lato, l'ente costituirebbe il foro partecipativo – con ciò aumentando considerevolmente anche il patrimonio conoscitivo sullo stato delle foreste sul territorio italiano – di tutti i possibili soggetti della gestione forestale sostenibile a livello nazionale e, coerentemente, il principale luogo di raccolta ed elaborazione delle informazioni – sia ambientali, sia amministrative – per la redazione della Strategia forestale nazionale e dei suoi aggiornamenti periodici.

L'istituzione di tale Agenzia sarebbe quindi rappresentativa del ruolo strategico costituito dal patrimonio forestale – come detto, unico in termini qualitativi nel contesto europeo – per il contrasto ai cambiamenti climatici e alla conseguente perdita di biodiversità, e ovvierrebbe all'attuale riconduzione della materia forestale all'esterno del perimetro del Ministero dell'ambiente, in quanto di competenza – come noto – del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.

## CAPITOLO IV:

### IL POSSIBILE RUOLO DI UN'AGENZIA NAZIONALE PER I SERVIZI ECOSISTEMICI.

Indice sommario: 1. Genesi storica dell'agenzia nel diritto amministrativo nazionale. 2. Caratteristiche del modello e fenomeno dell'*agencification* in ambito internazionale ed europeo. 3. L'Agenzia europea per l'ambiente. 4. Le agenzie nazionali in materia ambientale. 5. Attualità organizzativa del modello dell'agenzia e della disciplina nazionale di cui al d. lgs. n. 300 del 1999. 6. Il possibile ruolo di un'Agenzia nazionale per i servizi ecosistemici.

«In principio sono le funzioni.»  
M.S. GIANNINI, *Amm. civile*, n. 1, 1957

#### 4.1. *Genesi storica dell'agenzia nel diritto amministrativo nazionale.*

La progressiva affermazione del modello amministrativo dell'agenzia nel contesto del diritto pubblico recente trova origine sia nel carattere di atipicità degli enti pubblici<sup>256</sup>, sia nell'evoluzione dell'organizzazione amministrativa verso una sempre maggiore funzionalizzazione, o meglio oggettivazione funzionale<sup>257</sup>, di alcune sue tipiche attività, enucleate in strutture istituzionali esterne e diverse dai consueti regimi ministeriali di amministrazione<sup>258</sup>.

---

<sup>256</sup> Si veda, in tema, G. NAPOLITANO, v. *Enti pubblici*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. 3, Milano, Giuffrè, 2006, p. 2228, ove le agenzie amministrative sono definite «enti pubblici di amministrazione attiva o di servizio, che operano in favore dell'amministrazione di riferimento o della collettività in generale, i cui interessi sono curati da una specifica organizzazione pubblica»; si veda, inoltre, E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, p. 100: «A conferma del carattere di atipicità degli enti pubblici, è molto frequente la tendenza ad introdurre regimi di diritto speciale: ad es., la legislazione più recente ha istituito una serie di enti pubblici, denominati "agenzie", direttamente disciplinate dalla legge istitutiva, in genere – ma non sempre – configurate come strutture serventi rispetto a un ministero».

<sup>257</sup> Si veda, in proposito, L. CASINI, v. *Agenzie amministrative*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 158, ove si afferma significativamente che l'agenzia «rappresenta una concreta manifestazione, sul piano istituzionale, del principio di distinzione tra politica e amministrazione».

<sup>258</sup> Si confronti in tema F. TOTH, *La diffusione delle agenzie amministrative in Italia*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 1/2007, p. 137, il quale definisce la progressiva funzionalizzazione di alcune attività amministrative in capo ad enti diversi dai tradizionali ministeri, come «il risultato di un processo di disaggregazione dell'apparato amministrativo pubblico», ove, specifica, «per disaggregazione si deve

Il fenomeno, quello dell'attribuzione di specifici poteri gestionali a soggetti istituzionali diversi dai consueti uffici e ambiti ministeriali<sup>259</sup>, non è nuovo al diritto amministrativo nazionale<sup>260</sup> e anzi risponde ad una logica organizzativa di efficienza e buon andamento, caratterizzandosi tali soggetti primariamente per una connotazione di tipo tecnico, laddove l'attività eminentemente

---

intendere la scomposizione dei ministeri in un corpo centrale (il *parent body*) e in diverse agenzie, ad ognuna delle quali viene assegnato un insieme il più possibile omogeneo di attività: in capo al *parent body* rimangono funzioni di indirizzo e controllo, mentre alle agenzie sono assegnati compiti di carattere eminentemente tecnico e operativo». Si veda anche il commento espresso già all'epoca da S. CASSESE, *Poteri indipendenti, Stati, relazioni ultrastatali*, in *Il Foro Italiano*, n. 1/1996, p. 8: «La frammentazione dei poteri pubblici è uno dei più importanti problemi degli ordinamenti moderni. Negli ordinamenti unitari, l'istituzione e, poi, la moltiplicazione degli enti pubblici nazionali e l'affacciarsi di figure ibride, costituite da organismi semi-pubblici, ha tolto il sonno ai cultori dello Stato. Ma anche nelle «state-less societies», pur essendo diverso il punto di partenza, il moltiplicarsi degli organismi pubblici non riconducibili al governo centrale ha posto problemi non indifferenti».

<sup>259</sup> Vedasi ancora, in tema, F. TOTH, cit., p. 137, il quale argomenta che «il processo di *agencification* consiste pertanto nell'isolare alcune specifiche funzioni e responsabilità, assegnandole a strutture in qualche misura separate dalla linea gerarchica degli apparati ministeriali, e perciò più facilmente identificabili. La scomposizione degli apparati governativi in agenzie specializzate e di dimensioni ridotte risponde dichiaratamente al desiderio di migliorare l'azione amministrativa, in termini sia di efficienza che di efficacia: il modello agenzia viene infatti associato alla promozione di una cultura manageriale maggiormente orientata ai risultati e alle esigenze dell'utenza».

<sup>260</sup> Si veda in merito S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 127: «Le amministrazioni e aziende autonome, a differenza dei ministeri, sono state istituite, agli inizi del secolo XX, per le attività privatistiche dello Stato: gestione di patrimoni e di aziende. L'ordinamento delle ferrovie (1905-1907), quello dei telefoni di Stato (1912) e quello del fondo per l'emigrazione (1912) erano espressamente ispirati all'esigenza di consentire all'amministrazione centrale l'esercizio di imprese senza rimanere inceppata nelle norme sulle procedure contrattuali e di spesa dello Stato. E lo stesso può dirsi per le aziende e amministrazioni costituite dopo: poste, foreste, strade e interventi sul mercato agricolo. Ma l'autonomia ad esse conferita, specialmente di carattere finanziario, fu insufficiente se, accanto ad esse, molto presto, andò creandosi un sistema di enti pubblici, prima concepiti come ausiliari dello Stato, poi come strumento per introdurre nell'amministrazione pubblica istituti privatistici (società per azioni, appalto privato, ecc.)»: ancora, l'A. argomenta (pp. 128-129) come il cambiamento più rilevante dell'amministrazione pubblica nazionale più recente è quello iniziato nel 1990: «A partire dal 1990, si è registrato un mutamento della disciplina normativa della pubblica amministrazione. (...) Sono diminuite le dimensioni dell'area soggettivamente pubblica», mentre a fronte di progressive privatizzazioni «altri organismi pubblici sono stati istituiti, con compiti di regolazione e monitoraggio (Autorità per l'informatica, Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni, Agenzia per l'ambiente, Agenzia per i servizi sanitari regionali, tutte del 1993) ed altri ancora vengono razionalizzati con fusioni. Nel 1998-1999 molti enti sono stati riordinati». Si veda anche, relativamente alle prime aziende pubbliche nazionali, G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 1996. Il tema era già stato osservato anche da F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino: tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, pp. 112-113, ove l'A. argomenta a proposito della tendenza progressiva ad una «amministrazione obiettivata» e di una «federazione di competenze» quale risultante di un nuovo sistema amministrativo in cui sia efficacemente assorbito il principio di collaborazione.



politica, di strategia e di indirizzo, permane tipicamente in capo al ministero di riferimento. La dottrina spiega che la recente oggettivazione di rilevanti funzioni amministrative «postula e manifesta la crisi ed il superamento della prospettiva totalizzante dello Stato-persona giuridica che, come noto, ha dominato la costruzione della dottrina pubblicistica classica»<sup>261</sup>.

Tale tendenza è inquadrabile non solo nell'esigenza di razionalizzazione e snellimento delle strutture amministrative esistenti<sup>262</sup>, al fine di renderle adatte al mondo globalizzato e alla complessità delle sue relative interazioni, ma è in coerenza con i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità, di cui all'art. 97 Cost.<sup>263</sup>, e costituisce prova empirica

---

<sup>261</sup> Il riferimento è a P. DURET, *Autorità ed agenzie e l'amministrazione in cammino*, in P. CAVALERI – G. DALLE VEDOVE – P. DURET, *Autorità indipendenti e Agenzie. Una ricerca giuridica interdisciplinare*, Padova, Cedam, 2003, p. 8; l'A. fa sue le parole di F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., p. 86, il quale ebbe a definire la detta tendenza all'oggettivazione come «una evoluzione che sta portando l'Amministrazione dalla sua attuale posizione di detentore autoritario del potere di individuazione degli interessi definiti dalla legislazione o, nel suo ambito, da essa perseguiti, a tutrice paritaria di interessi intesi come interessi dei singoli o della comunità».

<sup>262</sup> Si confronti ancora F. TOTH, cit., pp. 137-138, ove si delinea efficacemente come le principali caratteristiche del modello dell'agenzia amministrativa siano proprio la «specializzazione delle funzioni» e «l'autonomia gestionale»; l'A. argomenta, inoltre, (p. 139) che tra i tratti di maggiore positività riscontrabili nel modello vi sono la garanzia di «alti livelli di efficienza e qualità dei servizi erogati», un aumento «[del]la trasparenza e [del]l'*accountability* dell'azione amministrativa», nonché l'attitudine ad essere soggetto ad elevata capacità relazionale: «si ritiene (...) che svincolare le agenzie dalla gerarchia ministeriale possa facilitarne i rapporti con i soggetti – sia pubblici che privati – a vario titolo impegnati nel settore di competenza; in tale prospettiva, le agenzie diventerebbero così i nodi di un assetto organizzativo “a rete”, che viene da più parti considerato il più promettente superamento del modello ministeriale classico».

<sup>263</sup> Si confronti, infatti, quanto ebbe a dire a proposito dell'imparzialità e del buon andamento M. NIGRO, in *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966, p. 78, ove argomenta che la detta norma di cui all'art. 97 Cost. «stabilisce che “i pubblici uffici sono organizzati ... in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”»: cioè considera questi due requisiti come risultati garantibili, assicurabili da un tipo di organizzazione, da certe regole d'organizzazione (a questo proposito, è stato esattamente notato che questi due risultati sono posti in termini di *sein*, non di *sollen*). E l'affermazione del costituente non è tanto più importante in quanto non si riferisce alla sola attività del legislatore, come pure normalmente si ritiene, ma ad ogni attività (normativa) di organizzazione, la quale è vincolata a costruire l'organizzazione in modo da garantire, *attraverso di essa*, l'imparzialità e il buon andamento. Il costituente cioè chiaramente si preoccupa delle condizioni organizzative, strutturali, formali dell'imparzialità e del buon andamento». Si richiama inoltre, ancora, F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., p. 90, il quale coniuga i principi di imparzialità e solidarietà con la migliore traduzione delle istanze sociali nell'azione amministrativa: «attraverso la associazione dei cittadini alla disciplina della conservazione e dello sviluppo del loro ambiente vitale si aumenta non soltanto il rispetto dei diritti ma anche il rispetto dei doveri: appunto dei

dell'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118<sup>264</sup> della Costituzione.

Ancora, la dottrina chiarisce che «storicamente, l'organizzazione amministrativa per Agenzie si inquadra nel contesto di una amministrazione statale multiorganizzativa»<sup>265</sup>, ovvero entro la quale l'azione amministrativa non è trattenuta esclusivamente nel perimetro ministeriale del potere esecutivo<sup>266</sup>; gli albori di tale orientamento attengono all'attuazione, da parte

---

doveri di solidarietà, tipici della vita comunitaria. [...] Lungi dal potersi riparare dietro gli schemi di una pura azione giuridica e lungi dal poter porre come condizione della propria azione una somma di settori fra loro scollegati, oggi, l'Amministrazione deve assumere un valore globale: essere cioè un insieme di cittadini e autorità. In ogni sua attività è tutta la globalità della società che viene a essere investita, sicché e per il principio di imparzialità e per il principio di solidarietà, l'Amministrazione tende a coincidere, e anzi a combaciare con l'intera società. Della quale, conseguentemente, il cittadino tende a essere un interlocutore, anzi l'unico interlocutore capace di interpretarne i bisogni e capace di soddisfarli».

<sup>264</sup> Si confronti, in tema di sussidiarietà, ancora quanto affermato da F. BENVENUTI, in *Disegno della amministrazione italiana*, Padova, Cedam, 1996, pp. 106-107, il quale – richiamandosi all'art. 5 Cost. – chiarisce in senso dirimente come il nostro ordinamento sia costituzionalmente orientato al pluralismo amministrativo: «È dunque da dire che, nel nostro ordinamento, esiste un pluralismo amministrativo nel senso che più sono gli Enti ai quali è riconosciuto il potere (*rectius*: la capacità) di amministrare», sottolineando come «nei tempi recenti si assiste ad una tendenza ad aumentare la quantità delle funzioni attribuite *ex novo* ad Enti diversi dallo Stato o a questi sottratte secondo un fenomeno cui corrisponde il concetto di deconcentrazione (trasferimento di capacità da un Ente a un altro). Si deve parlare, invece, di decentramento nel caso di trasferimento di competenze da un organo all'altro dello stesso soggetto, mentre la deconcentrazione riguarda il trasferimento di capacità da un soggetto all'altro. Non si deve però credere che tale pluralismo istituzionale possa portare al disordine. Infatti, esso si esplica pur sempre nell'ambito di un altro e concorrente principio: quello dell'unità dell'ordinamento complessivo. Così, di fronte ad un sistema soggettivo pluralistico si pone un sistema oggettivo fondamentalmente unitario che dà al primo la sua stessa validità qualificatrice».

<sup>265</sup> G. SORICELLI, *Le agenzie amministrative nel quadro dell'organizzazione dei pubblici poteri*, Napoli, Jovene, 2002, p. 82.

<sup>266</sup> Si veda ancora G. SORICELLI, cit., p. 82, ove l'A. fa sue le parole di S. CASSESE, in S. CASSESE – C. FRANCHINI (a cura di), *L'Amministrazione Pubblica Italiana. Un profilo*, Bologna, 1994, p. 28, secondo cui la detta organizzazione amministrativa per agenzie si giustifica con un contesto in cui «il ministero perde progressivamente la sua centralità che lo contraddistingueva come figura organizzativa nel periodo precedente, perdendo altresì la posizione di (quasi) monopolio nell'esercizio delle funzioni amministrative». Prosegue l'analisi G. SORICELLI (pp. 84-86), secondo cui tale condizione «quasi-monopolistica» è di diretta derivazione dall'impostazione cavouriana data all'apparato amministrativo italiano con l. n. 483 del 1853, ma nell'arco di un cinquantennio, «accanto ai tradizionali poteri autoritativi e di ordine espressivo di supremazia statale, l'amministrazione scoprì una diversa dimensione operativa caratterizzata dalla necessità di rispondere ai bisogni sempre più emergenti della collettività creando e potenziando la erogazione di servizi alla comunità. Fu per questo che i governi da Giolitti in poi si preoccuparono di assicurare, sotto tale aspetto, una più razionale ed efficiente utilizzazione dell'apparato amministrativo in funzione più di risultati e prestazioni di servizi alla cittadinanza che di impostazione di regole e mantenimento dell'ordine pubblico e sociale. (...)

dei soggetti parastatali, di attività di tipo privatistico o di gestione di beni pubblici: segnatamente, tra le prime aziende autonome nazionali figura proprio l'azienda di Stato per le foreste demaniali<sup>267</sup>.

Dopo la seconda metà del secolo scorso, «il dibattito istituzionale sulla possibile introduzione del modello organizzativo dell'Agenzia nell'ordinamento italiano sulla scorta delle esperienze straniere soprattutto americane e inglesi, si fece intenso sul finire degli anni '60, nel clima riformistico dei governi di centrosinistra che aspiravano a connotare le funzioni amministrative sotto il profilo programmatico ed innovativo»<sup>268</sup>.

L'esperienza ordinamentale ha peraltro conosciuto anche nocivi fenomeni di proliferazione di enti pubblici, con successive esigenze imperative di razionalizzazione da parte del legislatore.

Il progressivo incremento della complessità degli interessi pubblici, soprattutto in materia ambientale, nel contesto nazionale ed europeo sempre

---

L'esigenza di una migliore ottimizzazione dei risultati in termini di efficienti prestazioni di servizi alla comunità organizzata gettò le basi per una forte crescita di strutture organizzative che, nell'ambito della sfera pubblica, si affiancarono ai ministeri, determinando la formazione progressiva di una organizzazione multipolare dei poteri pubblici».

<sup>267</sup> Istituita con l. n. 30 del 1933. Si confronti ancora G. SORICELLI, cit., p. 86: «Il sorgere di tali modelli organizzativi e il loro affermarsi nel contesto socio-giuridico segnò un passo importante per la rottura dell'uniformismo dell'apparato amministrativo, aprendo la crisi di un sistema ministeriale caratterizzato dalla tendenza alla concentrazione di uffici statali in funzione autoritativa del potere pubblico. La diffusione del modello ministeriale come modello univoco e predominante dell'amministrazione dello Stato cominciò, così, ad avvertire i primi segni di un cedimento progressivo proprio a causa della creazione di molteplici enti pubblici a base associativa e di formule organizzative nuove». Si veda anche M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 85, ove l'A. chiarisce che «fino al Novecento gli enti pubblici erano quasi esclusivamente territoriali. Al di là dello Stato, i comuni e le province. Dall'inizio del Novecento prendono a svilupparsi enti pubblici non territoriali ma funzionali. La differenza è che i primi sono enti politici che perseguono tutti gli interessi pubblici che si manifestino all'interno del loro territorio; mentre i secondi sono monofunzionali: curano cioè un solo interesse pubblico, o un insieme limitato di interessi pubblici determinati. Così, in età giolittiana nasce l'Istituto nazionale delle assicurazioni (INA) per gestire le assicurazioni sulla vita. Il fascismo porta con sé una grande espansione degli enti pubblici funzionali: si pensi, fra gli altri, all'ISTAT e all'INPS».

<sup>268</sup> G. SORICELLI, cit., p. 90, il quale argomenta ulteriormente (p. 92) che «in tale contesto le agenzie furono considerate strutture amministrative capaci, da una parte, di operare con criteri manageriali nell'area dei servizi pubblici in una stretta relazione tra obiettivi, risorse occorrenti per conseguirli, ecc., dall'altra come nuove organizzazioni del sistema pubblico idonee ad ovviare alle insufficienze delle competenze e perciò dei comportamenti delle amministrazioni pubbliche tradizionali e centralizzate».

più interconnesso e globalizzato<sup>269</sup> in cui si estrinseca l'azione amministrativa, ha segnato una crisi ulteriore per l'organizzazione tradizionale della pubblica amministrazione; si è detto segnatamente in dottrina, infatti, che «la conoscenza di una legislazione unitaria ed omogenea sul problema ambientale ha fatto da apripista ad una serie di normative disorganiche, che oltre ad impedire una “conoscenza ambientalistica” quale connotato ineliminabile del diritto alla salute collettiva, hanno creato un groviglio inestricabile sulle competenze Stato – regioni – autonomie locali di risanamento, prevenzione e controllo ambientale»<sup>270</sup>. Sulla scorta di tali considerazioni, la dottrina ha ricostruito quindi la progressiva affermazione del modello amministrativo agenziale nel contesto del nostro ordinamento a partire dalla considerazione per cui «l'organizzazione amministrativa come valorizzazione delle risorse ambientali e momento di impulso al riconoscimento del diritto all'ambiente sembra costituire, nell'immaginario normativo, la ragione della creazione delle prime agenzie competenti di riorganizzazione e di controlli ambientali»<sup>271</sup>.

In sostanza, l'agenzia amministrativa è uno strumento di maggiore efficienza per la cura dei crescenti interessi pubblici, soprattutto laddove sia istituita nel contesto di discipline normative settoriali ad alto coefficiente tecnico, come, segnatamente, il diritto ambientale.

Del resto, anche la ricostruzione teorica operata dalla dottrina meno recente circa la funzione di organizzazione della pubblica amministrazione aveva individuato nel fenomeno organizzativo «il complesso degli uffici, quali

---

<sup>269</sup> Si veda in tema, il volume di A. BUONFRATE, *Principi del nuovo diritto dello sviluppo sostenibile*, cit., pp. 18-21.

<sup>270</sup> G. SORICELLI, cit., p. 137.

<sup>271</sup> G. SORICELLI, cit., p. 138, il quale ricorda come peraltro «i primi passi verso la creazione dei nuovi modelli “differenziati” di organizzazione amministrativa, denominati Agenzie, ebbero inizio dal referendum del 18 aprile 1993 che aveva abrogato alcune disposizioni della l. 833/1978 che attribuivano alle unità sanitarie locali competenze proprie in materia di controllo e tutela dell'igiene ambientale».

strumenti predisposti dall'ordinamento per la cura degli interessi generali di una comunità»<sup>272</sup>, come tale non cristallizzato in un dato modello di organizzazione ma necessariamente versatile e adattativo rispetto ai mutamenti politici, sociali, economici e giuridici.

In generale, quindi, le agenzie possono essere definite come enti pubblici che si caratterizzano per estrinsecare specifiche funzioni dell'attività amministrativa, soprattutto di tipo tecnico.

Un ulteriore dato che merita essere sottolineato è come, con la progressiva attribuzione in capo ad enti pubblici di specifiche funzioni amministrative, nonché con la consistente privatizzazione di beni pubblici, si sia assistito alla correlata proliferazione di ulteriori soggetti, preposti al controllo e alla vigilanza, quali le autorità indipendenti.

