

Forestale: “Centro Studi per la promozione scientifica e le tecniche di polizia giudiziaria ambientale”

Inaugurato il Centro con la conferenza “Una riscossa per la salvaguardia dell’ambiente. La tutela dei vincoli paesaggistici e il danno ambientale: profili teorici e pratici” tenuta dal Prof. Paolo Maddalena, Giudice della Corte Costituzionale



Il Capo del Corpo Forestale dello Stato, Ing. Cesare Patrone, alla presenza di numerose autorità, ha presieduto il prestigioso evento culturale che ha dato inizio ufficialmente alle attività del Centro Studi diretto dal Dott. Maurizio Santoloci

L’evento e – in calce – un estratto della relazione del Prof. Paolo Maddalena



Con un evento di elevatissimo spessore culturale e scientifico, si è avviata ufficialmente l'attività del nuovo "Centro Studi per la promozione scientifica e le tecniche di polizia giudiziaria ambientale" del Corpo Forestale dello Stato. Presso l'aula magna della Scuola di Cittaducale del CFS si è infatti tenuta, in data 6 marzo 2008, una autorevole e prestigiosa conferenza del Prof. Paolo Maddalena, Giudice della Corte Costituzionale, sul tema "Una riscossa per la salvaguardia dell'ambiente. La tutela dei vincoli paesaggistici e il danno ambientale: profili teorici e pratici". Alla presenza degli allievi, e di moltissime autorità che hanno condiviso la giornata di studio, il Capo del Corpo Forestale dello Stato, Ing. Cesare Patrone, ha presieduto l'evento, introdotto dal Direttore della Scuola, Ing. Gaetano Priori, che ha presentato i relatori della giornata ed aperto i lavori.



Il tavolo dei relatori durante la conferenza; da sinistra, l'Ing. Gaetano Priori, l'Ing. Cesare Patrone , il Prof. Paolo Maddalena, il Dott. Maurizio Santoloci

L'Ing. Cesare Patrone ha svolto una relazione introduttiva sul tema del danno ambientale nelle sue linee di fondo applicative in connessione con le problematiche applicative ed interpretative. Il Dott. Maurizio Santoloci, Direttore del Centro Studi, ha illustrato le finalità della nuova struttura e successivamente il Prof. Paolo Maddalena ha inaugurato l'attività del Centro con una autorevole ed appassionata

conferenza sul tema della genesi storica dei vincoli paesaggistici e de danno ambientale in relazione alle tematiche costituzionali applicative ed in connessione con le norme di settore europee e nazionali. Particolare rilievo è stato riservato dal prestigioso relatore all'importanza della conservazione dei boschi e delle foreste ai fini della tutela ambientale, avvertita da tempo a livello internazionale e poi tradotta nelle regole normative nazionali. Tema centrale è stato il duplice livello di funzioni svolte dal bosco: quella multiforme della tutela dell'ambiente e quella economico/produttiva da svolgersi nei limiti della compatibilità ambientale. E' stato sottolineato come il bene giuridico boschi e foreste sia una delle componenti essenziali del bene giuridico "ambiente", la cui definizione - come si legge nella dichiarazione di Stoccolma del 1992 - coincide con quella della biosfera. Espresso anche con estremo approfondimento il concetto della proprietà collettiva dei boschi a livello storico nel corso dei secoli anche alla luce di tale dualismo di funzione delle aree verdi. Ancora è stato ribadito il ruolo centrale dello Stato nella disciplina generale delle regole per la tutela ambientale, così come ribadito da due recenti sentenze della Corte Costituzionale (in calce pubblichiamo un estratto della relazione de Prof. Maddalena).

L'ing. Cesare Patrone ha infine concluso i lavori con alcune riflessioni su aspetti specifici della tematiche oggetto della intensa giornata di studi, con una interessante scambio finale di opinioni con il Prof. Maddalena.



Al termine dei lavori, il Direttore della Scuola, Ing. Gaetano Priori e l'Ing. Patrone, nel ringraziare l'autorevole relatore per la sua presenza, hanno consegnato al Prof. Paolo Maddalena il *crest* della Scuola ed un libro sulla storia degli alberi monumentali d'Italia.