Le agenzie si configurano, comunque, come uno «snodo relazionale, con ruolo di integrazione, coordinamento, collegamento funzionale e collaborazione tra i diversi livelli di governo, tra i differenti segmenti che disegnano l'attuale policentrismo amministrativo»<sup>273</sup>. Tanto è confermato dal dato letterale della norma di cui all'art. 8 del d. lgs. n. 300 del 1999<sup>274</sup> sull'ordinamento delle agenzie, il quale le definisce come «strutture che, secondo le previsioni del presente decreto legislativo, svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale, in atto esercitate da ministeri ed enti pubblici», specificando espressamente che «esse operano al

---

<sup>272</sup> M. NIGRO, cit., p. 116; l'A. proseguiva l'analisi affermando, significativamente, a p. 117, che «l'organizzazione non è un corpo estraneo e sovrapposto rispetto al territorio delle relazioni e delle ragioni di vita del gruppo, ma è uno sviluppo logico di esse e si pone nei loro confronti quale elemento integratore e potenziatore: non, cioè, un ricamo che si aggiunge dall'esterno al tessuto sociale, ma il rinforzamento di alcune delle trame di questo tessuto. Ciò spiega in che senso vada intesa la strumentalità dell'amministrazione».

<sup>273</sup> P. DURET, cit., p. 39-40: l'A. ritiene inoltre «particolarmente significativa (...) la tematica dei flussi informativi e di conoscenza che connota la disciplina di svariate Agenzie».

<sup>274</sup> Il d. lgs. n. 300 del 1999 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), come noto, è la prima norma organica in materia di agenzie, oltre che di riordino dei ministeri esistenti.

servizio delle amministrazioni pubbliche, comprese anche quelle regionali e locali». Come disposto espressamente già all'art. 1, c. 1, del citato d. lgs., l'istituzione di agenzie mira ad attuare l'obiettivo della norma, ovvero la razionalizzazione dell'amministrazione ministeriale e periferica dello Stato<sup>275</sup>.

L'iniziale incremento di tali enti pubblici, autonomi e ausiliari, denominati agenzie, istituiti al volgere del secolo scorso<sup>276</sup> al fine di conferire maggiore efficienza e buon andamento al complesso della pubblica amministrazione, non si era infatti tradotto in una definizione giuridica e normativa puntuale, tanto che «l'imprecisione dei connotati giuridici di identificazione della natura delle Agenzie e la lacunosità del termine ampliabile o riconducibile a seconda delle esigenze pubbliche concrete hanno costituito, paradossalmente, i tratti comuni dei nuovi modelli organizzativi disciplinati dalle leggi di settore»<sup>277</sup>.

Una chiara configurazione normativa per le agenzie ha fatto ingresso nell'ordinamento, come anticipato, solo con il detto d. lgs. n. 300 del 1999: questo ha dato uniformità definitoria a tali enti «a prevalente funzione tecnica

---

<sup>275</sup> Si riporta il testo letterale dell'art. 1, c. 1 del d. lgs. n. 300 del 1999: «Il presente decreto legislativo, in attuazione della delega disposta con l'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, modificato dall'articolo 1 della legge 16 giugno 1998, n. 191 e dall'articolo 9 della legge 8 marzo 1999, n. 50, detta norme per la razionalizzazione, il riordino, la soppressione e la fusione di ministeri, l'istituzione di agenzie, il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato».

<sup>276</sup> Si ricordano, tra le agenzie amministrative istituite in Italia antecedentemente al d. lgs. n. 300 del 1999: Agenzia per la rappresentanza negoziale nelle pubbliche amministrazioni – ARAN (art. 50 d. lgs. n. 29 del 1993, sostituito dall'art. 2 del d. lgs. n. 396 del 1997); Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente – ANPA (d.l. n. 496 del 1993, convertito in l. n. 11 del 1994); Agenzia spaziale italiana – ASI (l. n. 186 del 1988 e d. lgs. n. 27 del 1999); Agenzie per i servizi sanitari regionali (d. lgs. n. 266 del 1993 e d. lgs. n. 115 del 1998); Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali (art. 17, c. 76, l. n. 127 del 1997); Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (d. lgs. n. 66 del 1999); Agenzia per le erogazioni in agricoltura (d. lgs. n. 165 del 1999).

<sup>277</sup> Si confronti ancora G. SORICELLI, cit., p. 219. Si confronti in tema anche M. MONTEDURO, *Modelli organizzativi e funzione. Il caso dell'Agenzia italiana del farmaco*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 28, ove l'A. chiarisce efficacemente come «il dibattito sulla ricostruibilità dell'agenzia amministrativa come nuovo ed originale modello organizzativo nel sistema italiano, sui caratteri comuni che ne connoterebbero l'identità e sulla possibilità di differenziare tale modello da altri, quali quello delle autorità amministrative indipendenti o quello degli enti pubblici strumentali, è ben lontano dall'aver trovato un approdo condiviso nella dottrina, la quale, al contrario, si è divisa giungendo a conclusioni differenti e, spesso, opposte».

e operativa»<sup>278</sup> e dei motivi a sostegno dell'azione legislativa si può dire che attengano «alla crisi del modello ministeriale e delle relative formule organizzative dell'ente pubblico, organismi questi non più in grado di assicurare, nel sistema amministrativo, data l'eterogeneità delle funzioni pubbliche emergenti, quelle particolari conoscenze specialistiche e professionali capaci di attuare indirizzi ed obiettivi pubblici predeterminati a livello politico»<sup>279</sup>.

Il modello generale di agenzia amministrativa adottato nel nostro ordinamento, come delineato dal citato art. 8 del d. lgs. n. 300 del 1999, consta di diversi gradi di autonomia: statutaria, finanziaria, gestionale, relazionale<sup>280</sup>; a norma del c. 2 del medesimo articolo, il legislatore ha

---

<sup>278</sup> G. SORICELLI, cit., p. 231.

<sup>279</sup> G. SORICELLI, cit., p. 221. Si veda ancora L. CASINI, v. *Agenzie amministrative*, cit., p. 163, ove l'A. argomenta che «nel sistema amministrativo italiano, [...] il termine agenzia è un nomen polisemantico, che indica sia figure rientranti indistintamente negli enti pubblici, sia uffici-organi ministeriali dotati di personalità giuridica, sia, infine, enti con personalità giuridica incardinati nell'organizzazione governativa».

<sup>280</sup> Il c. 4 dell'art. 8 compendia i principi che soprassedono all'autonomia statutaria delle agenzie, in merito alla definizione del direttore generale (lett. a), l'attribuzione al direttore generale e ai dirigenti dell'agenzia dei poteri e della responsabilità per il conseguimento dei risultati fissati dal ministro competente (lett. b), la previsione di un comitato direttivo (lett. c), la definizione dei poteri ministeriali di vigilanza (lett. d e d1-d4), la definizione, tramite apposita convenzione tra ministro competente e direttore generale dell'agenzia, degli obiettivi specificamente attribuiti a questa ultima, nell'ambito della missione ad essa affidata dalla legge, nonché dei risultati attesi in un arco temporale determinato, dell'entità e delle modalità dei finanziamenti da accordare all'agenzia stessa, delle strategie per il miglioramento dei servizi, delle modalità di verifica dei risultati di gestione, delle modalità necessarie ad assicurare al ministero competente la conoscenza dei fattori gestionali interni all'agenzia, quali l'organizzazione, i processi e l'uso delle risorse (lett. e). L'autonomia di bilancio è riconosciuta dalla successiva lett. f, «nei limiti del fondo stanziato a tale scopo in apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del ministero competente» con l'attribuzione di specifici «autonomi poteri per la determinazione delle norme concernenti la propria organizzazione ed il proprio funzionamento, nei limiti fissati dalla successiva lettera l». Quest'ultima norma impone, infatti, una generale «determinazione di una organizzazione dell'agenzia rispondente alle esigenze di speditezza, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa». Quale altro limite, stavolta di natura interna, al modello dell'agenzia, la previsione dell'istituzione di un collegio dei revisori dei conti, nominato con decreto del ministro competente (lett. h) nonché di un apposito organismo preposto al controllo di gestione (lett. i). L'autonomia finanziaria e gestionale si estendono, in ogni caso, ai sensi della lett. m, alla possibilità per l'agenzia (*rectius*, «del direttore generale di deliberare e proporre all'approvazione del ministro competente, di concerto con quello del tesoro») regolamenti interni volti ad organizzare la propria contabilità interna sulla scorta di principi civilistici «anche in deroga alle disposizioni di contabilità pubblica».

sottoposto le stesse al «controllo della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20», nonché «ai poteri di indirizzo e di vigilanza di un ministro»<sup>281</sup>.

I tratti comuni del modello dell'agenzia amministrativa, nel contesto della prassi sperimentata a livello nazionale, sono stati quindi ricondotti dalla dottrina essenzialmente alle funzioni di coordinamento che lo stesso offre, definendolo come «amministrazione autonoma e specializzata di ausilio multireferenziale»<sup>282</sup>.

L'ordinamento italiano, peraltro, è inserito nel contesto comunitario europeo: da questo punto di vista, le agenzie (come anche le autorità indipendenti) costituiscono uno strumento di snodo relazionale non solo interno, ma anche con le amministrazioni comunitarie; allo stesso tempo, le

---

<sup>281</sup> Ai sensi del successivo c. 4, di cui si è riportato il testo alla nota precedente.

<sup>282</sup> Il riferimento è a M. MONTEDURO, *Modelli organizzativi e funzione*, cit., pp. 44-45, il quale argomenta che «nell'epoca del pluralismo istituzionale, in un contesto ordinamentale fondato sul riconoscimento e sulla garanzia dell'autonomia di una molteplicità di centri di decisione amministrativa, il principio di coordinamento tra l'attività dei diversi soggetti pubblici è avvertito sempre più come valore fondamentale e riferimento indispensabile per evitare che la frammentazione della sovranità degeneri in conflitto permanente ed in dissipazione, per attrito, delle energie pubbliche disponibili. Le agenzie amministrative, in tale prospettiva, potrebbero essere interpretate quali strutture di coordinamento degli attori pubblici presenti in un determinato settore di attività, capaci di rappresentare un'alternativa nuova, sul piano dell'organizzazione amministrativa, a tradizionali tecniche di coordinamento utilizzate nell'esperienza italiana quali: (i) l'instaurazione normativa di relazioni di sovraordinazione rispetto ai soggetti da coordinare, secondo gli schemi della gerarchia o della direzione; (ii) il modello delle amministrazioni 'per collegi' co-partecipati dai soggetti coordinati; (iii) gli strumenti dell'amministrazione consensuale ex art. 15 della legge n. 241/1990 (il coordinamento infrastrutturale perseguito attraverso le conferenze dei servizi, gli accordi di programma, etc.)»; l'A. intende il concetto di «multireferenzialità» (p. 53) nel senso che «l'agenzia amministrativa è una struttura che viene chiamata ad operare a servizio dell'intera rete di attori pubblici del settore al quale è preposta, ponendosi come referente unitario di una pluralità di amministrazioni pubbliche collocate in livelli istituzionali diversi». Si veda, in tema, ancora L. CASINI, v. *Agenzie amministrative*, cit., p. 162: «Le agenzie sono [...] una ulteriore conferma della presenza, nella pubblica amministrazione italiana, di differenti modelli organizzativi e l'aspetto peculiare di questi organismi consiste nel fatto che essi, da enti costituiti al duplice fine di operare una «sostituzione tecnologica di uffici dello Stato» e decongestionare l'amministrazione centrale, sono divenuti strumento per ridisegnare l'organizzazione ministeriale».



agenzie nazionali si caratterizzano, nella loro stessa origine, per un'importante «matrice comunitaria»<sup>283</sup>.

Secondo autorevole dottrina<sup>284</sup>, la prassi non ha poi saputo tradurre adeguatamente, nel contesto nazionale, le giuste caratteristiche di autonomia delle agenzie istituite, con ciò limitando il miglioramento complessivo dell'azione amministrativa. Il dato storico non toglie, al contempo, la validità riconosciuta al modello soprattutto nell'epoca attuale del pluralismo istituzionale e amministrativo<sup>285</sup>.

---

<sup>283</sup> P. DURET, cit., p. 45; in riferimento alle agenzie, l'A. ricorda che «all'origine delle Agenzie fiscali si è indicata l'esigenza di adeguare il modello organizzativo del dicastero, fra l'altro, allo sviluppo dei rapporti con l'Unione europea, mentre interamente plasmata dalla matrice comunitaria appare la disciplina dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura – AGEA – ex d. lgs. n. 165/1999. Vi sono poi direttive comunitarie che prevedono in ogni Stato membro la creazione di organismi incaricati appositamente di controllare determinati standards comunitari, e ciò in base all'art. 95 [ex 100A] del Trattato».

<sup>284</sup> In particolare, M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 85, ove si afferma testualmente che «se dalle norme si passa alla prassi effettiva, occorre dire che la figura organizzativa delle agenzie amministrative è stata utilizzata senza dare sufficiente rilievo all'autonomia, che è chiara nel disegno legislativo. Nella realtà concreta, dunque, si sono molto attenuate le differenze con la figura del ministero».

<sup>285</sup> Si veda ancora M. MONTEDURO, *Modelli organizzativi e funzione*, cit., p. 46: «nell'epoca del pluralismo, le relazioni di sovraordinazione/subordinazione (*top/down*) tra livelli istituzionali, oltre a subire una drastica dequotazione in termini quantitativi e qualitativi in ragione del quadro costituzionale, si rivelano spesso inefficaci, perché mal tollerate (se non, *de facto*, paralizzate) dai centri di potere autonomi, destinatari degli indirizzi impartiti dal livello 'superiore': le autonomie, infatti, tendono ad essere gelosamente custodite, quale esito di un processo di decentralizzazione difficilmente reversibile. Restano, pertanto, a presidio della ricerca di forme di coordinamento, i 'tavoli' paritari di dialogo rappresentati (in un'ipotesi strutturale) dalle amministrazioni per collegi e/o (in una proiezione funzionale) dagli accordi inter-amministrativi. Si tratta, tuttavia, di luoghi ove rischia di svolgersi un dialogo non produttivo tra soggetti che non riescono a intendersi se e finché, metaforicamente, parlano lingue differenti. Se, infatti, non è stato nel tempo costruito e conquistato un rapporto di *fiducia reciproca* e se, in settori particolarmente complessi dal punto di vista tecnico-scientifico, si muove dalla conoscenza, in ordine allo stesso problema, di dati e saperi differenti, ossia da *asimmetrie informative*, anche in ordine alle esperienze ed alle problematiche concretamente vissute dai singoli interlocutori, il dialogo tra i diversi attori pubblici potrà essere anche formalmente imposto o recitato, ma finirà per rivelarsi, in concreto, improduttivo di sinergie effettive e di collaborazioni sostanziali».

#### 4.2. *Caratteristiche del modello e fenomeno dell'agencification in ambito internazionale ed europeo.*

Nel contesto degli ordinamenti internazionali ed europei<sup>286</sup>, il fenomeno dell'*agencification* appare non solo in misura maggiore, ma si caratterizza anche per essere più strutturato<sup>287</sup>, a differenza dei tratti di estemporaneità e frammentarietà che si sono riscontrati nell'esperienza amministrativa italiana.

L'ordinamento statunitense può essere considerato come il paradigma di maggiore estensione organizzativa dell'amministrazione per agenzie<sup>288</sup>, in cui

---

<sup>286</sup> Si veda ancora F. TOTH, cit., p. 135-136, ove l'A. spiega che «a partire dagli anni Ottanta il ricorso a tale modello amministrativo ha (...) costituito una vera e propria “moda” (Pollitt et al., 2001), innescando un processo globale di policy diffusion che si è rapidamente propagato in paesi anche molto distanti tra loro: dal Regno Unito alla Nuova Zelanda, dal Canada ai Paesi Bassi, dal Giappone alla Thailandia (Pollitt e Talbot, 2004)». Per una disamina ricostruttiva dell'evoluzione del fenomeno in esame, si veda anche L. LAMBERTI - G.A. PRIMERANO, *Il principio di efficienza ed i modelli amministrativi: le agenzie amministrative*, in R. CAVALLO PERIN - A. POLICE - F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, in L. FERRARA - D. SORACE, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, vol. I, Firenze University Press, 2016, pp. 283-300.

<sup>287</sup> Si veda, in tema, D. BARBIERI, *Agenzie Europee: un esempio di evoluzione (istituzionale) amministrativa?*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3/2007, p. 79, il quale considera tali enti come «strutture organizzative con un proprio ruolo nel processo di integrazione europea, ovvero ciò che Kreher (1997) ha definito *l'integrazione amministrativa*»; ancora, a pp. 86-87, spiega come «la creazione di agenzie (...) sia il risultato (...) di un processo *ordinario* di trasformazione istituzionale».

<sup>288</sup> Si confrontino, in merito all'organizzazione amministrativa per agenzie nell'ordinamento degli Stati Uniti, per un'analisi casistica, A. AVERARDI, *Discrezionalità e accountability delle agenzie statunitensi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/2016, pp. 437-452, e per uno studio istituzionale M. BORZI, *Le agenzie amministrative nell'ordinamento statunitense*, CISU, Roma, 2005, p. 13: «L'apparato amministrativo che nel suo insieme corrisponde al nostro concetto di P.A. non ha, negli Stati Uniti, una struttura collegata in un disegno unitario ma è composta da una serie di entità che vengono generalmente indicate come 'agenzie'. [...] D'altra parte, il termine 'Agency' è conforme all'impostazione voluta dalla Costituzione: il Presidente è titolare del potere esecutivo ed è perciò il 'dominus' di ogni attività di esecuzione delle leggi. Il Congresso, poi, è il titolare del potere di legiferare nella sua interezza ed anche quando l'emanazione di norme di rango inferiore è devoluta a organismi di livello amministrativo, la titolarità del potere normativo non muta, ricorrendosi all'istituto della c.d. 'delegation'. In questa configurazione di poteri istituzionali a titolarità esclusiva delle rispettive funzioni caratterizzanti, l'Amministrazione si atteggia 'naturalmente' come agente per conto di altri». Dal punto di vista storico, la progressiva estensione delle agenzie nel panorama amministrativo statunitense ha inizio alla fine del XIX secolo, vede un forte incremento durante il periodo della Grande Depressione e torna ad assumere rilievo verso la metà degli anni Settanta; come riportato ancora dall'A., p. 24-26, «le tappe che hanno segnato questa crescente presenza dell'Amministrazione nella vita sociale sono, storicamente, legate alla 'Progressive Era', al 'New Deal' e all'Administrative Procedure Act', nonché alla legislazione più recente che ha aperto le agenzie all'informazione ed al dialogo con il pubblico ('Freedom of

«nella teoria e nella pratica il termine ‘Agency’ diviene sinonimo di Amministrazione, secondo una tendenza in cui il tipico elemento strutturale utilizzato per svolgere i singoli compiti rientranti nella funzione amministrativa, designa l’intera struttura nel suo insieme»<sup>289</sup>.

Lo schema organizzativo della delegazione ad agenzie quali «strumento servente di poteri costituzionali che necessitano di strumenti operativi per l’attuazione dei propri indirizzi»<sup>290</sup> è riconducibile al noto rapporto principale-agente<sup>291</sup>, e ciò in riferimento anche alla nota dimensione patologica di tale schema organizzativo, riferibile all’esistenza – e in quale misura – di asimmetrie informative<sup>292</sup>; ma, nel suo complesso, il sistema

---

Information Act’ del 1974 e il ‘Government in the Sunshine Act’ del 1976). La ‘Progressive Era’, che va all’incirca dal 1890 al 1915, ha visto la creazione della prima ‘independent Agency’, la ‘Interstate Commerce Commission’, ed il sorgere di una prima importante forma di ‘regulation’ emanata al di fuori della ‘policy’ nascente nel Congresso. Il ‘New Deal’, l’epoca della presidenza Roosevelt, caratterizzata da un forte solidarismo sociale correttivo delle distorsioni del più selvaggio liberismo economico, introdusse l’idea politica del governare con metodo scientifico. L’‘expertise’, come qualità dei governanti, venne considerata un metodo superiore alla pura ideologia politica nella risoluzione dei problemi sociali. [...] Le nuove agenzie furono preposte alla regolazione del mercato (esempio, la ‘Securities and Exchange Commission’) ed alla sicurezza sociale (esempio, la ‘Social Security Administration’). L’impegno politico corrispondente alla istituzione di tali agenzie era quello di un’azione positiva, promotrice di valori di democrazia economica, contrapposta al libero mercato ed alle soluzioni puramente ‘private’. [...] Lo sviluppo ulteriore del diritto amministrativo si è incentrato sull’informazione, considerata un fattore fondamentale del processo decisionale amministrativo, cioè una conoscenza continua e dettagliata dei fatti considerati nel provvedere che sola può dare la delineazione esatta dell’interesse pubblico da soddisfare. Di essa, tuttavia, si è considerato sia il flusso circolare, quindi non soltanto verso l’Amministrazione, ma anche da essa verso il pubblico, e la sua limitazione in funzione della salvaguardia dei valori della persona o di delicati interessi economici».

<sup>289</sup> Il riferimento è a M. BORZI, cit., p. 13.

<sup>290</sup> Si veda ancora M. BORZI, cit., p. 15.

<sup>291</sup> Lo schema, come paradigma di analisi, emerge in letteratura; si confronti, in particolare, M. THATCHER, *Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe*, in D. GERADIN – R. MUÑOZ – N. PETIT, *Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2005, pp. 48-50.

<sup>292</sup> Si confronti, in merito, ancora M. BORZI, cit., pp. 15-16: «Nella storia dell’organizzazione amministrativa statunitense a questo schema viene collegato un duplice ordine di problemi la cui soluzione è, in definitiva, un punto di riferimento per i problemi del controllo democratico e dell’efficienza nella P.A. valido per tutti i paesi avanzati. I problemi connessi allo schema dell’‘agenzia’, sono così proponibili: allorché i cittadini delegano autorità al Governo, rischiano che coloro che sono eletti agiscano nel proprio interesse personale, appropriandosi e/o riducendo i ‘collective gains’. Gli organi elettivi stessi, poi, affrontano il rischio che gli amministratori dell’agenzia agiscano, a loro volta, nel proprio interesse personale piuttosto che per realizzare le preferenze dei ‘principals’. Lo schema è ulteriormente complicato dal fatto che la delega alle ‘Agencies’ è in genere

amministrativo per agenzie, come costituitosi nell'ordinamento statunitense, è paradigmatico della funzionalizzazione delle attività amministrative e permette di inquadrare come «non illogico [...] che una certa aliquota di potere amministrativo e politico non connesso alla struttura dell'Esecutivo (e, in certo qual modo, alla maggioranza politica che lo sostiene) sia fisiologico in un ordinamento avanzato, in funzione della tutela rafforzata di particolari interessi comunitari»<sup>293</sup>.