Successivamente, dopo il rinfresco offerto alle autorità presenti, il Prof. Paolo Maddalena ha visitato i nuovi uffici operativi del “Centro Studi per la promozione scientifica e le tecniche di polizia giudiziaria ambientale” all’interno della Scuola del CFS di Cittaducale, trattenendosi a colloquio anche con il giovane personale operativo all’interno del medesimo Centro.



Il Direttore del Centro Studi, Dott. Maurizio Santoloci, (a sinistra) illustra al Prof. Paolo Maddalena ed alle autorità presenti gli uffici della nuova struttura presso la Scuola CFS




*Foto di gruppo con il personale operante nel Centro Studi (a sinistra, la Sig.ra Maddalena)
Sullo sfondo il logo del Centro.*




Negli uffici del Centro, (da sinistra) il Dott. Francesco Pennacchini (Capo Reparto addestramento della Scuola), il Dott. Maurizio Santoloci, il Prof. Paolo Maddalena, l'Ing. Gaetano Priori



I relatori del convegno e le autorità al termine della giornata dei lavori e della visita al Centro



Corpo forestale dello Stato



Centro Studi per la Promozione Scientifica e le Tecniche di Polizia Giudiziaria Ambientale

Il giorno 6 Marzo 2008, presso l'aula magna della Scuola del Corpo forestale dello Stato di Cittaducale, si terrà la

conferenza di inaugurazione del
Centro Studi per la Promozione
Scientifica e le Tecniche di
Polizia Giudiziaria Ambientale:

***“Una riscossa per la salvaguardia
dell’ambiente.
La tutela dei vincoli paesaggistici
e il danno ambientale:
profili teorici e pratici.”***

Tenuta dal

Prof. *Paolo Maddalena*, Giudice della Corte Costituzionale

Intervengono:
il Capo del Corpo forestale dello Stato Ing. *Cesare Patrone*
il Direttore del Centro Studi Dott. *Maurizio Santoloci*
il Direttore della Scuola Ing. *Gaetano Priori*

Programma

Ore 10.15 - Saluto del Capo del Corpo Ing. *Cesare Patrone*
Ore 10.30 - Intervento del Direttore del Centro Studi per la Promozione Scientifica e le Tecniche di Polizia Giudiziaria Ambientale Dott. *Maurizio Santoloci*
Ore 10.45 - Relazione del Prof. *Paolo Maddalena*
Ore 12.00 - Conclusione del Direttore Scuola Ing. *Gaetano Priori*
Ore 12.30 - Aperitivo

Estratto dalla conferenza

“Una riscossa per la salvaguardia dell’ambiente. La tutela dei vincoli paesaggistici e il danno ambientale: profili teorici e pratici” tenuta dal Prof. Paolo Maddalena, Giudice della Corte Costituzionale, in occasione della inaugurazione dei lavori del “Centro Studi per la promozione scientifica e le tecniche di polizia giudiziaria ambientale”

Cittaducale - 6 marzo 2008

La visione del bosco è l'immagine più suggestiva e più significativa dell'ambiente.

Il bosco, o se si preferisce dire, la foresta (si tratta di sinonimi: bosco viene dal tardo latino “buscus”, che significa “cosa fitta, inestricabile”; foresta viene anch'essa dal tardo latino “foras sta”, che sta ad indicare la riserva di caccia. Sul piano giuridico, comunque, boschi e foreste sono una endiadi che indicano la stessa cosa) colpisce fortemente il nostro animo: ci dà il senso dell'armonia e nello stesso tempo della continuità ed integrazione delle varie specie, vegetali ed animali, in una successione ordinata che agli idealisti (Hegel, Fichte, Schelling) forniva l'idea della riemersione dell'assoluto, dalla natura allo spirito dell'uomo.

Si capisce che esiste una profonda razionalità della natura: nel seme è già programmata la vita di ogni pianta e questa è formata da cellule vive, pronte ad intervenire in ogni occasione, dimostrando di rispondere ad un disegno improntato ad una logica, che è la stessa logica dell'uomo, per cui a noi è concesso, non solo di sentire, ma anche di conoscere la natura, la quale, come diceva Galilei, è scritta in termini matematici. Ne restiamo profondamente colpiti, nella mente e nel cuore.

Contemplando il bosco si purificano i nostri pensieri (A. Alessandrini, Pensare il bosco, Roma 1993), la nostra mente si distende in un infinito leopardiano e la nostra anima si sente parte dell'anima del mondo. Probabilmente fu a seguito della contemplazione dei boschi che Platone, nel Timeo, giunse a quella fondamentale esclamazione: “questo mondo è davvero un essere vivente dotato di anima”!.