Il principio di separazione dei poteri non risulta inficiato, stante la funzione di controllo operata sulle agenzie dai soggetti del potere esecutivo (il Presidente), legislativo (il Congresso) e giudiziario (la Corte Suprema)<sup>294</sup>; al

---

compiuta con la specificazione di alcuni risultati da raggiungere, e tuttavia, è frequente che la delega stessa importi la facoltà, per l'agente, di scegliere tra diverse 'policy options' [...]. Le agenzie, dunque, si trovano a svolgere un ruolo in cui non è soltanto il principio di legalità, da un lato, e la soggezione all'indirizzo governativo, dall'altro, a caratterizzare l'azione, piuttosto, parrebbe la duplice riferibilità della loro azione regolatrice di tipo normativo al potere legislativo e all'esecutivo. Questo fenomeno è accentuato dal fatto che lo svolgimento di attività non normativa, di emanazione di atti a effetti singoli e concreti, risulta recessivo di fronte alla crescente preferenza ad investire l'Amministrazione di compiti di regolazione».

<sup>293</sup> Il riferimento testuale è, ancora, a M. BORZI, cit., p. 17, ove l'A. argomenta efficacemente che «in tal senso, la giustificazione di questa 'svolta' evolutiva del sistema, rinvenibile, come s'è detto, nell'idea guida della tutela rafforzata di peculiari interessi socioeconomici, rinvia all'esigenza di un'elevata imparzialità di gestione, tanto che negli Stati Uniti il complesso di organi che corrisponde a questa funzione di tutela è stato rinchiuso nella formula unificatrice del 'Fourth Branch' (assimilabile a un 'quarto potere')».

<sup>294</sup> In questo senso muove la giurisprudenza consolidata della stessa Corte Suprema; si veda ancora l'analisi compiuta da M. BORZI, cit., p. 18: «la Corte Suprema ha [...] costantemente evitato di costruire nuove categorie che non avessero fondamento nella Costituzione e, seguendo un processo che le è congeniale, ha affinato ed evoluto l'analisi della portata del principio di separazione. In pratica, senza rinunciare alla centralità ordinatrice del principio stesso, lo ha temperato alla luce di esigenze pratiche di vitalità del sistema. Da un lato, ha continuato a censurare la legislazione in tema di autorità amministrative che determinasse l'invasione della sfera funzionale di un altro potere, legislativo o giudiziario (decisione «Northern Pipeline Constructions vs Marathon Pipeline Co.» del 1982, o la ben nota «INS vs Chadha» del 1983, come pure «Bowsher vs Synar» del 1986). Dall'altro però ha riconosciuto la legittimità delle varie 'Independent Regulatory Commissions'. Ciò è avvenuto in base al riconoscimento dell'importanza di fatto di tali organismi, cui risultava ormai stabilmente affidato il governo di settori nevralgici dell'economia [...]. L'analisi della Corte ha altresì sottolineato come una certa distanza dal controllo politico risulti opportuna in considerazione del tipo di competenze spettanti a dette agenzie. Sulla scorta di tali considerazioni, l'elemento che, per la giurisprudenza, neutralizza la lesione arrecata al principio di separazione è stato ravvisato nella presenza di controlli esterni, da parte di Esecutivo, Legislativo e Giudiziario. Basti rilevare che le IRC sono soggette alla legislazione emanata dal Congresso, al potere di nomina e indirizzo del Presidente (per quanto ciò risulti ancora indefinito nella sua portata) nonché alla 'judicial review' dei tribunali». L'A. riporta (p. 24), peraltro, un

contrario, lo schema organizzativo dell'amministrazione per agenzie contribuisce a rendere l'azione regolamentare meno costosa e più adattabile rispetto ai mutamenti delle circostanze politiche, economiche e sociali<sup>295</sup>.

Nel contesto europeo, diversamente, il nostro ordinamento è inserito in un «sistema integrato di amministrazione comunitario-nazionale»<sup>296</sup>, e su tale scorta l'espansione delle agenzie in ambito nazionale può ricondursi, come detto, ad una matrice comunitaria.

L'ordinamento europeo<sup>297</sup>, in particolare, ha infatti posto in essere «la realizzazione di moduli organizzativi affidabili, liberi da dirette influenze politiche e strutturati come foro di partecipazione, oltre che di funzionari comunitari, anche di esperti e di rappresentanti di interessi privati»<sup>298</sup>.

Motivi di successo del modello<sup>299</sup>, soprattutto in tale ambito, sono le caratteristiche più tipiche dell'agenzia: l'autonomia funzionale, la

---

interessante *obiter dictum* rappresentativo del generale orientamento giurisprudenziale: «è illuminante l'opinione del 'justice' Jackson (celebrato giudice della Corte Suprema nel periodo che va dal 'New Deal' alla Guerra Fredda), che in una sentenza del 1952 affermava: 'Il sorgere di corpi amministrativi è stata probabilmente la tendenza giuridica più significativa dell'ultimo secolo, e forse oggi sono coinvolti più valori ed interessi nelle decisioni dell'Amministrazione che non nelle decisioni delle Corti».

<sup>295</sup> Si veda ancora M. BORZI, cit., p. 28: «I costi inferiori delle decisioni a livello amministrativo rendono [...] possibile un'alta adattabilità del processo regolamentare amministrativo. Con lo stabilire standard fondamentali e poi il delegare ad un corpo amministrativo il compito di accomodare detti 'standard' alle condizioni effettive ed attuali del contesto sociale, il potere legislativo può creare un'utile elasticità di disciplina a fronte di mutevoli circostanze. [...] La formula della elasticità di formulazione tende a coprire, in tutte le società avanzate, il campo delle decisioni 'a impatto tecnologico', dove la costante evoluzione scientifica consiglia di astenersi dal 'congelare' la disciplina mediante l'assorbimento nell'ambito dell'elaborato processo della produzione legislativa primaria».

<sup>296</sup> P. DURET, cit., p. 45.

<sup>297</sup> Si confronti, in tema, J. ALBERTI, *Le agenzie dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 25, ove l'A. individua le agenzie europee quali «punti di contatto istituzionalizzato con le parti sociali».

<sup>298</sup> P. DURET, p. 50.

<sup>299</sup> La dottrina ha fatto riferimento peraltro ad una proliferazione del fenomeno in esame: si veda ancora J. ALBERTI, cit., pp. 47-48, ove l'A. argomenta in proposito come lo stesso sia connesso alla proliferazione delle autorità indipendenti: «il processo di *agencification* dell'Unione europea viene, infatti, spesso analizzato proprio in tale ottica comparata, alla luce ed in funzione delle teoriche giuridiche ed economiche che hanno portato all'ascesa delle autorità indipendenti a livello nazionale» e sottolinea come «la creazione di agenzie a livello nazionale è stata operata, seppur secondo modalità e finalità di volta in volta distinte e specifiche, per rispondere ai cambiamenti macroeconomici cristallizzati nell'immaginario collettivo dalla caduta del muro di Berlino e dall'incontrastata affermazione di un modello economico saldamente capitalista e di tipo neo-liberista; uno scenario,

connotazione di *expertise* tecnica e la «vocazione relazionale, nel quadro di una *multi-level governance*»<sup>300</sup>.

---

dunque, che non può certo dirsi certo causato direttamente dal processo di integrazione europea, ma parimenti nemmeno in contrasto con i valori fondanti di quest'ultimo. Le teorie del New Public Management si rivolgevano, infatti, agli Stati che intendevano esercitare un ruolo nell'economia attraverso la regolamentazione dei mercati e non la produzione o la prestazione diretta di beni o servizi. Molta parte della dottrina, peraltro, vide nell'ondata di creazione di agenzie comunitarie dei primi anni Novanta la possibilità per la Comunità di guidare questi cambiamenti e, per questo, sottolineò la necessità di creare agenzie composte da autorità nazionali indipendenti sia dalla Commissione europea che dai governi nazionali, cui attribuire poteri incisivi, di portata generale, per la regolamentazione dei mercati a livello europeo». In generale, il fenomeno di *agencification* in ambito europeo si è svolto in senso storicamente inverso rispetto all'esperienza ordinamentale statunitense; il fenomeno è ben delineato da P. MAGNETTE, *The Politics of Regulation in the European Union*, in D. GERADIN – R. MUÑOZ – N. PETIT, *Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2005, p. 4: «The question of the state's intervention on the market has been the major cleavage of democratic politics in the twentieth century, leading to a quite stable opposition between a non-interventionist right and a statist left. In the first half of the century, the debate was cast in different terms in Europe and the US, and the two conceptions only converged in the 1980s. Initially, in Europe, the advocates of public intervention did not reason in terms of 'regulation': as it opposed a public sphere governed by equal rights, to a private market ruled by unequal wealth, the worker movement aimed at transferring some of the market's functions to the public realm, and to replace private rules by public laws. In the US, on the contrary, in the absence of a strong worker movement, the 'left' was dominated by a more liberal vision, less hostile to the capitalist economy. While supporting stronger public interventions on the market, the New Dealers saw the state as a corrective, not a substitute to the market. Such a reasoning became widespread after the 1929 crisis, and legitimised the government's wide programmes and the progressive abandonment by the Supreme Court of its sanctified doctrine of private property. [...] In Europe, this liberal and pragmatic vision only gained ground in the 1980s. The 'New Right' denounced the failures of the post-war Keynesian state and dominated the electoral cycle for most of the decade. The left underwent a deep ideological crisis and progressively renounced its collectivist credo. The collapse of the Soviet Union strengthened the belief that the market was the best engine of growth. In conformity with the new dominant 'paradigm' of public action, large segments of the public sector were privatised or liberalised: it is in this context that the state had to be redefined as a 'regulator'. In the same time, the emergence of new social movements denouncing the negative externalities of the market (in terms of public goods such as health, consumer and environment protection...) gave public authorities a new *raison d'être*. The 'paradigm shift', from the Keynesian to the regulatory state, generated a new stream of economic and political research dedicated to the foundations of public action. Researchers aimed at identifying the criteria which make a public action both necessary and efficient».

<sup>300</sup> P. DURET, cit., p. 63. Si veda anche, in tema, E. CHITI, *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, Cedam, 2002, pp. 56-57, ove l'A. chiarisce efficacemente, in prospettiva storica, come «la questione del *deficit* esecutivo a livello comunitario, che ostacola la realizzazione ed il funzionamento di un effettivo mercato interno, per ragioni funzionali e politiche non può essere risolta, agli inizi degli anni novanta del secolo scorso, mediante la rimozione del principio di amministrazione decentrata e la creazione di un'amministrazione comunitaria centralizzata»; in tal senso, «l'adozione di discipline settoriali per la cui attuazione sono posti in essere sistemi amministrativi misti – composti, cioè, di uffici nazionali, sovranazionali e, talora, comuni – e coordinati da uffici entificati europei può essere interpretata, allora, come la risposta a questa impasse»: infatti, «l'esigenza di un'azione amministrativa comune in certi settori e le difficoltà – insormontabili, a questo stadio dell'integrazione europea – di istituire un'amministrazione comunitaria centralizzata per lo

Tali caratteristiche consentono, al contempo, sia uno snellimento funzionale degli organismi propriamente politici, sia un miglioramento delle funzioni tecniche «esternalizzate»<sup>301</sup> alle agenzie, le quali a loro volta contribuiscono all'incremento del patrimonio relazionale con ulteriori soggetti amministrativi ed economici<sup>302</sup>.

---

svolgimento delle relative attività tracciano un percorso obbligato, che consiste nel rafforzare non la Commissione, ma i fenomeni di cooperazione tra apparati pubblici dei vari Stati membri e della Comunità. È solo intensificando e istituzionalizzando l'interdipendenza e la collaborazione tra questi soggetti che è possibile raggiungere l'obiettivo di un'azione amministrativa comune senza alterare direttamente l'equilibrio dei poteri tra Comunità e Stati membri». L'attitudine relazionale delle agenzie amministrative è particolarmente sperimentata, in ambito nazionale ed europeo, proprio in materia di ambiente, come affermato da F. CAMPOMORI – F. TOTH, *L'amministrazione a rete: retorica o realtà? L'esperienza delle agenzie ambientali*, in *Stato e mercato*, n. 79/2007, pp. 107-137, i quali argomentano a proposito del sistema interno e comunitario delle agenzie ambientali come di una «rete di reti» (p. 126).

<sup>301</sup> Si confronti, in tema, E. D'ALTERIO, *Agenzie e autorità europee: la diafasia dei modelli di organizzazione amministrativa*, in *Dir. amm.*, fasc. 4, 2012, p. 807, ove si rileva, dal punto di vista organizzativo-gestionale, come «le agenzie rappresentano una forma di esternalizzazione, poiché le attività sono esercitate da soggetti diversi rispetto all'effettivo titolare, ancorché sottoposti al suo indirizzo e controllo. È anche vero che a differenza dei tradizionali casi di outsourcing i soggetti affidatari sono pubblici e non è rilevabile un meccanismo di 'delegating strictu sensu'. Per questa ragione, alcuni studiosi considerano le agenzie più esattamente un 'partenariato amministrativo'».

<sup>302</sup> Si veda ancora D. BARBIERI, cit., pp. 84-85, ove l'A. spiega come «il processo di allargamento dell'Unione europea e la carenza di capacità politiche, finanziarie e manageriali in capo alla Commissione per sviluppare ed implementare nuove strutture di regolazione in diversi settori della vita economica e sociale europea sono alla base della necessità di incrementare il numero e supportare il ruolo delle Agenzie Europee all'interno del sistema comunitario»; ancora, a p. 95, con particolare riferimento ai casi delle agenzie europee EMEA (Agenzia Europea per i Medicinali) ed EEA (Agenzia Europea per l'Ambiente), l'A. rileva che l'incremento del patrimonio relazionale «può avvenire attraverso azioni diverse. Le agenzie (...) garantiscono l'incontro di esperti nazionali ad intervalli regolari in diversi settori di *policy*. Gli Stati membri, su impulso delle agenzie, sono stimolati a creare punti focali per coordinare a livello nazionale (e sub-nazionale) la preparazione e trasmissione alle rispettive agenzie delle informazioni necessarie (Kreher 1997). Il coinvolgimento di esperti nazionali a livello europeo può favorire l'europeizzazione delle loro competenze ed attitudini (Egeberg 2004) e far sì che essi siano portati a seguire comportamenti affini con le esigenze della Comunità invece che quelle del proprio Stato di origine. Le dinamiche organizzative in atto nelle agenzie possono accrescere il mutuo scambio di informazioni, stimolare la fiducia reciproca tra esperti nazionali e sviluppare meccanismi di relazione e decisione alternativi a quelli tradizionalmente propri dei comitati, e in definitiva creare una «comunità» di esperti nazionali a livello europeo (Dehousse 1997; Majone 1997). (...) la creazione di segretariati permanenti tecnici e amministrativi e l'istituzionalizzazione del ruolo delle Agenzie Europee all'interno del sistema comunitario – e la conseguente diffusione di metodologie e *best practice* condivise nella rete di attori che fanno riferimento a ciascuna agenzia – contribuiscono ad accrescere il buon funzionamento del sistema di reti comunitario migliorando il grado di fiducia interistituzionale, il flusso e la qualità delle informazioni condivise e la proceduralizzazione delle relazioni». Si confronti, ancora, quanto efficacemente affermato da M. MONTEDURO, *Modelli organizzativi e funzioni*, cit., p. 47: l'A. riconduce proprio a tale attitudine relazionale «l'originalità (almeno in potenza) della formula emergente delle agenzie amministrative. Un livello istituzionale (ad

Il contesto appare razionale e coerente soprattutto con i principi di integrazione e di sussidiarietà<sup>303</sup>, canoni dell'azione amministrativa europea.

La dottrina riconduce il modello di agenzia amministrativa prescelto dall'Unione europea al principio della c.d. osmosi<sup>304</sup> tra politica e amministrazione: tale modello si contrappone, infatti, alle altre principali esperienze di sistemi agenziali conosciute in ambito europeo.

Tra queste, in particolare, l'ordinamento del Regno Unito conosce un modello di agenzia orientato al principio c.d. della contrattazione, che disegna un'amministrazione divisa tra funzioni strategiche riservate in capo ai ministri

---

esempio, lo Stato) crea una struttura di interfaccia con gli altri livelli istituzionali di governo o controllo del settore (Unione europea, organismi internazionali, regioni, autonomie locali, autonomie funzionali, altri enti pubblici, etc.): l'agenzia, appunto. Il compito essenziale dell'agenzia è quello di attrarre verso di sé i centri decisionali di potere e di intelligenza appartenenti a livelli diversi, e di fungere da *trait d'union* tra questi ultimi».

<sup>303</sup> Si veda ancora in tema J. ALBERTI, *Le agenzie dell'Unione europea*, cit., p. 105, ove l'A. richiama significativamente i modelli agenziali attualmente sperimentati in sede di diritto comunitario come «profeti del processo di integrazione», e, alle pp. 141-142, spiega come il processo europeo di *agencification* in rapporto al principio di sussidiarietà può essere interpretato secondo una «chiave evolutiva»: in particolare, «le agenzie dell'Unione [...] sembrano in verità capaci di andare del tutto oltre al principio di sussidiarietà, scardinando in ragione della loro composizione ibrida e mista tutte le contrapposizioni tra Stati membri ed Unione europea sul soggetto legittimato ad agire» e parimenti «sembrano potenzialmente in grado - la valutazione, tuttavia, necessita di uno stretto monitoraggio di un modello in continua evoluzione, che talvolta ha abbandonato le strade 'federali' in favore di forti accentramenti di competenze, come accaduto nel primo pilastro dell'Unione bancaria - di risolvere il contrasto relativo alla titolarità della competenza attraverso un esercizio congiunto della stessa»; l'A. conclude nel senso che «agenzie europee dotate di poteri incisivi [...] certamente comportano una perdita di sovranità in capo ai governi e Parlamenti nazionali [...]; tuttavia, esse non implicano per forza una totale sottrazione di tali poteri al livello nazionale. Le autorità nazionali che partecipano all'agenzia e, quindi, al processo decisionale della stessa, possono infatti risultare rafforzate nella propria capacità operativa da un parallelo rafforzamento dell'agenzia dell'Unione, acquisendo maggiore libertà dalla sfera politica e potendo ugualmente esprimere le proprie posizioni influenzando un processo decisionale tra pari. In tal senso, la creazione o il rafforzamento di agenzie dell'Unione può risolversi in un'operazione che sfugge all'attenzione del principio di sussidiarietà quale strumento di individuazione del livello di governo competente, impattando piuttosto sul modello di governo, tecnocratico o politico, chiamato a raggiungere gli obiettivi dei trattati».

<sup>304</sup> Il riferimento è ancora a F. TOTH, cit., pp. 145-146, ove l'A. chiarisce come tale rapporto osmotico si caratterizzi per «l'ampia autonomia, sia gestionale che strategica, che viene concessa alle agenzie», la quale «trova giustificazione nel fatto che il loro organo di vertice, il consiglio di amministrazione, è fondamentalmente un organo politico (l'organo eminentemente tecnico è invece costituito dal comitato scientifico)», traendo la conseguenza che «tale assetto istituzionale dovrebbe evidentemente essere garanzia di una migliore armonizzazione tra indirizzi di carattere strategico (di competenza del consiglio di amministrazione) da una parte, e considerazioni di natura squisitamente tecnica (appannaggio del comitato scientifico) dall'altra».



e funzioni operative convenzionalmente assegnate a singole agenzie<sup>305</sup>. Diversamente, il modello svedese, oltre ad essere storicamente sedimentato e particolarmente esteso in tale ordinamento<sup>306</sup>, è invece paradigmatico del principio di separazione rispetto all'ambito ministeriale<sup>307</sup>.

A livello comunitario, come anticipato, le agenzie europee si caratterizzano per una minore autonomia rispetto al soggetto politico di riferimento, ovvero la Commissione; tale caratteristica è però bilanciata dalla fondamentale funzione di integrazione assolta da tali enti nel contesto dei singoli Stati membri attraverso i rispettivi sistemi amministrativi e agenziali<sup>308</sup>.

---

<sup>305</sup> Il modello agenziale britannico tramite convenzione per “*framework agreements*” origina dal programma *Next Steps* del 1988 (da cui il termine *Next Steps Agencies* per designare gli organismi istituiti a seguito dello stesso), il quale, riporta F. TOTH, cit., p. 143, mirava a «tenere separata la politica dall'amministrazione, creando maggiore distanza tra ministeri e agenzie e lasciando a queste ultime più ampia autonomia di gestione», «ha determinato, nell'arco di appena un decennio, un'epocale trasformazione della pubblica amministrazione britannica: agli inizi degli anni Duemila, operavano infatti nel Regno Unito oltre 126 *executive agencies*, e quasi il 60% dei dipendenti pubblici britannici erano impiegati in un'agenzia».

<sup>306</sup> Si confronti ancora F. TOTH, cit., p. 142, il quale spiega come «fin dal XVIII secolo l'apparato amministrativo svedese è articolato in una molteplicità di agenzie semi-autonome (*ämbetsverk*). La presenza di queste ultime è talmente rilevante da poter affermare che la Svezia più che un governo “per ministeri” sia un governo “per agenzie”». Si veda, in tema, anche la ricostruzione operata L. CASINI, *Le agenzie amministrative*, in Riv. trim. dir. pubbl., n. 2/2003, p. 396, ove è chiarito come «questa organizzazione, in apparenza contrassegnata da una duplicazione di strutture centrali (ministeri e agenzie), è in realtà fondata su una precisa differenziazione dei compiti, riconducibile alla distinzione tra politica e amministrazione: i ministeri programmano e determinano le politiche di settore, mentre le agenzie centrali (*statliga verk*) hanno il compito di raggiungere gli obiettivi prefissati».

<sup>307</sup> Si veda ancora F. TOTH, cit., p. 145, il quale spiega che «il caso svedese rispecchia l'immagine della netta separazione tra politica e amministrazione; tra i vertici delle agenzie e i rispettivi ministri i rapporti sono infatti piuttosto laschi: i politici possono fornire solo indirizzi di carattere generale, ma non hanno strumenti per influenzare l'attività quotidiana delle agenzie, dei cui risultati non sono peraltro neppure politicamente responsabili».

<sup>308</sup> Si veda ancora L. CASINI, cit., p. 398, ove spiega che «le agenzie europee [...], pur dotate di una certa autonomia, presentano alcune peculiarità, poiché la ragione dell'istituzione di tali strutture scaturisce non dalla distinzione tra policy e management, ma [...] al fine di attivare un sistema a rete tra amministrazioni comunitarie e nazionali». Si confronti in tema, inoltre, ancora E. D'ALTERIO, cit., p. 804: «la costituzione di agenzie non è legata soltanto ad esigenze di alleggerimento, integrazione e cooperazione in settori ‘delicati’ [...], ma dovrebbe essere uno strumento di studio e miglioramento della qualità dei servizi pubblici di interesse generale. Questo obiettivo risponde alle indicazioni dell'OECD sui caratteri di tale modello di *governance*, pensato, infatti, come strumento ottimale ai fini della misurazione e valutazione della qualità dei servizi pubblici». Si confronti anche S. BATTINI, *Indipendenza e amministrazione fra diritto interno ed europeo*, in Riv. trim. dir. pubbl., fasc. 3, 1, 2018, p. 955, ove l'A. descrive il sistema agenziale comunitario come riconducibile alla «formula dell'accentramento condiviso», della quale fanno parte anche i comitati.

Come rilevato da autorevole dottrina<sup>309</sup>, del resto, il concetto di autonomia si estrinseca entro una scala di gradualità che vede, quali poli opposti, da un lato l'indipendenza, dall'altro la strumentalità: solo varcati tali confini, il raggio dell'autonomia funzionale si annulla, in un caso per eccesso, nell'altro per difetto.

La caratteristica autonomia delle agenzie europee, ancorché ricondotta a un principio «osmotico», non fa delle stesse degli enti meramente strumentali<sup>310</sup>.

---

<sup>309</sup> Si veda M. MONTEDURO, *Modelli organizzativi e funzione*, cit., pp. 118-122: «La valvola dei modelli organizzativi, considerati propriamente quali sintesi di posizioni relazionali, è rappresentata dal dipolo concettuale *autonomia/dipendenza*. L'autonomia (e specularmente il suo *alter ego* rappresentato dalla dipendenza) ha carattere polivalente e si diluisce lungo un policromo spettro di intensità, che assume molteplici gradazioni variando tra due soglie terminali opposte: - da un lato l'indipendenza, quale punto limite dello spettro in cui l'autonomia si estingue 'per eccesso', venendo meno la stessa relazionalità che la connota; - dall'altro, la strumentalità, estremo opposto in cui l'autonomia risulta, invece, talmente affievolita da annichilirsi 'per carenza'. In relazione alla prima soglia, occorre ricordare che l'autonomia si configura come concetto intrinsecamente relazionale e affermativo, in quanto, nel perimetrare i rispettivi spazi di spettanza all'interno di un rapporto tra soggetti, presuppone che tale rapporto debba comunque instaurarsi e svilupparsi dialetticamente; al contrario, l'indipendenza appare tendenzialmente non-relazionale e negativa, in quanto concetto che tende a inibire o vietare dati rapporti tra dati soggetti. [...] In relazione alla seconda soglia, ossia la strumentalità, anch'essa finisce per nullificare l'autonomia, ma per una ragione diametralmente opposta a quanto si verifica nel caso dell'indipendenza: la strumentalità, infatti, contrassegna un rapporto tra organismo strumentale e organismo egemone».

<sup>310</sup> Il tema, invero, sollecita un diverso e più grave spunto di riflessione sul ruolo giocato dal modello dell'agenzia amministrativa nell'integrazione del diritto europeo: attenta dottrina richiama, infatti, la teoria dei poteri impliciti, evocando che di tali si tratti quando un'agenzia europea avoca a sé competenze in precedenza assegnate agli Stati membri; si veda, in particolare, J. ALBERTI, cit., pp. 130-131: «non ci si può esimere dal rilevare come i profili di (in)compatibilità tra la creazione di basi giuridiche settoriali e la teoria dei poteri impliciti siano stati oggetto di rarissime riflessioni dottrinali e mai siano comparsi tra i temi trattati dai servizi giuridici delle istituzioni dell'Unione; e ciò, probabilmente, soprattutto in ragione dell'azione legittimante compiuta negli anni con una cospicua prassi di agenzie create senza il ricorso alla clausola di flessibilità dai primi anni Duemila fino ai giorni nostri. Vero è, però, che con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona tale profilo di possibile contrasto con la teoria dei poteri impliciti potrebbe considerarsi risolto, perché il potere di creare un'agenzia per l'esercizio delle funzioni che la base giuridica utilizzata attribuirebbe all'Unione nel suo complesso potrebbe implicitamente desumersi non già dalla base giuridica stessa, quanto dal generale spirito dei trattati che, [...] in seguito all'ultima sostanziale modifica pattizia e seppur con numerose lacune, muovono comunque dal presupposto che sia possibile istituire agenzie». Anche in riferimento al fenomeno di *agencification* nell'ordinamento statunitense, la dottrina ha rilevato come la teoria dei poteri impliciti costituisca un criterio interpretativo consolidato: si veda, in particolare, G. MORBIDELLI, *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, in *Dir. amm.*, fasc. 4, 2007, p. 706: «la regola di base è che le agenzie amministrative sono 'creature della legge' (*In administrative law, the root principle is that agencies are creatures of statute*), nel senso che esse hanno solo i poteri che vengono loro attribuiti dal Congresso, secondo il principio della 'delega dei poteri' (*delegation of powers*), ma non hanno 'poteri inerenti', cioè poteri autonomi o poteri derivanti dalla *common law*. Peraltro, pur a fronte

Tanto è vero soprattutto in materia ambientale, ambito nel quale l'azione europea appare positivamente integrata<sup>311</sup> attraverso una rete di agenzie di rilevanza sia comunitaria, sia nazionale<sup>312</sup>. Il governo sostenibile delle risorse naturali e la tutela della biodiversità richiederebbero, in verità, come peraltro evidenziato da parte della dottrina<sup>313</sup>, un presidio il più possibile

---

di tale posizione, secondo cui ogni agenzia è investita solo dei poteri (*rule-making power*) espressamente delegati, è possibile constatare l'affermarsi di un c.d. 'approccio interpretativo flessibile' (*generous judicial approach*) nel senso che la delega viene interpretata in maniera ampia in modo da dare all'Autorità la possibilità di emanare ogni norma che sia ragionevolmente correlata allo scopo fissato dalla norma abilitante. [...] La giurisprudenza della Corte Suprema si è così consolidata nel ritenere costituzionale il potere delle agenzie di emanare norme sostanziali anche in base ad una 'generica attribuzione di potere di emanare e promulgare tali norme e regolamenti se ciò è necessario a perseguire i fini stabiliti dall'Atto. In altre parole, la delega di un potere normativo generico (*general rulemaking*) garantisce anche la delega del potere di emanare norme sostanziali specifiche, anche se tale delega non è espressamente garantita nella legge abilitante: si tratta del principio del c.d. *general grant of power*, principio che - come nella nostra giurisprudenza - si basa sulla necessità di rendere l'agire amministrativo più efficace e efficiente possibile».

<sup>311</sup> Si veda a proposito ancora E. D'ALTERIO, cit., p. 805, ove l'A. argomenta che «l'interpretazione più convincente definisce il fenomeno dell'*agencification* un nuovo modello di esercizio congiunto delle funzioni pubbliche europee. In questo senso, l'istituzione di agenzie rappresenta tecnicamente il modo attraverso il quale si esplica l'azione amministrativa, che, a livello europeo, richiede forme di integrazione e cooperazione con i soggetti istituzionali nazionali, che non possono realizzarsi entro l'apparato della Commissione».

<sup>312</sup> Anche in riferimento all'Agenzia europea per l'ambiente la dottrina ha argomentato nel senso della esclusione dell'indipendenza dell'ente dalla Commissione, pur sottolineando che ciò non comporta il venir meno di un'autonomia funzionale: si confronti, in tema, E. CHITI, *Le agenzie europee*, cit., p. 266-267, ove l'A. rileva come «l'ente comunitario [...] non si trova, rispetto alla Commissione, in una posizione giuridicamente garantita di indipendenza, essendo attribuita all'istituzione comunitaria la potestà di conferimento di taluni significativi uffici di amministratore dell'Agenzia europea per l'ambiente. [...] Non si può trascurare, tuttavia, che l'intensità di tale potestà è assai tenue, non essendo prevista alcuna potestà di ordine, direzione o controllo sull'ente comunitario, il quale non dà esecuzione a decisioni adottate dalla Commissione o da altri enti comunitari eventualmente competenti, ma partecipa direttamente alla individuazione dell'ambito, degli oggetti specifici e delle metodologie degli studi in materia ambientale, nonché alla determinazione delle priorità tra i singoli progetti e dei tempi per il loro svolgimento. Secondo quanto disposto dal regolamento istitutivo, infatti, il programma pluriennale di lavoro dell'Agenzia europea per l'ambiente, nel quale sono indicati i progetti e le loro modalità di svolgimento, è adottato dal consiglio di amministrazione dell'ente sulla base di un progetto presentato dal direttore esecutivo, previa consultazione del comitato scientifico e parere della Commissione. Pur ponendosi in una posizione di ausiliarità nei suoi confronti, dunque, l'ente comunitario non si configura come un mero esecutore tecnico di decisioni dell'amministrazione centrale comunitaria, ma, piuttosto, come ufficio dotato di una larga autonomia funzionale».

<sup>313</sup> Si consideri, infatti, che nel contesto della dottrina pubblicistica e costituzionalistica si sono avanzate ipotesi, sostenute da importanti argomenti teorici, circa l'opportunità della sottrazione al regime di mercato e dell'istituzione, per beni definiti come fondamentali (tra i quali, soprattutto quelli a rilevanza ecologica), di «demani sovrastatali, di livello europeo e, per taluni beni, di livello globale»: il riferimento è al contributo di L. FERRAJOLI, *Iura paria. I fondamenti della democrazia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 159. L'intera costruzione dottrinale emergente in merito alla

sovranazionale, se non globale, rischiando la frammentazione nazionale e sub-nazionale della tutela di rendere inane e – in definitiva – inattuato l’impegno sin qui sostenuto per invertire la tendenza verso la recessione ecologica di tutte le matrici ambientali.

#### 4.3. *L’Agenzia europea per l’ambiente.*

Il sistema di osservazione e informazione ambientale è stato implementato con l’istituzione dell’Agenzia europea per l’ambiente, avvenuta con Reg. n. 1210 del 1990<sup>314</sup>.

---

teoria dei beni comuni, del resto, fa suo tale approccio: si vedano, in particolare riferimento alla dottrina italiana, il già citato lavoro di G. FIDONE, *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, ETS, 2017, nonché, con particolare analisi delle risorse idriche e all’analisi teorica a sostegno della loro «oggettivazione» e finanche di una loro «entificazione» attraverso l’attribuzione di personalità giuridica, R. LOUVIN, *Aqua Aequa. Dispositivi giuridici, partecipazione e giustizia per l’elemento idrico*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 254-265 e G. CARAPEZZA FIGLIA, *Oggettivazione e godimento delle risorse idriche. Contributo a una teoria dei beni comuni*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008, pp. 131-239. Oltre alle proposte di «demanializzazione» dei beni fondamentali, la dottrina ha avanzato anche importanti ipotesi di regolazione tramite organismi ed autorità sovranazionali, al fine di rendere effettivo e soprattutto giuridicamente vincolante l’impegno a garanzia dello sviluppo sostenibile e della tutela della biodiversità: si veda in proposito la recente analisi di M.V. FERRONI, *La perdita di biodiversità e la necessità di “ripensare” gli strumenti di tutela*, in AA.VV., *Scritti in onore di F. G. Scoca*, 2020, ove si fa espresso riferimento alla necessità, per la concreta osservanza delle norme convenzionali di rango internazionale a tutela della biodiversità, alla «costituzione di un organo di Governo ovvero di una Autorità Mondiale Indipendente sulla tutela della Biodiversità»: tale importante prospettiva, decisiva per il futuro ecologico del Pianeta, è sorretta infatti da un argomento fondamentale: «la tutela della biodiversità non è una scelta politica, è una scelta di necessità; l’implementazione degli strumenti più idonei per tutelarla è una scelta in parte tecnica, in parte economica, non certo una scelta politica nel senso tradizionale del termine. Infatti, manca proprio la connotazione necessaria alla definizione di un potere come potere ‘politico’ (secondo la comune dottrina un potere si può definire ‘politico’ solo se è libero nei fini: ma in questo campo i fini sono obbligati). È così anche per la connotazione della discrezionalità c.d. amministrativa: nel caso della tutela della biodiversità non è infatti possibile una valutazione comparativa tra interessi pubblici e privati, ovvero tra interessi primari e secondari; la tutela è l’unico fine che non può mai essere recessivo anche di fronte ad altri interessi pubblici. Piuttosto la natura giuridica della discrezionalità in questo settore assume caratteri spiccatamente tecnico-economici [...]; ed è intimamente collegata ad un radicale cambiamento del modello globale di sviluppo, sulla cui strada l’Unione europea si è già incamminata da tempo».

<sup>314</sup> Regolamento del Consiglio n. 1210 del 7 maggio 1990.

L'organizzazione e, quindi, la relativa azione di studio e monitoraggio realizzate da tale organismo sono essenzialmente «a rete», necessitando della maggiore integrazione e collaborazione possibili con gli enti e le agenzie nazionali svolgenti le medesime funzioni<sup>315</sup>.

L'Agenzia è dotata di personalità giuridica, al fine di renderne effettiva l'autonomia non solo tecnica, gestionale e finanziaria, ma proprio in relazione alla sua necessaria integrazione con gli enti nazionali e internazionali a protezione dell'ambiente<sup>316</sup>.

La particolare caratterizzazione nel senso dell'integrazione attraverso l'autonomia giuridica e relazionale è riscontrabile anche nella configurazione organizzativa interna alla struttura dell'Agenzia in esame, laddove dal meccanismo di formazione del tradizionale organigramma ripartito tra il direttore esecutivo, il consiglio di amministrazione, l'ufficio di controllo finanziario e il comitato scientifico, si rileva l'accentuazione per la «composizione dell'interesse sovranazionale con quello intergovernativo»<sup>317</sup>.

---

<sup>315</sup> Si veda in tema, ancora, G. SORICELLI, *Le agenzie amministrative*, cit., p. 16-17, il quale spiega che «tale organismo, successore del programma CORINE, si occupa della predisposizione dei programmi necessari alla protezione dell'ambiente, compresa l'organizzazione dei dati raccolti in collaborazione con le Agenzie nazionali dell'ambiente. [...] L'Agenzia europea per l'ambiente costituisce così una parte fondamentale di un sistema «a rete» formato da più organismi che operano per il raggiungimento dell'obiettivo della protezione ambientale ma a livelli territoriali differenti: quello sovranazionale e nazionale».

<sup>316</sup> Il dato relativo alla necessità di dotare l'Agenzia europea per l'ambiente di una particolare autonomia relazionale al fine di garantire la maggiore integrazione possibile con i soggetti nazionali e internazionali è spiegato efficacemente da E. CHITI, *Le agenzie europee*, cit., pp. 258-259, ove l'A. chiarisce che la stessa si è resa necessaria per oggettivare «un più marcato accento sull'elemento della collaborazione tra le diverse amministrazioni competenti in materia, come espressamente posto in luce nel preambolo del regolamento istitutivo, dove si afferma che lo status giuridico dell'Agenzia dovrebbe permettere lo svolgimento delle sue funzioni in stretta cooperazione con gli enti nazionali ed internazionali esistenti e che l'Agenzia deve essere dotata di autonomia giuridica»: l'A. deduce, quindi, che «già dall'elemento della personalità giuridica, dunque, è possibile rilevare uno degli aspetti maggiormente caratterizzanti dell'ente comunitario per l'informazione ambientale, relativo all'integrazione funzionale di una pluralità di apparati distinti in un'organizzazione complessa preposta alla produzione di dati sui vari profili dell'ambiente».

<sup>317</sup> Il riferimento è ancora a E. CHITI, cit., p. 262.

L'articolazione interna dell'Agenzia è così delineata: il consiglio di amministrazione, formato da due rappresentanti della Commissione, due rappresentanti del mondo scientifico indicate dal Parlamento europeo e da un rappresentante di ciascuno Stato membro che eventualmente partecipi all'ente, nomina il direttore esecutivo su proposta della Commissione e – segnatamente – il comitato scientifico, componendolo per un periodo di quattro anni tra membri qualificati in materia ambientale; nomina, da ultimo, anche il controllore finanziario<sup>318</sup>.

Avendo riguardo alle funzioni proprie dell'Agenzia, attinenti all'osservazione e all'informazione ambientale, è necessario sottolineare, come rilevato dalla dottrina, che «l'ente comunitario non svolge direttamente l'attività conoscitiva, ma sovrintende al processo di studio che è necessario al fine di produrre le informazioni rilevanti e che coinvolge una pluralità di uffici i quali, nel complesso, compongono la cosiddetta “rete europea di informazione e di osservazione in materia ambientale”»<sup>319</sup>: l'organizzazione interna è quindi coerente con l'autonomia relazionale conferita all'Agenzia europea per l'ambiente, volta alla realizzazione dell'integrazione in ambito comunitario e internazionale.

Tale vocazione relazionale, nel perseguimento dell'integrazione dei diversi livelli territoriali, non è peraltro puntualmente proceduralizzata: si assiste, invero, alla produzione di peculiari strumenti di *soft law* con la finalità di garantirne l'efficacia<sup>320</sup>.

---

<sup>318</sup> Si veda in tema ancora E. CHITI, cit., pp. 261-262, ove l'A. rileva come «solo nel caso dell'Agenzia europea per l'ambiente [...] la componente intergovernativa risulta attenuata dalla compresenza di membri designati dalle istituzioni comunitarie che curano, rispettivamente, l'interesse sovranazionale e quello dei popoli degli Stati membri».

<sup>319</sup> Il riferimento testuale è a E. CHITI, cit., p. 269-270.

<sup>320</sup> Si veda in tema, ancora, E. CHITI, cit., p. 286, ove l'A. spiega che «l'ordine e la stabilità nel sistema di informazione ambientale, quindi, sono ottenuti non attraverso la previsione di procedure che stabiliscono i tempi ed i modi delle connessioni fra le autorità competenti, ma mediante l'utilizzazione da parte dell'ente comunitario di atti non vincolanti, i quali innescando una serie di relazioni operative

La qualità complessiva del sistema di monitoraggio e produzione dell'informazione ambientale è ottenuta, dunque, grazie all'apporto fondamentale di organismi entificati di rango nazionale, i quali sono i reali detentori dei dati puntuali in materia e nei suoi singoli settori di riferimento<sup>321</sup>.

Con particolare riferimento alla devoluzione al modello amministrativo dell'agenzia della materia ambientale, data la sua elevata caratterizzazione tecnico-scientifica, questo si dimostra in grado di rispondere alla sempre più necessaria enucleazione delle funzioni di natura strettamente tecnica dall'ambito dell'azione propria degli organi politici.

Ha infatti evidenziato efficacemente la dottrina che il progressivo affidamento riposto, in sede comunitaria, verso tale modello è fattore di decisivo contributo all'«inarrestabile e decisivo processo di *costruzione della sovranazionalità* delle amministrazioni pubbliche, ed in particolare nella

---

tra i diversi uffici, permettono di sviluppare una pratica della loro interdipendenza e complementarietà funzionale». L'A. rileva inoltre, segnatamente, come (p. 305) «la messa a punto di strumenti di raccordo volontari tende a fuoriuscire dall'ambito definito della normativa comunitaria, coinvolgendo – ed in misura significativa – anche poteri pubblici di Stati terzi ed organizzazioni internazionali, ciò che accentua la dimensione internazionale o esterna dell'amministrazione per l'informazione ambientale, la quale, pur disciplinata da regolamenti comunitari, si configura, in pratica, come un'amministrazione composta ultracomunitaria».

<sup>321</sup> Tali enti nazionali, previsti dagli ordinamenti degli Stati membri, sono rappresentati non solo da specifiche Agenzie ambientali ma anche da ulteriori soggetti nazionali e locali, come descritto da E. CHITI, cit., pp. 270-271, ove l'A. chiarisce, in riferimento alla ripartizione delle attribuzioni nel contesto della rete europea di informazione e di osservazione in materia ambientale, che «lo svolgimento dell'attività di produzione dell'informazione ambientale coinvolge oltre cinquecento apparati, appartenenti all'amministrazione sovranazionale, nazionale e locale e tra loro distinguibili, quantomeno in linea tendenziale, in relazione al ruolo funzionale. Si tratta, in particolare, di tre tipi principali di organizzazioni, denominati “punti focali nazionali”, “principali elementi delle reti nazionali di informazione” e “centri tematici operativi”. I primi sono incaricati, sul piano nazionale, del coordinamento e della trasmissione delle informazioni da fornire all'Agenzia europea ed agli altri soggetti di Eionet, svolgendo la funzione di interlocutori unici dell'ente comunitario rispetto ai singoli paesi membri. I principali elementi delle reti nazionali di informazione raccolgono regolarmente, nell'ambito delle reti nazionali, dati in materia di scienza ambientale o di misurazione e si differenziano dai punti focali nazionali per l'area nella quale operano, che non è necessariamente nazionale ma può essere anche locale. I centri tematici operativi, da ultimo, si distinguono funzionalmente dagli apparati precedenti in quanto concludono un accordo con l'Agenzia per svolgere specifici compiti informativi, spesso in una determinata zona geografica, sulla base delle indicazioni del programma pluriennale di lavoro dell'Agenzia».

prospettiva di una *progressiva integrazione* tra amministrazioni nazionali e amministrazione comunitaria»<sup>322</sup>; già autorevole dottrina meno recente, in ogni caso, aveva rilevato come le forme dell'organizzazione amministrativa siano intrinsecamente correlate, in senso reciproco, all'attività dalle stesse compiute, in un processo di continua evoluzione<sup>323</sup>.