Ciò che prorompe e che si avverte già a livello di sensazione è che siamo parte di una immensa vita. Lo aveva intuito S. Francesco, parlandoci nel cantico delle creature di “fratello sole e di sorella luna”, senza dimenticare che il romano “natura” viene da “nascor”: ciò che nasce o sta per nascere “ (participio futuro) e che altrettanto è da dire del greco “fusus” (natura).

Quando l'uomo comparve sulla terra (davvero pochissimo tempo fa rispetto ai tempi geologici: centomila anni e, come sostengono alcuni, trentaseimila anni in riferimento alla nascita dell'uomo sapiens sapiens), quasi tutte le terre emerse erano coperte da boschi e furono questi, con la loro azione di trasformazione dell'anidride carbonica in carbonio, che si fissa nei tronchi e nei rami, ed ossigeno che si libera nell'aria, che resero possibile la vita.

Nasce di qui un imperativo categorico: l'uomo, parte della natura, ha una responsabilità verso la natura, e deve salvaguardare gli equilibri ecologici, a cominciare proprio dalla conservazione dei boschi e delle foreste e della loro biodiversità (la conservazione della biodiversità è a fondamento della conservazione dei boschi e riguarda in modo particolare l'Italia che possiede i tre quarti della diversità vegetale dell'intero pianeta), poiché, come è noto, i mutamenti climatici possono essere validamente contrastati proprio dall'azione dei boschi.

L'importanza della conservazione dei boschi e delle foreste ai fini della tutela ambientale è stata avvertita da tempo a livello internazionale. Sarà sufficiente ricordare in proposito la Convenzione sulla diversità biologica, sottoscritta a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992 e ratificata con la legge 14 febbraio 1994, n. 124; la sesta Conferenza delle parti firmatarie della Convenzione sulla diversità biologica, tenutasi all'Aja nel 2002, con la quale è stata adottata la decisione VI/22, che, nell'allegato I, definisce un programma di lavoro per la conservazione della diversità biologica forestale, considerata elemento insostituibile per la complessiva conservazione della diversità biologica anche in relazione al rapporto foreste-clima e che ribadisce più volte l'importanza della gestione forestale sostenibile; ed infine la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici adottata a New York il 9 maggio 1992 ed il Protocollo di Kyoto del dicembre 1997, che ne rappresenta uno degli strumenti attuativi e che riconosce alle foreste un ruolo significativo nelle politiche di stabilizzazione del clima per la loro capacità di fissazione del carbonio.

Sul piano comunitario, inoltre, è necessario ricordare, innanzitutto, la direttiva 92/43/CEE, del 21 maggio 1992 del Consiglio, relativa alla conservazione degli habitat naturali e semi naturali e della flora e della fauna selvatiche, che promuove la costituzione di una rete ecologica europea coerente, denominata Natura 2000, e costituita da zone speciali di conservazione (ZSC) e da zone di protezione speciale (ZPS), recepita in Italia dal decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, successivamente modificato ed integrato dal decreto del Presidente della Repubblica 12 marzo 2003, n. 120.

Viene poi in evidenza il VI programma d'azione per l'ambiente della Comunità europea, per il periodo 2001-2010 (decisione n. 1600/2002/CE), nonché il piano d'azione dell'UE per le foreste, per il quinquennio 2007-2011, in data 15 giugno 2006. Ed a questo proposito è da rammentare che l'Italia, aderendo al processo Paneuropeo delle Conferenze ministeriali sulla protezione delle foreste in Europa, ha fatto proprio il concetto di gestione forestale sostenibile così come definito dalle Risoluzioni di Strasburgo (1990), Helsinki (1993), Lisbona (1998) e Vienna (2003), e che il citato piano d'azione dell'UE per le foreste reca la seguente, importante dichiarazione: "La multifunzionalità delle foreste genera esternalità positive per l'economia, l'ambiente, la società e la cultura. Oltre ad offrire materie prime rinnovabili e compatibili con l'ambiente, i boschi svolgono un importante ruolo per lo sviluppo economico, l'occupazione e la prosperità dell'Europa, in particolare delle aree rurali. I boschi migliorano la qualità di vita, in quanto rendono gradevole l'ambiente in cui viviamo, offrono possibilità ricreative e benefici per la salute, assicurando al tempo stesso la conservazione e la valorizzazione delle bellezze naturali e del patrimonio ambientale. E' necessario che i boschi conservino i valori spirituali e culturali cui sono associati".

In sostanza, sul piano internazionale e sul piano comunitario, si delineano abbastanza chiaramente che due sono le funzioni fondamentali del bosco: quella (multiforme) della tutela dell'ambiente e quella economico-produttiva (si ricordi che in periodo bellico le foreste erano considerate "le nostre miniere di carbone"), da svolgersi nei limiti della compatibilità ambientale.

Sul piano dell'ordinamento interno è da ricordare soprattutto il decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 (Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57), il quale afferma chiaramente che le disposizioni in questione sono finalizzate: "alla valorizzazione della selvicoltura quale elemento fondamentale per lo sviluppo socio-economico e per la salvaguardia ambientale del territorio della Repubblica italiana, nonché alla conservazione, all'incremento ed alla razionale gestione del patrimonio forestale nazionale, nel rispetto degli impegni assunti a livello internazionale e comunitario dall'Italia in materia di biodiversità e sviluppo sostenibile con particolare riferimento a quanto previsto dalle Risoluzioni delle Conferenze internazionali sulla protezione delle foreste in Europa di Strasburgo, Helsinki e Lisbona" (art. 1).

Strumento fondamentale di attuazione di dette finalità è la "programmazione forestale", che è affidata alle Regioni, le quale, sulla base di linee guida emanate dal Ministero delle politiche agricole e forestali e dal Ministero dell'ambiente, "definiscono le linee di tutela, conservazione, valorizzazione e sviluppo del settore forestale nel territorio di loro competenza attraverso la redazione e la revisione dei propri piani forestali" (art. 3).

Come si nota, viene rimarcata l'importanza delle due sopra dette funzioni fondamentali del bosco e cioè l'aspetto economico-produttivo da un lato e la salvaguardia ambientale dall'altro, mentre si distingue nettamente tra la competenza dello Stato ad emanare semplici linee guida e la competenza delle Regioni a realizzare "i propri piani forestali" sulla base di proprie linee guida. A questo proposito si deve sottolineare che "ambiente ed economia, in campo forestale", come si legge nelle sopra ricordate linee guida del Ministero delle politiche sociali e del Ministero dell'ambiente costituiscono un "binomio" indissolubile, in quanto i boschi e le foreste hanno un valore economico in relazione alla produzione del legno ed un valore ambientale per i benefici effetti che produce sull'ambiente. In altri termini, sul piano giuridico, sulla stessa cosa materiale (il bosco o la foresta), insistono due beni giuridici : un bene ambientale, in relazioni alle funzioni ambientali del bosco, ed un bene patrimoniale, in relazione alla produzione del legno.

E questo pone un delicatissimo problema giuridico a livello costituzionale, in quanto in materia di ambiente c'è la competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera s) della Costituzione, ed in materia economica c'è la tradizionale competenza residuale ed esclusiva delle regioni, cui è affidata la gestione dei "boschi e delle foreste". Di qui il problema della legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto legislativo n. 227 del 2001, specie in materia di "arboricoltura da legno"(art. 2), e dell'illegittimità, sul piano amministrativo, delle collegate "linee guida", ritenute da taluni troppo precise e vincolanti nei confronti dei poteri gestionali garantiti alle regioni dalla competenza residuale ed esclusiva in materia di boschi e foreste. Deve tuttavia sottolinearsi che la tutela ambientale, come ha puntualmente precisato la Corte costituzionale, ha un valore "primario" (sentenza n. 151 del 1986), tale da prevalere sulle altre competenze e funzioni, ed "assoluto" (sentenza n. 641 del 1987), cioè sciolto da limiti competenziali, sicchè deve ritenersi che, a proposito del bene materiale boschi e foreste, sul quale gravano contemporaneamente, come si è detto, due beni giuridici: il bene ambientale, relativo alle multiforme funzioni ambientali del bosco, ed il bene patrimoniale, relativo alla funzione economico produttiva, è la funzione ambientale che deve prevalere, come del resto dimostra il fatto che la funzione economico produttiva, come è normativamente ed universalmente riconosciuto, può esplicarsi solo entro i limiti della sostenibilità ambientale.