Ma a muovere verso la preferenza per il modello agenziale soprattutto in materia ambientale ha deposto, e depone tuttora, nell'esperienza italiana, il sistema ordinamentale dell'azione amministrativa in tale materia. Ove, infatti, come noto, a seguito della riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione operata con l. cost. n. 3 del 2001, si è introdotta la competenza legislativa esclusiva in capo allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, d'altra parte le regioni hanno visto progressivamente accrescere una devoluzione di competenze amministrative e operative non indifferenti, mutate non solo dalla complementare competenza in materia di governo del territorio, ma anche per quella in materia di pianificazione paesaggistica.

Un disegno costituzionale e ordinamentale come quello nazionale, in cui la materia ambientale è ripartita, dal punto di vista applicativo, tra i diversi livelli amministrativi – statale, regionale, locale<sup>324</sup> –, includenti a loro volta

---

<sup>322</sup> Il riferimento testuale è a P. DURET, *Autorità ed Agenzie e l'amministrazione in cammino*, cit., p. 55.

<sup>323</sup> Si veda, infatti, quanto asserito da M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, cit., p. 109: «[...] il fulcro del fenomeno organizzativo, particolarmente nel campo giuridico, è nell'attività d'organizzazione, e ciò non solo nel senso elementare che l'organizzazione è inscindibilmente legata a quell'attività che, dopo averle dato vita, la alimenta continuamente e continuamente la trasforma per adattarla ai mutevoli bisogni della collettività, ma nel senso più impegnativo che la struttura prodotta non è che l'aspetto effettuale del fatto (meglio, del farsi) d'organizzazione».

<sup>324</sup> Si veda, in tema, come chiaramente descritto da A. GIUFFRIDA, *Il governo e l'amministrazione della natura e del paesaggio. Le competenze*, in R. FERRARA – M.A. SANDULLI (a cura di A. CROSETTI), *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, p. 324, «il modello costituzionale di distribuzione delle competenze in materia ambientale ai vari livelli di governo del territorio è abbastanza lineare: allo Stato è riservato l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo degli interessi a livello centrale e che si estrinseca principalmente attraverso l'elaborazione di normative secondarie di riferimento, rappresentate da linee-guida, valori di qualità, valori limite, etc.; alle regioni sono invece attribuite competenze, da un



agenzie, si presta infatti ad integrare efficacemente l'azione ambientale europea, costruita a sua volta su un sistema agenziale connotato da forti tratti di sussidiarietà verticale e orizzontale.

#### *4.4. Agenzie nazionali in materia ambientale.*

L'evoluzione del sistema di agenzie amministrative con competenze in materia ambientale ha scaturigine, nel nostro ordinamento, con l. n. 61 del 1994, istitutiva dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (Anpa); l'ente era ascrivibile, soprattutto per le funzioni di controllo ambientale oltre a quelle del monitoraggio e della ricerca, ad un'Autorità, ancorché di matrice tecnico-scientifica. Con la stessa legge istitutiva si dava costituzione, inoltre, alle Agenzie regionali per la prevenzione ambientale (Arpa), il cui coordinamento rimaneva di competenza dell'Anpa<sup>325</sup>.

L'art. 28 del d. lgs. n. 300 del 1999, avente l'obiettivo di implementare e definire il modello di agenzia amministrativa nell'ordinamento, ha disposto l'istituzione (avvenuta con successivo d.p.r. n. 207 del 2002), dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (Apat), nella quale è confluito il complesso di funzioni precedentemente esercitate dall'Anpa; tale operazione, come rilevato dalla dottrina, ha tentato di porre rimedio alla «lacuna costituita dal fatto che il Ministero dell'ambiente non

---

lato, di alta amministrazione e di programmazione, dirette ad adattare ai contesti regionali le normative statali sopra richiamate e, dall'altro, anche importanti compiti di amministrazione attiva concretantesi nel rilascio di atti di natura autorizzatoria, come in materia di Via e di Vas; infine, agli enti locali (province e comuni) residua l'esecuzione dei compiti di gestione operativa e di vigilanza dei servizi, i quali peraltro si sono nel tempo notevolmente accresciuti».

<sup>325</sup> Si confronti, per un efficace riepilogo dell'evoluzione delle agenzie nazionali in materia ambientale, A. GIUFFRIDA, cit., pp. 312-316.

aveva proprie articolazioni periferiche sul territorio nazionale (a differenza di altri ministeri)»<sup>326</sup>.

Ai sensi del c. 2 dell'art. 38, istitutivo dell'Apat, «l'agenzia svolge i compiti e le attività tecnico-scientifiche di interesse nazionale per la protezione dell'ambiente, per la tutela delle risorse idriche e della difesa del suolo, ivi compresi l'individuazione e delimitazione dei bacini idrografici nazionali e interregionali»; il successivo art. 39 delimita le funzioni attribuite all'ente, ossia «la protezione dell'ambiente» e «il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo e delle acque».

Come per il precedente organismo, l'Anpa, anche l'Apat non ebbe il tempo di esercitare le proprie funzioni per poco meno di un decennio che venne integralmente sostituita dal neoistituito Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra) ai sensi della l. n. 133 del 2008, di conversione del d.l. n. 112 del 2008; quest'ultimo, all'art. 28, c. 2, reca le specifiche disposizioni istitutive, sancendo che l'Ispra «svolge le funzioni, con le inerenti risorse finanziarie strumentali e di personale, dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici di cui all'articolo 38 del decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999 e successive modificazioni».

All'ente sono state attribuite, inoltre, le competenze e le funzioni precedentemente svolte dall'Istituto nazionale per la fauna selvatica (Infs) di cui alla l. n. 1992, n. 157, e dell'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (Icram), di cui alla l. n. 61 del 1994 già citata.

L'Ispra si avvale del sistema regionale di agenzie Arpa, questo sì positivamente mantenuto in vigore, le cui attività «sono rivolte sia a referenti istituzionali locali e nazionali, sia agli stessi privati, cittadini o

---

<sup>326</sup> Il riferimento testuale a R. FERRARA, *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, in A. CROSETTI – R. FERRARA – F. FRACCHIA – N. OLIVETTI RASON (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2008, p. 142 è operato da A. GIUFFRIDA, cit., p. 314.

imprenditori»<sup>327</sup>, svolgendo un'importante cooperazione integrativa dell'amministrazione ambientale non solo nel contesto nazionale, ma anche grazie al raccordo con l'Agenzia europea per l'ambiente.

L'attuale organismo pubblico di analisi e controllo ambientale, insieme all'evoluzione normativa dei suoi antecedenti, è rappresentativo della caratterizzazione eminentemente tecnica<sup>328</sup>, e quindi non regolatoria, del modello di agenzia amministrativa storicamente sperimentato dall'ordinamento italiano. Tuttavia, proprio stante l'alto grado di complessità tecnica tipico della materia ambientale, il ruolo di analisi, ricerca, monitoraggio e controllo svolto dal sistema agenziale nazionale è di rilievo primario nell'orientamento delle strategie e degli indirizzi formati dal legislatore statale.

Assume rilievo, con particolare riferimento alla materia forestale, giusta la nozione codificata di imprenditore agricolo di cui all'art. 2135 c.c., nella quale rientra il selvicoltore e quindi l'imprenditore forestale, anche l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agea), istituita con d. lgs. n. 165 del 1999.

Tale ente gode di autonomia statutaria e regolamentare, nei limiti dell'ordinamento generale delle agenzie di cui al d. lgs. n. 300 del 1999, e di una relativa autonomia finanziaria e contabile<sup>329</sup>; è sottoposto alla vigilanza e

---

<sup>327</sup> Si veda in tema, ancora, A. GIUFFRIDA, cit., p. 315, ove l'A. spiega che «onde assicurare una più efficace operatività, ciascuna Arpa è organizzata come una struttura a rete, costituita sia da sezioni operative decentrate di livello provinciale, sia da nodi operativi con funzioni specialistiche di livello regionale».

<sup>328</sup> Come ricordato ancora da A. GIUFFRIDA, cit., p. 315-316, infatti, «tanto l'Ispra (e prima ancora l'Anpa e l'Apat), quanto le varie Arpa sono dunque organismi di natura prettamente tecnica, formalmente privi di capacità decisionale e di amministrazione attiva, giacché ogni determinazione in materia è attribuita agli organi decisionali ministeriali o, per quanto di competenza, regionali e locali»; l'A. però rileva al contempo come «in realtà, i poteri consultivi nei confronti degli organi di amministrazione attiva sono tutt'altro che marginali o poco incisivi, attesa la netta separazione che contrappone chi esercita poteri decisori (il Ministro) e chi svolge una funzione di supporto consulenziale (l'Agenzia)».

<sup>329</sup> Si riporta il testo integrale dell'art. 2, rubricato «Istituzione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura», del d. lgs. n. 165 del 1999: «È istituito, dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, l'ente Agenzia per le erogazioni in agricoltura, ente di diritto pubblico, di seguito

agli indirizzi del Ministro per le politiche agricole, alimentari e forestali ai sensi degli articoli 2, c. 2 e 4, c. 2 del d. lgs. n. 165 del 1999.

L'agenzia, ai sensi dell'art. 3 della sua citata norma istitutiva, è sia «organismo di coordinamento» sia «organismo pagatore dello Stato italiano per l'erogazione di aiuti, contributi e premi comunitari previsti dalla normativa dell'Unione europea e finanziati dal FEOGA»<sup>330</sup>. Per quanto attiene specificamente a tale ultimo strumento di finanziamento, richiamato dalla norma, si ricorda che il fondo FEOGA (Fondo europeo di orientamento e garanzia agricola), fu istituito inizialmente con Reg. n. 25 del 1962, successivamente sostituito dai fondi FEAGA (Fondo europeo agricolo di garanzia) e FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) con Reg. n. 1290 del 2005. Tra questi, il Fondo FEASR, attualmente disciplinato nel contesto del secondo pilastro della politica agricola comune con Reg. n. 1305 del 2013 per il periodo di programmazione 2014-2020, è strumento potenzialmente destinato ad incidere in senso effettivo e positivo sulla

---

denominato Agenzia. L'Agenzia è sottoposta alla vigilanza del Ministero per le politiche agricole, di seguito denominato Ministero. L'Agenzia è dotata di autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile. L'Agenzia ha sede legale in Roma, fatte salve le diverse determinazioni statutarie, e può dotarsi di una sede di rappresentanza presso l'Unione europea. L'Agenzia può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'articolo 43 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, e successive modificazioni ed integrazioni».

Rileva, in merito alla "relativa" autonomia finanziaria e contabile, I. GRENDENE, *L'Agenzia per le erogazioni in agricoltura*, in P. CAVALIERI – G. DALLE VEDOVE – P. DURET (a cura di), *Autorità indipendenti e Agenzie*, cit., p. 596-697, come «la proclamata autonomia finanziaria dell'AGEA, prevista dall'art. 2, n. 2, della sua legge istitutiva, non trova poi conferma nella regolamentazione concreta. Infatti, il successivo art. 7 prevede che le entrate dell'Agenzia derivino da assegnazioni a carico dello Stato, da somme di provenienza dell'Unione europea e solo in parte da 'proventi realizzati nell'espletamento delle gestioni di intervento'. I vincoli derivanti dalla limitata autonomia finanziaria incidono anche sull'ordinamento contabile, infatti è previsto che il Bilancio preventivo sia trasmesso al Ministero [delle politiche agricole alimentari e forestali] per la sua approvazione e per il suo 'coordinamento con le linee del Documento di programmazione economico-finanziaria (D.P.N.F.) del Governo' (art. 8 d. lgs. sopra citato)».

<sup>330</sup> Ai sensi dell'art. 3, cc. 1, 4, del citato d. lgs. n. 165 del 1999; in particolare, la funzione di organismo pagatore è attribuita nelle more della costituzione degli organismi pagatori regionali: le regioni infatti, ai sensi del c. 3 del medesimo articolo, «istituiscono appositi servizi ed organismi per le funzioni di organismo pagatore, che devono essere riconosciuti, sentita l'Agenzia, previa verifica della sussistenza dei requisiti richiesti»; tali organismi «possono essere istituiti anche sotto forma di consorzio o di società a capitale misto pubblico-privato».

gestione forestale sostenibile e la remunerazione di servizi ecosistemici forestali, in quanto obiettivi fissati espressamente dal Regolamento<sup>331</sup>. L'art. 4, invero, li compendia principalmente nella stimolazione della competitività del settore agricolo (lett. a), nella garanzia della gestione sostenibile delle risorse naturali e dell'azione per il clima (lett. b) e nella realizzazione di uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, che comprenda la creazione e il mantenimento di posti di lavoro (lett. c).

Il successivo art. 5 reca, inoltre, le priorità unionali in materia di sviluppo rurale, e tra esse si rinvengono, segnatamente: «promuovere il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali», con particolare riguardo a «rinsaldare i nessi tra agricoltura, produzione alimentare e silvicoltura, da un lato, e ricerca e innovazione, dall'altro, anche al fine di migliorare la gestione e le prestazioni ambientali» (n.1, lett. b); «potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle

---

<sup>331</sup> Si riporta, infatti, il considerando n. 4 del Regolamento n. 1305 del 2013: «Al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle zone rurali, è necessario concentrarsi su un numero limitato di obiettivi essenziali, concernenti il trasferimento di conoscenze e l'innovazione nel settore agricolo, forestale e nelle zone rurali, potenziare in tutte le regioni la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme e promuovere tecnologie innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste, l'organizzazione della filiera agroalimentare, compresa la trasformazione e commercializzazione di prodotti agricoli, il benessere degli animali, la gestione dei rischi inerenti all'agricoltura, la salvaguardia, il ripristino e la valorizzazione degli ecosistemi connessi all'agricoltura e alle foreste, la promozione dell'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio nel settore agroalimentare e forestale, nonché l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali. In questo contesto è opportuno tener conto della varietà di situazioni cui sono confrontate le zone rurali con caratteristiche diverse o con differenti categorie di potenziali beneficiari, nonché di obiettivi trasversali quali la mitigazione dei cambiamenti climatici e l'adattamento ad essi. La mitigazione dei cambiamenti climatici dovrebbe consistere sia nel limitare le emissioni di carbonio nel settore agricolo e forestale, provenienti principalmente da fonti come l'allevamento zootecnico e l'uso di fertilizzanti, sia nel salvaguardare i depositi di carbonio e potenziare il sequestro del carbonio in relazione all'uso del suolo, nel cambiamento della destinazione d'uso del suolo e nella silvicoltura. La priorità dell'Unione concernente il trasferimento nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali dovrebbe applicarsi trasversalmente alle altre priorità dell'Unione europea in materia di sviluppo rurale».

foreste» (n. 2); «preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura» (n. 4); «incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale» (n. 5).

Si auspica, quindi, per il futuro periodo di programmazione, un'ulteriore e più proficua implementazione nazionale di tale importante Fondo nella specifica materia forestale, stante l'ingresso nel panorama normativo italiano dei sistemi di pagamento per servizi ecosistemici forestali con il recente Testo unico in materia di foreste e filiere forestali del 2018.

Peraltro, non è di poco conto il dato che vede altresì auspicata, da parte della dottrina, l'evoluzione dello stesso Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali a seguito dei numerosi tentativi di razionalizzazione da parte del legislatore, ma soprattutto alla stregua della fuoriuscita dal testo costituzionale della materia «agricoltura e foreste» con l. cost. n. 3 del 2001 (e la conseguente attribuzione della stessa alla competenza residuale regionale, salva la competenza generale in materia di ambiente riservata allo Stato), verso un futuro «severo ridimensionamento, se non la sua soppressione»<sup>332</sup>.

Come già rilevato in precedenza, occorre sottolineare come anche riguardo al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, al pari del Ministero della tutela dell'ambiente del territorio e del mare (il quale però consta attualmente di una giusta articolazione nei diversi livelli attraverso le Arpa coordinate e sovraordinate dall'Ispra), la mancata implementazione territoriale non ha giovato alla riuscita dell'azione amministrativa del dicastero, la quale infatti si è poi dotata dell'Agea, pur con modesti contributi in termini di incrementata efficienza<sup>333</sup>.

---

<sup>332</sup> Così testualmente A. GIUFFRIDA, cit., pp. 311-312.

<sup>333</sup> Si vedano, al riguardo, i già richiamati rilievi critici avanzati da A. GIUFFRIDA, cit., pp. 310-311.

Nel complesso, il nostro ordinamento registra, tra le esperienze effettivamente implementate del modello di agenzia amministrativa, proprio nella materia ambientale la casistica dotata di maggior efficacia: il sistema agenziale si articola, infatti, come visto, sull'intero territorio nazionale, in stretto coordinamento con gli organi detentori dell'indirizzo politico e strategico anche di livello comunitario, a sua volta connesso ai diversi attori internazionali.

L'amministrazione ambientale, quindi, anche a livello nazionale, necessitando di un'organizzazione relazionale a rete dalla prevalente connotazione tecnica, si presta particolarmente all'amministrazione per agenzie. In tempi recenti, il legislatore si è mostrato peraltro consapevole di tale necessità, individuando nel Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente - istituito con l. n. 132 del 2016 - il coordinamento dell'Ispra e delle agenzie ambientali regionali: a norma dell'art. 1 della citata legge istitutiva, tale Sistema è istituito «al fine di assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica» e dello stesso «fanno parte l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e le agenzie regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano per la protezione dell'ambiente»; ai medesimi fini, l'Ispra vede assegnati, all'art. 6, importanti funzioni di indirizzo e coordinamento.

Si evince, in definitiva, dal quadro normativo e ordinamentale la tendenza che vede la materia ambientale quale miglior deputata alla concretizzazione di un'azione amministrativa resa efficace ed effettiva in quanto connotata da un alto coefficiente tecnico-scientifico e dall'organizzazione a rete mediante modelli agenziali.

#### 4.5. *Attualità organizzativa del modello dell'agenzia e della disciplina generale di cui al d. lgs. n. 300 del 1999.*

Al fine di inquadrare opportunamente l'analisi circa l'attualità, sia organizzativa, sia normativa, del modello di agenzia amministrativa nel nostro ordinamento, è necessario tratteggiare in termini generali il problema dell'organizzazione amministrativa nella materia ambientale.

Il diritto ambientale è catalizzatore, rispetto alla tradizionale costruzione della teoria organizzativa, di nuovi principi e forme di esplicazione dell'azione amministrativa: la dottrina ha efficacemente definito tale caratteristica del diritto dell'ambiente conferendo allo stesso i connotati di un «diritto precursore o di diritto sonda»<sup>334</sup>; al contempo, la complessità<sup>335</sup>, l'incertezza, la temporalità e la settorializzazione della materia ambientale hanno evidenziato l'inadeguatezza della risposta ordinamentale ai temi critici esistenti, decretando la crisi della funzione legislativa, a fronte di una

---

<sup>334</sup> Il riferimento è a F. DE LEONARDIS, *Le trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 131, ove l'A. argomenta come tale natura diritto dell'ambiente «induce a considerare le suggestioni che fornisce sui temi generalissimi dell'equilibrio tra potere legislativo, esecutivo e giurisdizionale e su come si stia evolvendo il principio di legalità come anticipazioni di quello che avverrà in futuro a livello di ordinamento generale».

<sup>335</sup> In realtà, già la dottrina più risalente aveva scorto nell'ordinamento amministrativo una caoticità specifica e intrinseca: si veda, in particolare, la riflessione di F. BENVENUTI, *Disegno della amministrazione italiana*, cit., pp. 461-464, ove chiarisce che «occorre accettare, anche rispetto alla comprensione e ricostruzione logico-sistematica dell'ordinamento amministrativo, questo principio di caoticità, il quale [...] consente la compresenza di elementi fra loro confliggenti e rispetto ai quali non è ammissibile ricorrere ad una interpretazione che si chiama analogica: essa falsa l'ordinamento così come dipende dal rapporto norma-fatto», con la conseguenza per cui «ogni rappresentazione di un sistema amministrativo che pretenda di essere completa non sarebbe possibile, ma per di più non si può neppure affermare che gli elementi che sembrano essere i più stabili, e quindi costitutivi del sistema in un momento dato, siano effettivamente quelli che ne indicano il valore in termini di sviluppo, non potendosi escludere che le eccezioni al modello siano proprio quelle che originano, poi, i nuovi valori cui il modello deve essere rapportato. [...] Ciò avviene in modo particolarmente evidente nel periodo in cui stiamo vivendo che è un periodo di transizione da culture a culture fra loro diverse (passandosi dal principio del monocratismo a quello della demarchia e, per conseguenza, dal sistema del centralismo a quello della deconcentrazione o, se si vuole, dall'autoritarismo all'autonomismo pubblico o privato), sicché elementi delle une coesistono con elementi delle altre nell'ambito della contemporaneità di uno stesso sistema».



contestuale e incrementale caratterizzazione in senso amministrativo della stessa<sup>336</sup>.

Tali rilievi permettono di assentire che il diritto dell'ambiente – proprio grazie alla sua complessità, caratterizzata da approdi sempre transeunti – sia la principale fonte dei mutamenti dell'amministrazione e della sua azione nel suo complesso.

L'efficace organizzazione amministrativa della materia ambientale deve peraltro fronteggiare, nel contesto del nostro ordinamento, gravi problemi relativi alla stessa allocazione delle funzioni; tali criticità sono ricondotte

---

<sup>336</sup> Si esprime in tal senso, ancora, F. DE LEONARDIS, cit., p. 136, il quale afferma che «il quadro di incertezza tecnico-scientifica, la rapidità delle evoluzioni e la necessità di svolgere analisi scientifiche in periodi di tempo lunghi hanno messo in crisi il legislatore, almeno per come tradizionalmente inteso, aprendo spazi di assoluta novità per il potere giurisdizionale»; intorno al tema della richiamata “amministrativizzazione” della funzione legislativa, lo stesso Autore chiarisce efficacemente (p. 138) che «dalla fine dell'800 ad oggi i mutamenti intervenuti soprattutto grazie all'uso delle tecnologie hanno moltiplicato i casi di incertezza tecnico-scientifica e le amministrazioni si trovano sempre più spesso come il soggetto che resta da solo ad affrontare questioni tecnico-scientifiche controverse [...]. In tutti questi casi le amministrazioni si trovano a dover riempire gli spazi ad esse attribuite dalla legge in assoluta mancanza dell'ombrello protettivo che normalmente è costituito dalla scienza. Sono chiamate ad operare, a fornire risposte in un quadro di incertezza nel quale, almeno apparentemente, si potrebbe adottare qualsiasi tipo di decisione. E, ciò nondimeno, le loro decisioni devono essere legittime. Tra le varie alternative possibili, anche in tali ipotesi, le amministrazioni devono scegliere quella migliore per la tutela dell'interesse della collettività. E tali decisioni devono poter resistere all'eventuale sindacato giurisdizionale. In assenza della legge o in presenza di norme assai spesso assolutamente generiche per evitare di approdare alle terre dell'arbitrio e della tirannia è proprio al fatto o alla natura delle cose che l'amministrazione deve ancorarsi saldamente»; l'aspetto è messo in luce anche in relazione alla dimensione comunitaria dell'azione amministrativa in tema di ambiente: l'A. rileva, infatti, (pp. 143-144) che la crisi della legge è dovuta anche alla considerazione che «mentre la legge tradizionale si impone su un territorio nazionale, il carattere delocalizzato dei fenomeni ambientali comporta che il legislatore tradizionale venga eroso sia dall'alto, dal diritto internazionale e dal diritto comunitario, che dal basso, ossia dal legislatore regionale e dal più ampio ricorso alle regolamentazioni comunali»; da tali frizioni, poste dalla complessità della materia ambientale sulla funzione legislativa, non è esente anche il legislatore comunitario: invero, «se si guarda alla legislazione comunitaria e in particolare alle direttive si vede che grande spazio in esse hanno assunto i ‘considerando’. In tali ‘considerando’ si ritrova proprio quella parte di analisi del fatto che non appare più come una caratteristica esclusiva del solo provvedere amministrativo. Il principio *ex facto oritur ius* si applica, quindi, non solo all'amministrazione e ai giudici, ma anche, e soprattutto, al legislatore attribuendosi anche ad esso il dovere di compiere una seria istruttoria per evitare di dettare regole arbitrarie. Anche le norme legislative devono essere fondate sui dati disponibili e sull'analisi scientifica: il considerando 24 del sesto programma comunitario ambientale afferma testualmente che “vista la complessità delle tematiche, l'attività legislativa in campo ambientale deve fondarsi su una solida valutazione scientifica ed economica che parta dalla conoscenza dello stato dell'ambiente e dalle conoscenze in atto”».

dalla dottrina<sup>337</sup> a un quadruplice ordine di motivazioni, ovvero: la dimensione extraterritoriale dei fenomeni rilevanti per il diritto ambientale; l'estensione degli interessi in esso coinvolti; l'alta complessità settoriale e tecnico-scientifica della materia, oltre – ma non da ultima – la sua intrinseca trasversalità e complementarità con altre materie pur rilevanti.

Il quadro critico tracciato imporrebbe, quindi, per l'equilibrato governo della materia ambientale, un'allocazione delle competenze che potrebbe essere definita «compositiva», che muova cioè verso il dispiegamento nel sistema degli effetti razionalizzanti dati dall'applicazione del principio di sussidiarietà, i quali, come rilevato dalla dottrina, «dovrebbe[ro] portare all'allocazione delle funzioni di tutela a un livello mediamente 'alto'»<sup>338</sup>.

Ma una efficace distribuzione delle competenze normative e amministrative della materia ambientale richiama, oltre al principio di sussidiarietà, anche i principi di responsabilità, unicità, omogeneità dell'amministrazione e, quindi, in definitiva, dei principi di adeguatezza, imparzialità e legalità della stessa<sup>339</sup>.

---

<sup>337</sup> Si veda, in particolare, M. RENNA, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 148-171.

<sup>338</sup> Così M. RENNA, cit., p. 151, ove l'A. chiarisce infatti che «applicare il principio di sussidiarietà, invero, non significa affatto privilegiare incondizionatamente i livelli di governo locali nella distribuzione delle competenze. Ai sensi dell'art. 4, comma 3, legge n. 59/1997 (c.d. prima legge Bassanini) quanto dell'art. 118, comma 1, Cost. e dell'art. 7, comma 1, legge n. 131/2003 (c.d. legge La Loggia), le funzioni amministrative infatti devono essere conferite agli enti più prossimi ai cittadini interessati salvo che le stesse risultino incompatibili con le dimensioni territoriali, associative e organizzative dei medesimi enti; e, nelle ipotesi in cui tali dimensioni risultino inadeguate all'esercizio delle funzioni, queste, in osservanza del canone dell'adeguatezza, devono essere 'sussidiariamente' allocate a un livello di governo superiore, al fine di garantire il loro esercizio unitario. Insomma, il principio di sussidiarietà verticale ha in realtà una valenza intrinsecamente e fisiologicamente ambivalente, poiché, a seconda dell'ampiezza e della consistenza delle funzioni che devono essere conferite, la sua applicazione può spingere dette funzioni sia 'verso il basso' che 'verso l'alto'».

<sup>339</sup> Per ora tale impostazione M. RENNA, cit., p. 167-169, il quale asserisce come «il vero problema che affligge la distribuzione delle funzioni amministrative in materia ambientale è costituito [...] dalla loro notevole frammentazione e dalla frequente inosservanza, nella loro allocazione, dei principi di responsabilità ed unicità dell'amministrazione, oltre che del principio di omogeneità [...]. Questi principi, in realtà, sono a loro volta facilmente riconducibili al principio di adeguatezza e, più in generale, al principio di buon andamento dell'amministrazione di cui, rispettivamente, all'art. 118, comma 1, e all'art. 97, comma 1, Cost.».

Le forme stesse dell'organizzazione amministrativa, quindi, nell'alveo del disegno costituzionale di cui all'art. 97 Cost., sono deputate a concretizzare i principi di buon andamento e imparzialità: come ebbe ad ammonire attenta dottrina, infatti, «quando la legge disciplina l'organizzazione, la sua efficacia non si svolge esclusivamente all'interno di essa, ma istituisce un rapporto tra l'organizzazione e i soggetti esterni e con essa in relazione, cioè con i cittadini»<sup>340</sup>.

Sulla scorta di quanto sin qui premesso, può argomentarsi nel senso che nel nostro ordinamento l'amministrazione per agenzie non sia mai stata implementata dal legislatore e, quindi, dalla pubblica amministrazione, in tutta la sua potenzialità<sup>341</sup>.

L'ordinamento si è caratterizzato, per un verso, per la eccessiva istituzione di organismi agenziali, con ciò aumentando la confusione delle funzioni e delle competenze; per altro verso, tali enti non sono stati dotati, sia normativamente, sia dal punto di vista *strictu sensu* organizzativo, di una effettiva autonomia giuridica dagli organismi politici e decisionali<sup>342</sup>.

---

<sup>340</sup> Il riferimento testuale è a F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana*, cit., p. 161.

<sup>341</sup> Si confronti, a sostegno di tale argomentazione, M. SAVINO, *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in Riv. trim. dir. pubbl., fasc. 2, 2015, p. 646: «nonostante la dispersione di funzioni statali in favore dei privati (privatizzazioni ed esternalizzazioni) e di altri livelli di governo (decentramento ed europeizzazione), gli apparati ministeriali non hanno saputo reinventare la loro missione, né accettare un ridimensionamento funzionale che fosse anche organizzativo. Invariato è il personale degli uffici centrali [...]. Pochissimi uffici soppressi o anche semplicemente scorporati in favore di agenzie e altri enti. Poche le operazioni di vera riorganizzazione interna, fatta a partire dall'individuazione di funzioni e missioni prioritarie. Carente [...] il dialogo con gli altri livelli di governo. Tenace la resistenza di una cultura statalista e statocentrica, che produce atteggiamenti tra loro contraddittori: di scarso rispetto per il principio autonomistico, con conseguente aumento del contenzioso costituzionale con le regioni, da un lato; di insufficiente attenzione per il processo decisionale europeo, con conseguente perdita di credibilità esterna e aumento dei costi di adattamento interno, dall'altro. Non avendo accettato la sfida del cambiamento, gli apparati statali sopravvivono immutati, come amministrazioni fuori dal loro tempo».

<sup>342</sup> Si veda, in tema, G. SORICELLI, cit., p. 272-274, ove rileva criticamente come se, da un lato, «la tendenza all'ampliamento del novero delle Agenzie e delle relative funzioni sta a significare, innanzitutto, un primo e sicuro passo verso un sistema di riforma degli apparati pubblici incentrato sullo snellimento dell'amministrazione centrale a favore del potenziamento delle strutture pubbliche "decentrate", operativamente più efficienti riguardo alla realizzazione degli obiettivi istituzionali prefissati», d'altro lato il legislatore ha attribuito alle stesse una «ridotta, in gran parte dei casi,

Il modello dell'agenzia amministrativa dovrebbe, in tale prospettiva, essere assunto dal legislatore non come una sorta di *deus ex machina* chiamato frammentariamente ed estemporaneamente<sup>343</sup> ad esercitare le (numerose e peraltro crescenti) funzioni tecniche assegnate salvo poi non irrorarlo della giusta autonomia giuridica e organizzativa<sup>344</sup>, innescando una sorta di proliferazione entropica degli enti; piuttosto, lo stesso è chiamato ad istituire tale modello negli ambiti dell'ordinamento ove tale scelta d'organizzazione può contribuire maggiormente alla razionalizzazione del sistema.

Il tema si impone in modo particolare sulla materia ambientale e, per quanto qui rileva per lo specifico oggetto della ricerca, sulle funzioni amministrative relative al monitoraggio dei servizi ecosistemici e dei loro sistemi di pagamento, implementati recentemente nel nostro ordinamento forestale, come detto, con il citato Testo unico del 2018.

I presidi costituzionali di tale percorso, *rectius* della sua migliore e più efficace continuazione, sono costituiti dai principi di buon andamento ed

---

autonomia organizzativa e gestionale [...], presupposti indefettibili, questi, per consentire a tali soggetti di svolgere le proprie funzioni in una posizione di relativa autonomia rispetto ad eventuali esigenze esterne»; ciò testimonia che «in realtà, l'intervento riformatore finora compiuto sulla introduzione delle Agenzie nel panorama delle trasformazioni istituzionali, si è limitato alla necessità di creare un sistema eterogeneo di entità pubbliche capaci di gestire le funzioni amministrative di natura tecnica in maniera più efficiente, proporzionalmente agli obiettivi specifici da perseguire. [...] Nell'estrema genericità delle possibili soluzioni, il legislatore non ha fatto altro che prendere atto del progressivo allargamento sociale e giuridico della sfera pubblica, cercando di creare ulteriori variabili alla preesistente organizzazione "disaggregata" dello Stato. Ma ciò ha comportato una naturale e consequenziale confusione alla già esistente confusione rappresentata dalla molteplicità dei soggetti attualmente operanti a vario titolo nei diversi settori della vita pubblica italiana».

<sup>343</sup> La dottrina peraltro, già in tempi prossimi all'intervento legislativo in tema di agenzie amministrative di cui al d. lgs. n. 300 del 1999, aveva avanzato suggerimenti circa un riordino del sistema agenziale già implementato; si veda, in tema, P. DURET, *Autorità e Agenzie e l'amministrazione in cammino*, cit., p. 60, ove l'A. argomenta a sostegno dell'opportunità di «una razionalizzazione di tali figure [...] a fronte dei tratti di disorganicità che eventualmente le contrassegnano».

<sup>344</sup> Si confronti, ancora, quanto affermato da G. SORICELLI, cit., p. 305: «È pacifico sostenere come l'approccio del legislatore italiano sul tema delle agenzie sia figlio di una tradizione storico-giuridica basata sull'emergenza del provvedere a tutti i costi nel superiore interesse del buon andamento amministrativo e dell'efficienza. Si è dinanzi ad una sorta di modello amministrativo «sperimentale» dagli incerti risultati applicativi che solo il legislatore potrà plasmare e metabolizzare nel tempo, nell'ottica del definitivo superamento delle logiche dicotomiche pubblico-privato autorità-libertà che per troppo tempo hanno impedito il normale sviluppo della democrazia pluralista».

imparzialità della pubblica amministrazione e della sua azione, nonché del principio di sussidiarietà, declinato sia verticalmente sia orizzontalmente, di cui rispettivamente agli articoli 97 e 118 Cost., oltre alla competenza legislativa esclusiva attribuita allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema dall'art. 117, c. 2, lett. s) della Costituzione.

#### 4.6. *Il possibile ruolo di un'Agenzia nazionale per i servizi ecosistemici.*

Come efficacemente rilevato da attenta dottrina, «le forme organizzative non sono anodini e inerti strumenti, passivamente serventi i soggetti come mezzi per l'azione»<sup>345</sup> e si presenta ormai necessaria, coerentemente con tale prospettiva, una radicale rivisitazione della tradizionale organizzazione amministrativa, orientando la stessa sulla diversa «sequenza empirica *azione* (funzione amministrativa intesa in senso obiettivo, identificata in base a profili teleologici e sostanziali) → *soggetti* (insieme delle figure soggettive, siano esse pubbliche o private, appartenenti all'ordinamento nazionale o ad altri ordinamenti, alle quali l'ordinamento affida l'espletamento delle attività oggettivamente amministrative) → *organizzazione* (trama prefigurata dei

---

<sup>345</sup> Il riferimento testuale è a M. MONTEDURO, *Modelli organizzativi e funzione*, cit., p. 129, ove argomenta con estrema efficacia come «dovrebbe essere rimeditata la tradizionale impostazione (ancora accolta in gran parte della manualistica) che costruisce la teoria dell'organizzazione amministrativa percorrendo la sequenza logica soggetti (pubblica amministrazione in senso soggettivo) → organizzazione (neutro apparato strumentale e personale a servizio di tali soggetti) → azione (attività ordinamentali di tipo 'esecutivo' connesse a tale apparato). In questo schema lineare verticale, che non appare più in grado di cogliere la complessa realtà delle trasformazioni del fenomeno amministrativo, (i) prima si tenta di definire quali siano 'le amministrazioni pubbliche' come gruppi di figure soggettive isolabili all'interno del complesso dei soggetti attori dell'ordinamento giuridico nazionale, sforzandosi di distinguerle, ad esempio, dai soggetti privati o da altri soggetti pubblici costituenti il potere legislativo o giurisdizionale; (ii) poi si identifica l'organizzazione amministrativa con gli apparati burocratici strutturalmente preposti dall'ordinamento a servizio delle pp.aa. in senso soggettivo; (iii) infine, si precisa che devono considerarsi funzioni ed attività amministrative quelle svolte dall'apparato organizzativo delle pubbliche amministrazioni in senso soggettivo». Lo stesso Autore cita e fa suo, peraltro, il già richiamato lavoro di Nigro in tema di funzione organizzativa.

rapporti interni/esterni leganti i diversi soggetti di amministrazione) → azione, secondo uno schema circolare destinato ad esaltare, molto più che in passato, il ruolo centrale, ordinativo e proattivo, della dimensione organizzativa»<sup>346</sup>.

Tale cambio di paradigma dell'organizzazione amministrativa appare *a fortiori* giustificato nella tutela dell'ambiente: la crescita esponenziale delle criticità ambientali su scala globale, infatti, le quali in alcuni casi si sono trasformate definitivamente in collassi ecosistemici<sup>347</sup>, ha indotto gli ordinamenti nazionali e sovranazionali a declinare la tutela dell'ambiente nel senso della doverosità<sup>348</sup>, orientando lo sviluppo economico nel senso di una necessaria sostenibilità; tale prospettiva appare, nel momento presente, l'unica percorribile a fronte delle dimensioni tragiche assunte dai fenomeni di recessione ecologica in atto.

È, d'altronde, lo stesso fenomeno amministrativo dell'*agencification* a rendere evidente la necessità, da parte degli ordinamenti, di istituire soggetti pubblici autonomi per lo svolgimento di specifiche funzioni amministrative; tale progressiva trasformazione dell'organizzazione amministrativa è peraltro

---

<sup>346</sup> Il riferimento è ancora a M. MONTEDURO, cit., p. 130.

<sup>347</sup> È il caso dell'ecosistema lacustre, ormai estinto per collasso dovuto allo sfruttamento antropico, del lago d'Aral: il bacino idrico fu utilizzato massicciamente dall'Unione Sovietica, nella seconda metà del XX secolo, per supportare coltivazioni intensive di cotone. L'esempio è conosciuto nella letteratura come il più grave e paradigmatico esempio di collasso ecologico: come delineato nel già citato lavoro di J.R. MCNEILL – P. ENGELKE, *La Grande accelerazione*, cit., p. 147, il lago già «all'inizio degli anni Sessanta cominciò a ritrarsi. Oggi le sue dimensioni sono un decimo di quelle che aveva nel 1960, ed è diviso in diverse pozze salate. La scomparsa del lago d'Aral si è trasformata in uno dei disastri ambientali, simbolo del XX secolo, per via dell'estinzione di diverse specie ittiche, del prosciugamento delle paludi del delta, della salinità dell'acqua che si è decuplicata, del sale trasportato sui campi agricoli da tempeste di sabbia che si sollevavano dalle sponde del lago rimaste prive d'acqua, e di dozzine di altri problemi. Ma all'Unione Sovietica serviva il cotone e, nel contesto della guerra fredda, importarne dall'India o dall'Egitto comportava dei rischi che i successori di Stalin volevano assolutamente evitare».

<sup>348</sup> Si fa riferimento ai lavori, già citati nel corso del presente studio, sui temi della doverosità in luogo della libertà e dell'ambiente come dovere, di F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, pp. 107-115 e C. MICCICHÈ, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 17-24.

coerente con il disegno di governo multilivello costruito dal sistema costituzionale vigente a seguito dell'intervento sul Titolo V della Costituzione.

In ordine alla necessaria compenetrazione sinergica tra sviluppo sostenibile e tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, e, per quanto qui in particolare riguarda, di quelli forestali, si deve sottolineare ancora che il patrimonio ecosistemico nazionale è riconosciuto come un *hotspot* di biodiversità di rilevanza europea e globale<sup>349</sup>. Come già esposto nel corso del Capitolo III, cui si rimanda, il complesso delle foreste nazionali rappresenta un *unicum* nel contesto europeo per diversità di specie arboree; tale dato, unito a quello complementare che vede – nell'analisi dei diversi tipi di servizi offerti dai singoli ecosistemi – i servizi ecosistemici forestali come quelli di maggiore rilievo quantitativo e qualitativo non solo per la tutela della biodiversità ma anche per il contrasto ai fenomeni crescenti di recessione ecologica (oltre ad un'importante offerta di servizi culturali, sociali e ricreativi), permette di considerare come di estrema necessità una loro valorizzazione.

Tale valorizzazione dei servizi ecosistemici forestali, da effettuarsi primariamente attraverso l'implementazione dei sistemi di pagamento (PES), deve coinvolgere necessariamente i soggetti del patrimonio forestale nazionale: come anticipato nel corso dell'analisi, in particolare ancora al Capitolo III, questi sono individuabili anzitutto tra i proprietari e gli imprenditori forestali, della filiera del legno e della biomassa forestale; ma

---

<sup>349</sup> Il dato, estremamente rappresentativo del ruolo giocato dall'Italia nella conservazione della biodiversità, è fornito dal già citato Rapporto dell'Unione mondiale per la conservazione della natura – IUCN Red List «*Italy's biodiversity at risk*», il quale afferma testualmente (p. 2): «Italy is host to an estimated 67.500 species of animals and plants. This number represents 43% of the total species described for Europe and could represent around 4% of the species in the world. [...] approximately 35% of the species assessed by the European Red List of Species are present in Italy». Il testo integrale del documento è disponibile in versione digitale: [https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/italy\\_s\\_biodiversity\\_at\\_risk\\_fact\\_sheet\\_may\\_2013.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/italy_s_biodiversity_at_risk_fact_sheet_may_2013.pdf)

anche, non secondariamente, tra le proprietà collettive, recentemente riconosciute dal legislatore con l. n. 168 del 2017; tra le associazioni e gli enti del Terzo settore, anch'esso normato con l. n. 117 del 2017 e le cui attività hanno visto di recente un'importante lettura da parte della giurisprudenza costituzionale (Corte cost., sentenza n. 131 del 2020) nell'alveo del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, u. c., Cost.; gli enti locali, soprattutto i comuni (con possibile estensione al livello regionale), che esperiscono prassi di amministrazione condivisa con i cittadini attivi per la gestione dei beni comuni secondo il modello positivamente sperimentato nell'ordinamento con forme pattizie e regolamentari nell'alveo del principio costituzionalmente garantito.

Come efficacemente evidenziato dalla dottrina, infatti, il superamento del tradizionale paradigma dell'organizzazione amministrativa importerebbe alla stessa il pregio di «ampliare le proprie tradizionali maglie ed elevare il proprio angolo di visione, al fine di cogliere non soltanto il gioco dei rapporti tra le 'tradizionali' pubbliche amministrazioni in senso soggettivo, ma anche le nuove modalità di raccordo tra queste e l'ormai vastissimo panorama di soggetti ad esse 'alieni' (soggetti privati individuali o collettivi, associazioni del terzo settore, enti pubblici privatizzati, società pubbliche *in house* e miste, concessionari, *munera*, figure soggettive di altri ordinamenti, etc.)»<sup>350</sup>.

La rilevanza assunta da una gestione sostenibile delle risorse del capitale naturale nazionale, particolarmente evidenziata nel recente Testo unico, anche attraverso i menzionati sistemi di pagamento per i servizi ecosistemici forestali, merita di essere maggiormente implementata e istituzionalizzata quale elemento cardine della costruzione dello sviluppo sostenibile nel contesto nazionale.

---

<sup>350</sup> Il riferimento testuale è, ancora, a M. MONTEDURO, cit., p. 130.



Il modello dell'agenzia amministrativa rappresenta un canone organizzativo agevole in quanto, pur se sottoposto nel suo regime generale alla vigilanza e all'indirizzo del ministero di riferimento, gode di relativa autonomia giuridica e aumenta la capacità tecnico-scientifica dell'azione amministrativa: non a caso, come detto, tale modello è stato particolarmente sperimentato in materia ambientale, stante la sua elevata settorializzazione e specializzazione di tipo tecnico-scientifico.

Il modello agenziale proposto, oltre a presiedere il monitoraggio e lo studio dei servizi ecosistemici presenti sul territorio nazionale, sovrintenderebbe – come livello nazionale – alla positiva implementazione dei sistemi di pagamento dei servizi ecosistemici (PES) elaborati nelle sedi regionali.