Ciò significa che quando si tratta di conservare ed incrementare lo sviluppo naturale del bene materiale boschi e foreste, tale conservazione ed incremento deve avvenire in modo che siano soddisfatte, primariamente, le esigenze inerenti alle funzioni ambientali del bosco, sicché non può essere impedito allo Stato di dettare norme di rigorosa gestione selvicolturale (l'unico tipo di gestione che consente di perseguire in pieno le finalità ambientali del bosco), mentre alle Regioni resta il compito essenziale di programmare la gestione di questo bene ambientale entro i limiti stabiliti dalle leggi statali, con piena libertà di programmazione e con la possibilità di prevedere anche limiti maggiori di tutela ambientale, come prevede la sentenza della Corte costituzionale n. 378 del 2007, secondo la quale: "la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi.

Ciò comporta 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 sua 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 stabilito dallo Stato".

Si deve peraltro porre nel dovuto risalto il fatto che il bene giuridico "boschi e foreste" è una delle componenti essenziali del bene giuridico "ambiente", la cui definizione, come si legge nella Dichiarazione di Stoccolma del 1992, coincide con quella della "biosfera". Ed è da tener presente che la biosfera viene presa in considerazione dal diritto, "non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi e così via" (citata sentenza della Corte costituzionale).

Inserita la materia dei boschi e delle foreste nel più ampio contesto dell'ambiente, inteso come bene materiale in senso giuridico, c'è ora da chiedersi a chi appartengano questi beni nella loro valenza ambientale e se sia possibile utilizzare per essi gli istituti del vigente ordinamento giuridico. Certamente è da escludere che si possa far ricorso all'istituto della proprietà privata. Questa riconosce al soggetto privato, in via esclusiva, tutte le facoltà inerenti all'utilizzazione della cosa, compresa quella di distruggerla; il che è proprio l'opposto di quel che serve per la protezione giuridica dell'ambiente, il quale richiede la conservazione del bene in vista della sua coerente fruizione collettiva.

Occorre allora far riferimento ad un altro antico istituto, ancor vigente nel nostro ordinamento, quello della proprietà comune o collettiva. La proprietà comune o collettiva, infatti, assicura la conservazione del bene e la sua fruizione collettiva, la quale deve avvenire in modo da evitare alterazioni del bene stesso.

Questo tipo di proprietà era già conosciuta dai Romani, i quali, accanto alla proprietà privata, che concedeva al "dominus" tutti i poteri per lo sfruttamento della cosa "usque ad coelum et usque ad inferos", configuravano anche la proprietà comune del Populus: l'ager publicus Populi Romani e la proprietà provinciale.

Essa, peraltro è diffusa in tutto il mondo. Si pensi all'enumerazione che ne fa P. Rossi, (in "Un altro modo di possedere", pag. 75 s., Milano 1997): "villaggio indiano, Marke germanica, Mir russo, Township scoto-britannico, comunità celtica". In questi aggregati comunitari lo schema è sempre lo stesso: accanto al villaggio sussiste l'insieme di foreste e pascoli di uso assolutamente comune e poi l'insieme di terre sottoposte a coltivazione mediante un sistema di lotti variamente assegnati dopo il riposo periodico annuale o triennale. In Italia il sistema non è diverso: si pensi alle Magnifiche regole delle valli alpine, alle Università agrarie (alla quali però è poi stata riconosciuta la personalità giuridica) e, soprattutto, ai ben noti usi civici, dei quali Carlo Cattaneo (in "Su la bonificazione del Piano di Magadino) diceva. "Non sono abusi, non sono privilegi, non sono usurpazioni: è un altro modo di possedere, un'altra legislazione, un altro ordine sociale, che, inosservato, discese da remotissimi secoli sino a noi".

E' all'istituto della proprietà comune o collettiva, dunque, che bisogna far riferimento per il bene ambiente, ed in particolare per quel prezioso bene ambientale costituito dai boschi e dalla foreste. I boschi e le foreste, intesi quali beni giuridici ambientali, appartengono a tutti, possono essere fruiti da tutti e tutti ne debbono rispettare la destinazione economica. Può anche esserci un proprietario privato dei boschi e delle foreste, ma a questi spetta la proprietà soltanto del bene patrimoniale (in sostanza la commercializzazione del legno), che egli deve gestire rispettando la destinazione economica del bene ed i limiti della sostenibilità ambientale, altrimenti lederebbe la proprietà comune di tutti al bene bosco inteso come bene ambientale.