In senso ancora ulteriore rispetto a tali funzioni, l'Agenzia sarebbe demandata a costituire – in forma periodica – un foro partecipativo dei soggetti coinvolti nel sistema della valorizzazione dei servizi ecosistemici del capitale naturale nazionale, con particolare riferimento ai servizi forestali, il cui apporto – giova ribadirlo – costituisce la percentuale maggiore in termini sia quantitativi sia qualitativi per la mitigazione delle maggiori criticità ambientali. La caratterizzazione in senso partecipativo dell'ente sarebbe coerente con l'analizzata attitudine relazionale del modello agenziale, quale snodo di reti tra soggetti sia interni sia esterni all'amministrazione.

Un'agenzia amministrativa, quindi, quale soggetto di ricerca, monitoraggio, presidio e foro partecipativo: l'organismo, rispondente al canone previsto dalla disciplina generale di cui agli artt. 8 e 9 del d. lgs. n. 300 del 1999<sup>351</sup>, e quindi dotato di autonomia giuridica e di un'alta connotazione tecnica, contribuirebbe alla formazione delle decisioni

---

<sup>351</sup> L'agenzia consterebbe, quindi, a norma dell'art. 8, c. 2, del citato d. lgs., di un direttore generale, di un comitato direttivo composto da dirigenti dei principali settori di attività dell'agenzia, di un collegio dei revisori dei conti e di un organismo per il controllo di gestione, nonché di un comitato scientifico.

strategiche assunte dal legislatore e dal dicastero di riferimento, in attuazione di quella formula di tipo «circolare» evocata dalla dottrina più recente quale modello da perseguire per un positivo superamento del paradigma tradizionale dell'organizzazione.

Come anticipato, nel nostro ordinamento l'azione amministrativa in materia di tutela dell'ambiente è stata già positivamente organizzata attraverso il modello delle agenzie amministrative: ben potrebbe, quindi, il soggetto agenziale proposto essere istituito quale ente autonomo in raccordo con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, stante la materia della tutela degli ecosistemi di esclusiva competenza dello Stato a norma dell'art. 117, c. 2, lett. s), Cost.; il sistema amministrativo della protezione dell'ambiente, come detto, è già positivamente organizzato in agenzie sul territorio (grazie al presidio sinergico dell'Ispra con le singole Arpa regionali): in tal senso, l'organismo proposto potrebbe agire in collaborazione con le agenzie ambientali nazionali e regionali esistenti.

Al contempo, è da rilevare che l'esistenza del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e la diretta attinenza della materia forestale alla competenza di detto dicastero, permette anche di individuare un soggetto agenziale già esistente al fine di assorbire tali funzioni amministrative relative ai servizi ecosistemici forestali, il quale sarebbe rappresentato dall'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agea).

L'assunzione, da parte dell'Agea, delle dette funzioni amministrative relative al monitoraggio, al presidio del sistema PES, nonché al foro partecipativo dei soggetti coinvolti nei detti sistemi PES, permetterebbe peraltro di valorizzare il profilo funzionale dell'organismo, attualmente di mero ausilio tecnico del Ministero citato.

L'agenzia amministrativa, quindi, potrebbe enuclearsi lungo due diverse e alternative direttrici: o nel contesto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, rientrando la tutela degli ecosistemi – tra i quali, segnatamente, le foreste – e dei relativi servizi nella materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi del citato art. 117, c. 2, lett. s), Cost.; ovvero, in raccordo con il Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali, in maggiore ossequio con il dato della *littera* costituzionale (mancando all'art. 117 Cost. una espressa previsione in riferimento alla materia «agricoltura e foreste») e quindi con il contesto regionalizzato dei sistemi di pagamento dei servizi ecosistemici forestali come disciplinati dal recente Testo unico. L'agenzia potrebbe operare, peraltro, come detto, in seno all'Agea, la quale potrebbe assorbire tali funzioni relative ai servizi ecosistemici e all'erogazione di pagamenti per la produzione e il mantenimento degli stessi attraverso la gestione forestale sostenibile.

Nel contesto del governo multilivello *infra* argomentato della materia ambientale, il modello dell'agenzia si pone, per le specifiche funzioni amministrative relative ai servizi ecosistemici, in raccordo istituzionale con gli ulteriori soggetti dell'ordinamento nazionale e sovranazionale, contribuendo alla formazione dei periodici provvedimenti strategici tramite la raccolta e la produzione di propri dati di scala locale, regionale e nazionale.

La predisposizione degli aggiornamenti periodici – nel caso relativo alla Strategia forestale nazionale, ogni cinque anni, ai sensi del Testo unico in materia di foreste e filiere forestali (art. 6, c. 1, u. p.) – per la revisione delle strategie nazionali relative al capitale naturale è, infatti, necessaria per far fronte alla rapidità dell'evoluzione recessiva in corso su tutte le matrici ambientali conosciute, di cui la comunità scientifica e i legislatori nazionali e sovranazionali sono consapevoli.

Non solo, quindi, la complessità tecnica che caratterizza gli ecosistemi in sé considerati, ma anche la complessità «adattativa» necessaria agli ordinamenti per far fronte in modo rapido ed efficace alla progressiva e irrimediabile perdita di biodiversità, rende necessaria una fuoriuscita delle funzioni amministrative, salvi i poteri di indirizzo e vigilanza riservati all'ambito ministeriale, e la coeva «ipostasi» in un soggetto amministrativo tecnico e giuridicamente autonomo – seppur non indipendente – dagli organi decisionali politici, particolarmente vocato alla relazionalità e all'azione «a rete» tra le amministrazioni dei diversi livelli territoriali, in coerenza con il governo multilivello della protezione dell'ambiente, e anche comunitarie e sovranazionali, in ossequio ad una efficace attuazione del principio di integrazione.

La prassi dimostra, come rilevato in precedenza nel corso del presente Capitolo, che la dialettica amministrativa tra agenzie di rango comunitario e nazionale sono state positivamente implementate anche attraverso strumenti di *soft law*, a dimostrazione della maggiore attitudine dialettica di tale modello organizzativo.

Lo studio dei servizi ecosistemici presenti sul territorio nazionale, istituzionalizzato in un soggetto amministrativo specificamente preposto, permette all'ordinamento di essere conseguente con il dato, citato in precedenza, relativo all'unicità dell'apporto italiano in termini di biodiversità – anche e soprattutto, per quanto qui riguarda, forestale – su scala europea e globale; ciò anche nei termini della richiamata doverosità delle prassi di gestione sostenibile delle matrici ambientali, soprattutto ove, come nel nostro caso, la perdita di diversità ecosistemica nel nostro territorio comporta un danno di scala su livelli di interesse più vasto.

Da questo punto di vista, quello cioè della rapida ed efficace risposta dell'azione amministrativa alla crisi ecologica, il nostro ordinamento appare in ritardo: nonostante le forti pulsioni di matrice europea e internazionale in materia, non solo gli ecosistemi appaiono in crisi costante<sup>352</sup>, ma i modelli amministrativi esistenti non sembrano in grado di estrinsecare un'azione amministrativa flessibile ed effettiva di risposta alle criticità presenti e future.

In tale prospettiva, il cambio di paradigma attiene quindi non alla creazione di nuovi soggetti amministrativi, ma all'adattamento di taluni organismi già esistenti nell'ordinamento – ai sensi della disciplina generale di cui al d. lgs. n. 300 del 1999 – ad alta caratterizzazione tecnica e dotati di autonomia, quali le agenzie amministrative, per la gestione di alcune specifiche funzioni amministrative a loro volta connotate da specializzazione<sup>353</sup>, come nel presente caso si è proposto per lo studio e l'amministrazione dei servizi ecosistemici.

L'agenzia per lo studio e l'amministrazione dei servizi ecosistemici contribuirebbe a snellire la componente tecnica del ministero di riferimento, che qui si riconduce al Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali, e al contempo realizzare un centro di composizione degli interessi dei soggetti coinvolti nei sistemi PES positivamente implementati nelle sedi regionali; in tal modo, l'ordinamento nel suo insieme, nell'alveo dei principi di sussidiarietà e buon andamento, si organizzerebbe per la reale ed efficace attuazione dello sviluppo sostenibile attraverso la gestione corretta e sostenibile delle risorse del capitale naturale nazionale, di cui le foreste

---

<sup>352</sup> Si confronti in tema, ancora, il citato Rapporto IUCN Red List relativo all'Italia.

<sup>353</sup> Si veda, in tema, E. D'ALTERIO, *Agenzie e autorità europee*, cit., p. 803: «la creazione di agenzie e autorità è considerata una scelta di governance legata alla gestione di attività e servizi pubblici, che attraverso il ricorso a tali modelli verrebbe sottratta alla diretta influenza dei vertici politici e governativi, nonché sottoposta a una 'specialised responsibility' dei dirigenti pubblici competenti. Inoltre, tali strutture sono strettamente legate alla funzione per la quale sono state istituite, garantendo, in questo modo, una cura tecnica e dettagliata dell'attività».

rappresentano la voce principale, stante anche la particolare caratterizzazione morfologica del nostro territorio, che offre agli ecosistemi forestali un contesto – come già detto – unico in Europa.

Proprio tale unicità del patrimonio ecosistemico del nostro Paese in termini di biodiversità, se rappresenta certamente una ricchezza, la cui recente (e qui accolta) valorizzazione in termini economici è stata proposta solo in funzione di una sua migliore protezione, d'altra parte impone sul nostro ordinamento una grave responsabilità: il riferimento al concetto di doverosità è declinato proprio in questo senso, ovvero della necessità che l'azione amministrativa a tutti i livelli dell'ordinamento sia convogliata verso l'obiettivo primario dello sviluppo sostenibile, realizzato cioè attraverso la gestione corretta e responsabile degli ecosistemi esistenti.

Come affermato da attenta dottrina, anche il presente dell'organizzazione amministrativa tende a sottovalutare la verità del principio c.d. della «non neutralità dei modelli organizzativi rispetto alle modalità di svolgimento delle funzioni»<sup>354</sup>, il quale implica la conseguenza logica per cui, essendo l'organizzazione un «fenomeno sostanziale», «le forme in cui l'organizzazione si esprime non sono neutrali»<sup>355</sup>. In tempi non lontani, si era evocato efficacemente il concetto, sostanzialmente contrapposto a quello da rifiutarsi di neutralità, di «naturalità della funzione»<sup>356</sup>.

---

<sup>354</sup> Il riferimento letterale è ancora a M. MONTEDURO, cit., p. 128, ove l'A. argomenta, inoltre, facendo sua l'impostazione a suo tempo delineata da Mario Nigro, che «la non neutralità dei modelli organizzativi rispetto alle modalità di svolgimento delle funzioni deriva logicamente dal rapporto di ineludibile influenza e reazione del piano dell'organizzazione sul piano dell'attività: da ciò l'opportunità di distinguere tra autentico «modello» organizzativo – che non può essere mai neutro rispetto alle attività da svolgere, perché un modello, se e finché è tale, incorpora regole e valori – e mero «strumento» operativo – schermo ed involucro neutro quanto alle finalità perseguite e dunque *bon à tout faire* –».

<sup>355</sup> Id., cit., p. 128.

<sup>356</sup> Il riferimento è a F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., pp. 48-49, ove l'A. argomenta, a partire dal presupposto che «è [...] la stessa concezione dello Stato nazionale inteso come entità soggettiva e quindi spazialmente definita che sta venendo meno, mentre emerge la figura di un oggettivo potere sovranazionale competente a disciplinare settori che appartengono agli Stati membri e cioè un

Tale sottovalutazione ha ostato, nel nostro ordinamento, alla realizzazione di un'azione amministrativa efficiente ed efficace, nonostante i numerosi e scarsamente proficui tentativi di razionalizzazione, riordino e semplificazione della pubblica amministrazione, tra i quali rientra peraltro proprio il modello delle agenzie (tale era l'ottica perseguita dal d. lgs. n. 300 del 1999).

L'esperienza amministrativa delle agenzie non è, in realtà, stata ancora sperimentata in senso pienamente effettivo dal nostro ordinamento, stanti le reticenze da parte degli organi ministeriali ad «esternalizzare» funzioni amministrative in capo a soggetti relativamente autonomi, ancorché pubblici, e, nella prassi, la generale costruzione di modelli agenziali meramente ausiliari (cioè più vicini alla strumentalità nella scala graduale dell'autonomia) degli uffici ministeriali.

Nel caso specifico della tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, tuttavia, il ruolo giocato dal buon andamento dell'azione amministrativa assume una rilevanza rafforzata nel nostro ordinamento; non solo per il necessario e pronto adeguamento alle normative europee e internazionali, ma anche – in ossequio al già richiamato principio solidaristico di doverosità – per la garanzia dell'equità intra e intergenerazionale.

Il modello agenziale è poi, come anticipato, coerente con il sistema di governo multilivello che caratterizza specificamente la materia ambientale.

---

ordinamento che regge una funzione», che «se accettiamo queste considerazioni e questi orientamenti, vi è da chiedersi se anche nell'ambito degli ordinamenti interni, potrà avere ancora valore il principio di territorialità, quel principio su cui si fondano le amministrazioni statali, regionali, provinciali e comunali, e cioè quelle di tutti gli enti che venivano considerati come comunità territoriali. Se la tendenza è verso la l'affermazione della naturalità della funzione, la essenzialità del territorio è destinata a finire, e questo non è privo di importanza rispetto alle nostre istituzioni e, soprattutto, rispetto ai nostri modi di concepirle»; l'A. deduce, sulla scorta di tale ragionamento, un'attitudine compositiva nella progressiva funzionalizzazione (p. 52): «in sostanza, è da dire che il concetto di confine sta perdendo la sua validità universale mentre si presenta agli occhi dell'osservatore un diverso concetto e cioè quello di limite della funzione; il quale è un concetto che non riguarda una entità materiale ma riguarda una entità ideale e che quindi consente non delle contrapposizioni come quelle tra di qua e al di là del confine, ma consente delle composizioni tra piani funzionali diversi. Si avverte, ora, l'irresistibile progredire di una concezione che abbandona quella dello Stato territoriale per approdare a quella di una autorità titolare del potere di organizzazione dell'ordinamento».

Tenendo presente, invero, l'attualità dei mutamenti del diritto amministrativo in particolare nella materia ambientale, chi scrive fa proprio quanto ebbe a dire in passato la dottrina: «la vita di uno Stato e i rapporti tra gli individui non sono regolati sul funzionamento esatto, matematico, delle norme emanate dal legislatore. Accanto all'ordinamento, per così dire, ufficiale formato dalle disposizioni scritte, vivono e prosperano ordinamenti che soltanto per contrapposizione al primo possiamo chiamare di fatto: accanto ai campi coltivati dalla mano dell'uomo si sviluppa tutta una vegetazione disordinata, ma rigogliosa, espressione anch'essa delle forze della natura»<sup>357</sup>.

L'estrema rilevanza della materia ambientale e delle funzioni amministrative relative ai servizi ecosistemici quanto alla loro corretta organizzazione e gestione, nell'ottica di un'effettiva realizzazione dello sviluppo sostenibile che sia in grado di fronteggiare il declino della biodiversità e la generale crisi ecologica, oltre che per tutte le ragioni di cui si è dato debitamente conto nel corso della presente analisi soprattutto in riferimento alla multifunzionalità degli ecosistemi forestali, meritano da parte dell'ordinamento una responsabilità e un coraggio maggiori rispetto a quanto sinora esperito.

---

<sup>357</sup> Il riferimento testuale è a G. MIELE, *Le situazioni di necessità dello Stato*, Arch. dir. pubbl., 1936, p. 203.



## *Conclusioni.*

La prospettiva metodologica assunta per il presente studio e illustrata nella premessa attiene alla considerazione della necessaria influenza, da parte della scienza ecologica, sull'analisi dei modelli amministrativi più rispondenti alle caratteristiche della risorsa ambientale in esame, rappresentata dalle foreste.

Un simile approccio non può che essere confermato e sottolineato nelle note conclusive della ricerca, e deve essere tenuto presente dal giurista che si avvicini allo studio del diritto dell'ambiente. Si richiama, a tale proposito, il consapevole ragionamento operato da Feliciano Benvenuti in tempi non lontani, quando individuò una «relazione biunivoca tra scienza e diritto», nel senso che «ciò che avviene nel campo della prima si riflette nel campo del secondo come trasformazione del metodo giuridico (del suo modo di procedere e dei suoi risultati): ma al tempo stesso un diritto che ragioni con lo stesso metodo della scienza è finalmente in grado di dare ad essa quei riferimenti normativi che possono consentire di trasformare la responsabilità individuale del singolo scienziato in una sua responsabilità collettiva, cioè della responsabilità della scienza di fronte alla società»<sup>358</sup>.

L'assorbimento del metodo scientifico nel metodo giuridico, quindi, ma soprattutto, e reciprocamente, una sempre maggiore e progressiva giuridificazione degli approdi scientifici conferisce in capo alla scienza stessa, intesa nella sua generalità, una responsabilità finalmente effettiva verso la società.

In questo senso si sono mosse le analisi, di natura ecologica, relative al patrimonio forestale nazionale, nonché i necessari cenni alla scienza climatologica e alle risultanze empiriche riguardanti il rapporto positivo tra partecipazione e gestione forestale in termini di sostenibilità.

---

<sup>358</sup> Il riferimento testuale è ancora al suo *Il nuovo cittadino*, cit., p. 121.

La stessa proposta operativa del modello agenziale per l'amministrazione dei servizi ecosistemici forestali e dei relativi sistemi di remunerazione si è posta nell'obiettivo di coniugare in senso effettivo il richiamato connubio tra scienza e organizzazione amministrativa per la gestione di una risorsa ambientale strategica come il patrimonio forestale nazionale.

Nel suo complesso, l'ordinamento forestale, oggetto della presente ricerca, è stato studiato perseguendo nel modo più possibile una prospettiva olistica: a partire da una retrospettiva sulla storia giuridica del bosco, con cenni al regime romanistico e al diritto intermedio, il tema ha quindi operato una ricognizione dell'attualità normativa nazionale e sovranazionale in materia forestale. A tale studio storico-giuridico, come detto, non sono stati sottratti cenni ai recenti approdi compiuti dalla scienza climatologica, i quali hanno gettato luce sulle ragioni – anche – climatiche che hanno consentito l'egemonia romana nel Mediterraneo e nel continente europeo.

Accanto all'analisi del diritto internazionale, comunitario e nazionale nella materia forestale si è compiuto, in via complementare, lo studio delle più recenti prospettive offerte sia dalla scienza ecologica sia dalle scienze economiche in riferimento alla gestione sostenibile delle risorse naturali e dei servizi ecosistemici ad esse relativi, tese soprattutto a coniugare il principio dello sviluppo sostenibile con strumenti di valutazione economica dei beni ambientali. A tali novità non si è sottratto peraltro il diritto amministrativo, che ha visto l'applicazione nel nostro ordinamento di prassi volte all'amministrazione condivisa di beni pubblici per una gestione migliore e partecipata degli stessi, nel solco posto dal principio di sussidiarietà di cui all'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione.

Lo studio qualitativo e quantitativo del patrimonio forestale nazionale, prima ancora della sua analisi in riferimento ai regimi proprietario e vincolistico, rileva che lo stesso costituisce un *hotspot* di biodiversità di rilevanza europea e globale, con ciò

richiedendosi una disciplina nazionale che coniughi sapientemente la tutela alla gestione e al corretto sfruttamento della risorsa.

L'esame delle caratteristiche del patrimonio forestale in riferimento al suo regime proprietario, pubblico e privato, nonché alla sua disciplina vincolistica, mostra anzitutto come la maggioranza delle superfici forestali presenti sul territorio nazionale siano ascrivibili a piccoli proprietari privati, mentre le restanti rientrano soprattutto nel patrimonio indisponibile di enti comunali, con ciò caratterizzandosi in generale la proprietà forestale italiana come fortemente frammentata; l'importanza del fenomeno, anche dovuta alla sua stratificazione storica, rischia di ostare alla corretta organizzazione della gestione sostenibile della risorsa e di ciò si è dimostrato consapevole il legislatore del 2018, essendo presenti all'interno del Testo unico in materia di foreste e filiere forestali importanti norme che assegnano poteri sostitutivi alle regioni proprio in caso di proprietà forestali abbandonate o silenti al fine di ottemperare all'effettiva realizzazione delle attività di gestionali.

L'analisi dei servizi ecosistemici forestali mostra come questi siano in grado di offrire tutte le principali tipologie di servizi ecosistemici, ossia di protezione, di approvvigionamento e socio-culturali; la valutazione di tali servizi ecosistemici forestali in termini economico-monetari, attraverso l'implementazione di sistemi di pagamento (PSE), risponde all'esigenza – posta tipicamente dal diritto dello sviluppo sostenibile che caratterizza l'attuale epoca del diritto ambientale – di coniugare sinergicamente le attività imprenditoriali e produttive con la tutela delle risorse naturali. Nell'ambito dell'ordinamento italiano, gli esempi più significativi di tale felice coniugio tra sostenibilità, gestione e produttività delle risorse ambientali attengono alle proprietà collettive (riconosciute nella loro originarietà ordinamentale e autonomia gestionale dal legislatore con l. n. 168 del 2017), alle esperienze pattizie di amministrazione condivisa di beni comuni tra cittadini ed enti territoriali, ovvero

ancora alle attività di interesse generale compiute da enti del terzo settore (anch'esse normate recentemente con d. lgs. n. 117 del 2017).

A conforto di una organizzazione amministrativa multilivello, partecipata e sostenibile della gestione forestale, la letteratura ecologica conferma e dimostra empiricamente come proprio i maggiori livelli di partecipazione alla gestione delle risorse forestali siano connessi ad un incremento della sostenibilità delle risorse stesse.

Il tema si conclude con l'inquadramento di tali attività all'interno di un soggetto istituzionalizzato: in coerenza con il diritto amministrativo dell'ambiente, parimenti europeo e nazionale, si è individuato quindi nel modello dell'agenzia amministrativa il soggetto deputato, a livello nazionale, allo studio, al monitoraggio e al coordinamento in materia di servizi ecosistemici; tra i servizi ecosistemici rilevanti sul territorio nazionale, infatti, la morfologia nazionale – prevalentemente montuosa – permette di considerare proprio quelli forestali come principali, sia per estensione territoriale sia per varietà di tipologie dei servizi offerti (a differenza degli altri ecosistemi, infatti, i quali offrono una gamma inferiore di servizi in termini qualitativi e quantitativi e presentano maggiori difficoltà di valutazione economica).