Stabilito che il bene ambientale costituito dai boschi e dalle foreste è di appartenenza comune o collettiva, occorre a questo punto distinguere tra fruizione e conservazione del bene. La fruizione spetta ad ogni singolo individuo e ciascuno potrà godere del bosco secondo le sue necessità ed il suo piacimento (è per questo che si insiste sul diritto di accesso ai boschi, anche se di proprietà privata). La conservazione del bene giuridico ambientale boschi e foreste spetta invece a tutti, i quali hanno il diritto dovere di salvaguardarlo e, possibilmente, di incrementarlo. E qui sorge un altro problema giuridico, per il quale, come nel caso precedente, relativo al problema dell'appartenenza del bene, occorre ricercare nel nostro ordinamento un istituto che consenta di considerare quel "tutti" come un solo "soggetto giuridico".

E' noto che negli ordinamenti moderni, soprattutto per influenza della pandettistica, il concetto di soggetto di diritto è strettamente legato all'idea della singola persona umana, per cui, quando si è trattato di dare la soggettività ad un aggregato di persone, si è pensato di ricorrere ad una astrazione, cioè, come diceva il Savigny, ad una finzione: la "personalità giuridica", che l'aggregato di persone fisiche ottiene attraverso il "riconoscimento" dell'autorità. Questo concetto, benché avversato sin dalla sua origine (Jhering diceva che si trattava di una pura idea) ed ancor oggi dagli scrittori contemporanei (Galgano), imperversa sempre più nella pratica del diritto, ma, per quanto ci riguarda, esso è assolutamente inidoneo ai fini dell'individuazione di un concetto giuridico che indichi davvero tutti i cittadini: se lo si adottasse in materia ambientale, si commetterebbe il gravissimo errore di sostituire a "tutti", quelle poche persone che costituiscono gli organi della persona giuridica. Il che sarebbe un assurdo.

Senonché, spigolando fra le pieghe dell'ordinamento giuridico, si ritrova, anche in questo caso, un istituto giuridico, sempre meno conosciuto, che, tuttavia si attaglia perfettamente al nostro caso: "Il soggetto plurimo".

Anche questo concetto era ben noto ai Romani, che riconoscevano la soggettività giuridica al Populus, ma è presente altresì nel nostro codice civile il quale riconosce ipotesi di "soggetti plurimi", nei casi dell'associazione non riconosciuta, del condominio, della comunione, della comunione familiare, e così via dicendo. Né può sottovalutarsi che il concetto di soggetto plurimo è più volte presupposto nella nostra Costituzione repubblicana, la quale, all'art. 44, ricorda "le comunità di lavoratori", all'art. 1, afferma che "l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro", all'art. 75 parla di referendum "popolare", facendo riferimento al "Corpo elettorale", ed infine, all'art. 101, proclama che "la giustizia è amministrata nel nome del Popolo". Si deve allora concludere con il Pugliatti (S. Pugliatti, La proprietà e le proprietà, in La proprietà nel nuovo diritto, Milano 1964, 187 ss.), affermando che, accanto al concetto di persona giuridica, vive, e sopravvive, l'antico concetto di "soggetto plurimo", che indica, non in astratto, ma in concreto, l'insieme delle persone fisiche che costituiscono un aggregato umano.

La conservazione dell'ambiente, inteso come diritto-dovere di tutti, deve dunque far riferimento all'istituto del "soggetto plurimo", con la conseguenza che ciascuno può agire a favore dell'ambiente, e nel nostro caso a favore della conservazione dei boschi e delle foreste, nell'interesse proprio e, nello stesso tempo, di tutti gli altri. Proprio come avveniva nel caso delle azioni popolari romane, attraverso le quali, il singolo, in quanto parte del tutto, agiva, senza bisogno di far ricorso al concetto della rappresentanza, contemporaneamente nell'interesse proprio e dell'intero *Populus Romanus*.

Né si può sottacere, a questo punto, che per la tutela dei boschi e delle foreste, esiste anche una Pubblica Amministrazione, ed in particolare il Corpo forestale dello Stato.