Del modello dell'agenzia amministrativa e del fenomeno di *agencification* si è studiata l'origine e la vita all'interno di altri ordinamenti – segnatamente, gli ordinamenti statunitense, britannico e svedese – nonché nel contesto comunitario, e, da ultimo, in quello nazionale.

L'analisi normativa del d. lgs. n. 300 del 1999, il quale può considerarsi come «legge quadro» in materia, unitamente alla traduzione in sede applicativa del modello in esame soprattutto in materia ambientale, permette di considerare come l'agenzia amministrativa sia un modello sì normato ma disorganicamente attuato nel nostro ordinamento; gli unici spazi di efficacia sono rappresentati proprio dalla materia ambientale, di cui però ampi margini sono ancora lasciati ad un'organizzazione

amministrativa periodica ed estemporanea ancorata agli ambiti ministeriali di riferimento. Ebbene, la complessità e la rapida mutevolezza che caratterizzano la materia ambientale richiedono che l'organizzazione dell'attività amministrativa sia invece il più conseguente possibile con tali caratteristiche, adattando funzionalmente i propri modelli organizzativi<sup>359</sup> al fine di integrare la migliore tutela e gestione possibile del capitale naturale nazionale.

Occorre, invero, avverare una responsabilità, che potrebbe definirsi solidale, tra diritto e scienza: ciò a partire dalla consapevolezza, evocata in apertura delle presenti note conclusive, che «oggi la scienza del diritto sta vivendo un momento di profonda modificazione: la rigidità e comprensività dei dogmi giuridici non può più reggere di fronte alla constatazione che anche nel mondo del diritto è presente il caso e quindi l'incertezza: perciò l'eccezione non può più essere considerata come un momento spurio e quindi ininfluenza sul sistema ma come un elemento connaturato al sistema e di cui occorre tener conto nella sua ricostruzione»; tale assunto importa la fondamentale conseguenza per cui «non può più essere ignorato quello che appartiene al mondo della scienza, non tanto in termini di scoperte, quanto in termini di metodo di indagine usata per pervenire sia alla scoperta che al suo significato»<sup>360</sup>.

L'imperatività di un simile principio metodologico si impone soprattutto sullo studioso del diritto dell'ambiente, non solo per l'attitudine anticipatoria - si è detto di «sonda» - tipica dello stesso, ma perché costituisce il terreno giuridico ideale per la verifica dello sforzo costruttivo della richiamata alleanza, o responsabilità solidale, tra diritto e scienza.

---

<sup>359</sup> Fu d'altronde autorevole dottrina, in tempi lontani, ad ammonire circa il vero obiettivo di ogni riforma dell'organizzazione amministrativa: "in principio sono le funzioni", ebbe a scrivere M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civile*, n. 1, 1957, p. 14: "il primo problema, anzi il problema dei problemi, che dovrebbe porsi il legislatore che intenda provvedere in materia amministrativa non può essere che quello del riordinamento delle funzioni", poiché "chi per poco si volga a considerare il recente passato, vede che tutto si è fatto, meno che questo. Le competenze delle Regioni, così come stabilite dalle varie leggi vigenti, sono configurate tutte come competenze di frazioni di materia [...]".

<sup>360</sup> Il riferimento testuale è ancora a F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, cit., p. 120.

Circa il relazionarsi della nostra specie con il regno vegetale, studi di biologia<sup>361</sup> hanno evidenziato come la percezione cognitiva delle piante e dell'ambiente vegetale che ci circonda sia condizionata da quella che è stata definita come c.d. *plant blindness*, ossia l'incapacità di osservare le piante, sia nella loro individualità sia complessivamente, e quindi di una percezione delle stesse alla stregua di uno scenario<sup>362</sup>. Tale letteratura appronta una nozione di questa incapacità percettiva, caratterizzandola come: inabilità a vedere o notare piante nel proprio ambiente; inabilità a riconoscere l'importanza delle piante nella biosfera e negli affari umani; inabilità ad apprezzare l'estetica e le qualità biologiche uniche delle forme di vita che appartengono al regno vegetale; infine, la valutazione erratamente antropocentrica delle piante come 'inferiori' agli animali e perciò immeritevoli di considerazione<sup>363</sup>.

L'analisi rende manifesto come anche un'incapacità percettiva tipica del nostro organismo comporti delle conseguenze per la tutela del regno vegetale; è ora, invece, più che mai necessario per il giurista farsi umile e acuto osservatore dei fenomeni e degli approdi delle scienze, per imparare a conoscere ciò che intende proteggere con coerenza ed effettività. Gli strumenti, istituzionali e organizzativi, per inverare tali importanti obiettivi esistono già all'interno dell'ordinamento: il noto monito di

---

<sup>361</sup> J.H. WANDERSEE - E.E. SCHUSSLER, *Preventing Plant Blindness*, in *The American Biology Teacher*, v. 61, n. 2, 1999, pp. 82-86.

<sup>362</sup> Le ragioni di tale fenomeno sono ricondotte, nello studio, a ragioni precipuamente biologiche di percezione visiva; si riporta un brano ulteriore del testo: «if objects are not sufficiently different from their backgrounds, they blend in with their surroundings and nothing is perceived. The visual cortex continuously filters out much more of the information the retina sends it than it retains for conscious analysis. Without our intention to preserve it, visual plant-related data is likely to be discarded»; inoltre, si afferma che “members of plant populations often grow in close proximity to each other (whether cultivated or natural) and appear relatively stationary - in contrast to the mobility of most animal population members. Static proximity is a visual cue humans use to group objects (Zakia 1997), so individual plants and different plant species tend to be de-emphasized, with the totality merely categorized as 'plants'. This helps to explain the 'plant as backdrop' phenomenon».

<sup>363</sup> Si riporta il riferimento letterale tratto dallo studio citato, p. 82: «we define plant blindness as (a) the inability to see or notice the plants in one's environment; (b) the inability to recognize the importance of plants in the biosphere and in human affairs; (c) the inability to appreciate the aesthetic and unique biological features of the life forms that belong to the Plant Kingdom; and (d) the misguided anthropocentric ranking of plants as inferior to animals and thus, as unworthy of consideration».

Giannini, «in principio sono le funzioni», deve guidare la loro efficace configurazione.

## **Bibliografia:**

AGNOLETTO R., *Natura e ambiente nella prospettiva della biodiversità*, Foro amm., fasc. 7, 2018

ALBERTI J., *Le agenzie dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2018

AMIRANTE D., *L'ambiente preso sul serio. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, Riv. trim. dir. pubbl. comp. ed eur., f. spec., 2019

ANDERSON V., *Debating Nature's Value. The Concept of 'Natural Capital'*, Palgrave Pivot, Springer Nature, 2018

AULENTA M., *Ambiente: piccoli tributi crescono*, Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, fasc. 1, 2020

AVERARDI A., *Discrezionalità e accountability delle agenzie statunitensi*, Riv. trim. dir. pubbl., n. 2, 2016

BARBIERI D., *Agenzie Europee: un esempio di evoluzione (istituzionale) amministrativa?*, Riv. it. pol. pubbl., n. 3, 2007

BASSI N., *Il demanio planetario: una categoria in via di affermazione*, Riv. trim. dir. pubbl., n. 3, 2011

BATTINI S., *Indipendenza e amministrazione fra diritto interno ed europeo*, Riv. trim. dir. pubbl., n. 3, 2018

BEHRINGER W., *Storia culturale del clima. Dall'era glaciale al Riscaldamento globale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2013



BENVENUTI F., *Disegno della amministrazione italiana*, Padova, Cedam, 1996

BENVENUTI F., *Il nuovo cittadino: tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994

BENVENUTI F., *Le competenze delle regioni in materia di agricoltura e foreste*, *Agricoltura e Regioni*, n. 2, 1971

BORZI M., *Le agenzie amministrative nell'ordinamento statunitense*, CISU, Roma, 2005

BRIGANTI R., *La riforma del "Terzo settore" tra sussidiarietà orizzontale e impresa sociale*, *Notariato*, n. 5, 2018

BROCCO S. – TOSCANO A., *Gestione ecosistemica del verde urbano*, *Riv. giur. ambiente*, vers. online, n. 3-4, 2019

BULLINI L. – PIGNATTI S. – VIRZO DE SANTO A., *Ecologia generale*, Torino, Utet, 2004

BUONFRATE A., *Principi del nuovo diritto dello sviluppo sostenibile*, Milano, Wolters-Kluwer, 2020

CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, Giappichelli, 2007

CALAMANDREI P. – LEVI A., *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, I-II, Firenze, Barbera, 1950

CAMPOMORI F. – TOTH F., *L'amministrazione a rete: retorica o realtà? L'esperienza delle agenzie ambientali*, *Stato e mercato*, n. 79, 2007

CAPOGRASSI G., *Agricoltura diritto proprietà*, *Opere*, V, 1952

- CARAPEZZA FIGLIA G., *Oggettivazione e godimento delle risorse idriche. Contributo a una teoria dei beni comuni*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008
- CARAVALE M., *Ordinamenti giuridici dell'Italia medievale*, Bologna, Il Mulino, 1994
- CARMIGNANI S., *Agricoltura, beni comuni e terzo settore*, Riv. dir. agroalim., n. 1, 2018
- CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2015
- CASINI L., *Le agenzie amministrative*, Riv. trim. dir. pubbl., n. 2, 2003
- CASINI L., v. *Agenzie amministrative*, in CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006
- CASSESE S., *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, Il Mulino, 2014
- CASSESE S., *Poteri indipendenti, Stati, relazioni ultrastatali*, Il Foro Italiano, n. 1, 1996
- CATELANI E. – TARCHI R. (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015
- CAVALERI P. – DALLE VEDOVE G. – DURET P., *Autorità indipendenti e Agenzie. Una ricerca giuridica interdisciplinare*, Padova, Cedam, 2003
- CERULLI-IRELLI V., *Apprendere «per laudo». Saggio sulla proprietà collettiva*, Quaderni Fiorentini, v. 45, 2016
- CERULLI-IRELLI V., *L'amministrazione "costituzionalizzata" e il diritto pubblico della proprietà e dell'impresa*, Torino, Giappichelli, 2019

CERULLI-IRELLI V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, Cedam, 1983

CHITI E., *Le agenzie europee. Unità e decentramento nelle amministrazioni comunitarie*, Padova, Cedam, 2002

CIANCIO O. – NOCENTINI S. (a cura di), *Il bosco. Bene indispensabile per un presente vivibile e un futuro possibile*, Accademia Italiana di Scienze Forestali, Firenze, 2019

CITELLI M., *Foreste e sviluppo economico, tra valori non monetari e strumenti di mercato: i lavori del decimo Forum delle Nazioni Unite sulle foreste*, Diritti umani e diritto internazionale, n. 3, 2013

CORDINI G. – FOIS P. – MARCHISIO S., *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino Giappichelli, 2017

CORONA P., *Produzioni forestali come risorsa strategica per la montagna italiana*, Atti dell'Accademia dei Georgofili (anno 2017), Firenze, 2018

CORSO G., *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2009

CROSETTI A., *Le valenze culturali dei beni forestali nei più recenti riconoscimenti normativi*, Aedon, n. 1, 2020 (vers. online).

CROSETTI A. – FERRUCCI N., *Manuale di diritto forestale e ambientale*, Milano, Giuffrè, 2008

D'ALBERTI M., *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017

D'ALTERIO E., *Agenzie e autorità europee: la diafasia dei modelli di organizzazione amministrativa*, Dir. amm., fasc. 4, 2012

DE BERENGER A., *Studii di archeologia forestale. Dell'antica storia e giurisprudenza forestale in Italia*, Treviso e Venezia, Stabilimenti Tipografici F.lli Longo, 1859-1863

DELL'ANNO P. – PICOZZA E., *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, Cedam, 2015, in particolare il capitolo ad opera di DI SCIASCIO A. F., *Boschi, foreste, vincoli idrogeologico e forestale*, pp. 546-568

DELLA CANANEA G., - ZILLER J. (a cura di), *Il nuovo diritto pubblico europeo. Scritti in onore di Jean-Bernard Auby*, Torino, Giappichelli, 2018

DI PORTO A., *Res in usu pubblico e 'beni comuni'*, Torino, Giappichelli, 2013

DIAMOND J., *Collasso. Come le società scelgono di vivere o morire*, Torino, Einaudi, 2005

FERRAJOLI L., *Iura paria. I fondamenti della democrazia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017

FERRARA R. – M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, I, III, in particolare i capitoli ad opera di: CROSETTI A., *La tutela dei beni forestali*, pp. 641-661; GIUFFRIDA A., *Il governo e l'amministrazione della natura e del paesaggio. Le competenze*, pp. 279-407; LOMBARDI R., *Ambiente e mercato: note minime per una nuova prospettiva d'indagine sui beni comuni*, pp. 67-91 e *La pianificazione paesaggistica*, pp. 569-606.

FERRONI M.V., *La perdita di biodiversità e la necessità di "ripensare" gli strumenti di tutela*, in AA.VV., *Scritti in onore di F.G. Scoca*, inedito, 2020

FIDONE G., *Proprietà pubblica e beni comuni*, Pisa, ETS, 2017

FRACCHIA F., *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013

FRAZER J., *Il Ramo d'oro*, Torino, Einaudi, 1976

FULCINITI L., *I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi*, Dir. agroalim., n. 3, 2018

GALLIA R., *Problematiche ambientali nella pianificazione territoriale. Il nuovo Testo unico in materia di boschi e foreste*, Riv. giur. del Mezzogiorno, n. 4, 2018

GASPARINI P. – DI COSMO L. – POMPEI E., *Il contenuto di carbonio delle foreste italiane. Inventario Nazionale delle Foreste e dei serbatoi forestali di Carbonio INFC2005. Metodi e risultati dell'indagine integrativa*, Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Corpo Forestale dello Stato; Consiglio per la Ricerca e la Sperimentazione in Agricoltura, Unità di ricerca per il Monitoraggio e la Pianificazione Forestale, Trento, 2013

GERADIN D. – MUÑOZ R. – PETIT N., *Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, USA, 2005

GERMANÒ A., v. *Domini collettivi*, Digesto, Wolters-Kluwer, vers. online, 2018

GIANNINI M.S., «Ambiente»: *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, Riv. trim. dir. pubbl., I, 1973

GIANNINI M.S., *In principio sono le funzioni*, Amm. civile, n. 1, 1957

GIGLIONI F., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nel diritto amministrativo e la sua applicazione*, Foro amm. – Cons. St., 2009

GIGLIONI F., *L'amministrazione condivisa è parte integrante della Costituzione italiana*, Labsus.org, 2020

GIGLIONI F., *L'amministrazione condivisa nella Fase 2*, Labsus.org, 2020

GIRARDI M., *La funzione sociale nella proprietà pubblica. Comuni, attività regolamentare e diritto alla città*, Nomos – Le attualità nel diritto, n. 1, 2020

GOULD S.J., *L'equilibrio punteggiato*, Torino, Codice Edizioni, 2008

GOULD S.J., *La struttura della teoria dell'evoluzione*, Torino, Codice Edizioni, 2003

GRASSI S., *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, Giuffré, 2012

GRAVINA TONNA A., *La multifunzionalità ambientale, produttiva e sociale delle foreste: il Testo unico in materia di foreste e filiere forestali tra innovazione e tradizione*, Il diritto dell'economia, n. 3, 2019

GRAVINA TONNA A., *Nuovo Testo unico in materia di foreste. Quali spazi per una gestione condivisa?*, Labsus.org, 2019

GRAVINA TONNA A., *Proprietà collettive: un'importante pronuncia della Corte di cassazione*, Labsus.org, 2019

GROSSI P., *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Macerata, Quodlibet, 2019

GROSSI P., *L'ordine giuridico medievale*, Bari, Laterza, 2017

GROSSI P., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza postunitaria*, 1977

HELM D., *Natural Capital. Valuing our Planet*, Yale University Press, 2015

LALLI A., *I servizi ecosistemici e il capitale naturale: una prospettiva giuridico-istituzionale*, Studi parlamentari e di politica costituzionale, nn. 195-196, 2017

LAMBERTI L. – PRIMERANO G.A., *Il principio di efficienza ed i modelli amministrativi: le agenzie amministrative*, in CAVALLO PERIN R. – POLICE A. – SAITTA F. (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, in FERRARA L. – SORACE D., *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, vol. I, Firenze University Press, 2016

LOUVIN R., *Aqua Æqua. Dispositivi giuridici, partecipazione e giustizia per l'elemento idrico*, Torino, Giappichelli, 2018

MAURO M., *L'impresa selvicolturale nel sistema del diritto agroambientale internazionale ed europeo, tra sostenibilità e multifunzionalità*, Agricoltura – Istituzioni – Mercati, n. 2, 2019

MAZZINI G., *Doveri dell'uomo*, Editori Riuniti University Press, Roma, 2011

MCNEILL R. – ENGELKE P., *La Grande accelerazione. Una storia ambientale dell'Antropocene dopo il 1945*, Torino, Einaudi, 2018

MEADOWS D. E D. – RANDERS J., *I nuovi limiti dello sviluppo*, Milano, 2004

- MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, Il Mulino, 1996
- MICCICHÈ C., *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018
- MIELE G., *Le situazioni di necessità dello Stato*, Arch. dir. pubbl., 1936
- MONTEDURO M. – BUONGIORNO P. – DI BENEDETTO S. – ISONI A., *Law and Agroecology. A Transdisciplinary Dialogue*, Londra, Springer, 2015
- MONTEDURO M., *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, Rivista AIC, n. 2, 2018
- MONTEDURO M., *Modelli organizzativi e funzione. Il caso dell'Agenzia italiana del farmaco*, Torino, Giappichelli, 2018
- MORBIDELLI G., *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, Dir. amm., fasc. 4, 2007
- MURA A., *Profilo storico della legislazione sulle foreste e sui territori montani*, Riv. trim. dir. pubbl., 1971
- MURTULA E., *L'ecicidio come (quinto) crimine internazionale nello Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale: omaggio a Polly Higgins*, Riv. giur. ambiente, vers. online, nn. 3-4, 2019
- MUZI L., *Il nuovo Regolamento per il governo dei beni comuni della città di Torino*, Labsus.org, 2020
- NAPOLITANO G., v. *Enti pubblici*, in CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. 3, Milano, Giuffrè, 2006
- NIGRO M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966



OSTROM E., *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, 1990

PERSHA L. et al., *Social and Ecological Synergy: Local Rulemaking, Forest Livelihoods, and Biodiversity Conservation*, Science, n. 331, 2011

PIANIGIANI O., *Vocabolario etimologico*, Fratelli Melita Edizioni, 1991

PISANELLI S., *Agroecologia e sviluppo rurale: verso un nuovo modello di giustizia sociale*, Agricoltura – Istituzioni – Mercati, n. 1, 2015

PROKOFIEVA I., *Payments for Ecosystem Services – The Case of Forests*, in Forest Policy, Economics and Social Research, Springer International Publishing, 2016

QUARANTA A., *Energie rinnovabili: la multifunzionalità delle imprese agricole*, Ambiente e Sviluppo, nn. 8-9, 2010, pp. 732-736 e 826-831

RODOTÀ S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, Il Mulino, 2013

ROMANO S., *Principii di diritto amministrativo*, Milano, 1906

ROMANO S., *L'ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, I, Pisa, Enrico Spoerri Editore, 1918

ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2007, in particolare i capitoli ad opera di: FARÌ A., *L'ambiente come funzione. Servizi ecosistemici e capitale naturale*, pp. 121-128; DE LEONARDIS F., *Le trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, pp. 131-143; RENNA M., *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, pp. 148-171

SABBATUCCI G. – VIDOTTO V., *Il mondo contemporaneo. Dal 1848 a oggi*, Bari, Laterza, 2017

- SALATA S. – RONCHI S. – GHIRARDELLI F., *I servizi ecosistemici a supporto della pianificazione paesaggistica*, Territorio, fasc. 77, 2016
- SANDULLI A.M., v. *Boschi e foreste (Dir. amm.)*, Enc. dir., 1959
- SAVINO M., *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, Riv. trim. dir. pubbl., fasc. 2, 2015
- SCHIAVONE A., *Storia giuridica di Roma*, Torino, Giappichelli, 2016
- SCOCA G. – DI SCIASCIO A. (a cura di), *Le proprietà pubbliche. Tutela, valorizzazione, gestione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016
- SCOLOZZI R. – MORRI E. – SANTOLINI R., *Territori sostenibili e resilienti: la prospettiva dei servizi ecosistemici*, Territorio, n. 60, 2012
- SERENI E., *Il capitalismo nelle campagne: 1860-1900*, Torino, 1947
- SERENI E., *Storia del paesaggio agrario italiano*, Bari, Laterza, 2017
- SORICELLI G., *Le agenzie amministrative nel quadro dell'organizzazione dei pubblici poteri*, Napoli, Jovene, 2002
- TAMPONI M., *Una proprietà speciale. Lo statuto dei beni forestali*, Padova, Cedam, 1983
- THOMAS Y., *Il valore delle cose*, Macerata, Quodlibet, 2015
- TORELLI G., *Il patrimonio forestale nel recente Testo unico: le vicende della valorizzazione tra strategie di pianificazione ed assetti dominicali*, in Federalismi.it, n. 6, 2021
- TOTH F., *La diffusione delle agenzie amministrative in Italia*, Riv. it. pol. pubbl., n. 1, 2007

TROIANO S. – MARANGON F., *I payments for ecosystem services: opportunità di sviluppo nella tutela delle risorse paesaggistico-ambientali*, Economia delle fonti di energia e dell'ambiente, n. 3, 2010

TROISI M., *Annotazioni sulla tutela costituzionale dell'agroecologia: il problematico inquadramento dell'attuale ripartizione di competenze*, Riv. quadrim. dir. amb., n. 2, 2016

VOLANTE R., *La l. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi*, Studium Iuris, n. 12, 2018

VOLANTE R., *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168 in materia di domini collettivi*, Le nuove leggi civili commentate, n. 5, 2018

WANDERSEE J.H. – SCHUSSLER E.E., *Preventing Plant Blindness*, The American Biology Teacher, v. 61, n. 2, 1999

WUNDER S., *Payments for environmental services: some nuts and bolts*, Center for International Forestry Research, 2005