La Pubblica Amministrazione, oggi, nel vigente sistema costituzionale, non è più la Pubblica Amministrazione così come appariva nel sistema dello Statuto albertino. Si vuol dire che la tutela dell'interesse pubblico, che nel nostro caso si definirebbe meglio interesse collettivo, non è più un monopolio della stessa P.A.: esso richiede anche il concorso e la partecipazione di tutti i cittadini, titolari reali, e perciò "soggetto plurimo", dei beni di cui si discute.

Si apre cioè un'era nuova, nella quale l'elemento più forte e trainante risiede proprio nella collaborazione fra P.A., nel nostro caso specifico il Corpo forestale dello Stato, e cittadini.

A questo punto si pone il problema importantissimo della riparazione del danno ambientale, per il quale il vigente codice ambientale decreto legislativo n. 152 del 2006 prevede due procedure diverse; l'una affidata, in via amministrativa, al Ministero dell'ambiente, e culminante nella "ordinanza ministeriale", di cui agli artt. 312 e seguenti del predetto decreto legislativo, ed alternativa all'azione civile di risarcimento del danno, e l'altra, in via giudiziaria, costituita, per l'appunto, dall'esercizio dell'azione di risarcimento del danno ambientale.

Al riguardo è doveroso ricordare che il nostro Paese è stato il primo nel mondo ad aver sancito il principio del risarcimento del danno pubblico ambientale, riferito, peraltro, a qualsiasi tipo di danno all'ambiente. La disposizione che, per prima, ha riguardato questa materia è il famoso art. 18 della legge 8 luglio 1986 n. 349.

Di recente anche la UE ha affermato questo principio con la Direttiva 2004/35/CE, la quale, tuttavia, ha limitato il risarcimento ai soli danni agli habitat naturali protetti, alle acque interne ed al terreno.

Il vigente decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nonostante la sua lacunosità, le sue contraddizioni (che costringono l'interprete ad un estenuante sforzo di ermeneutica ricostruttiva) e la sua costante tendenza a ridurre la tutela ambientale, ha comunque riportato il contenuto essenziale del menzionato art. 18, disponendo all'art. 311, commi 2 e 3, che: "Chiunque realizzando un fatto illecito, o omettendo attività o comportamenti doverosi, con violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo, con negligenza, imperizia, imprudenza o violazione di norme tecniche, arrechi danno all'ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, è obbligato al ripristino della precedente situazione e, in mancanza, al risarcimento per equivalente patrimoniale nei confronti dello Stato. Alla quantificazione del danno il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio provvede in applicazione dei criteri enunciati negli allegati 3 e 4 della parte sesta del presente decreto. All'accertamento delle responsabilità risarcitorie ed alla riscossione delle somme dovute per equivalente".

Come si nota, la disposizione pone in primo piano "il ripristino" del bene ambientale compromesso, come prevedono anche le norme penali a tutela dell'ambiente, e solo subordinatamente all'impossibilità del ripristino si dà luogo al risarcimento per equivalente monetario. Giustamente, peraltro, l'azione è promossa dal Ministero dell'ambiente (anche se deve considerarsi ancora vigente la norma prevista dal t. u. Enti locali, secondo la quale possono chiedere il risarcimento del danno, in via procuratoria, anche la Regione e gli enti locali interessati dal danno) ed il destinatario del risarcimento è lo Stato, poiché l'ambiente, come si è sopra visto, appartiene a tutti e solo lo Stato può essere considerato l'Ente esponenziale dell'intera collettività nazionale.

Occorre inoltre ricordare, a questo punto, che, se il danno ambientale è provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, l'azione di responsabilità per il risarcimento di detto danno è promossa dal Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente per territorio.

Il tipo di responsabilità previsto è soltanto quello per colpa, con esclusione di qualsiasi tipo di responsabilità per rischio d'impresa, come invece previsto dalla normativa internazionale, comunitaria e di molti paesi del mondo (si pensi, a titolo di puro esempio, a quanto è stato previsto in materia di danni derivanti dalla esplosione di centrali nucleari).

Quanto ai criteri da seguire per la riparazione del danno, si fa riferimento agli Allegati 3 e 4 della Parte sesta del decreto legislativo n. 152 del 2006, i quali riproducono i criteri suggeriti dalla direttiva comunitaria, in riferimento agli habitat naturali protetti, alle acque ed al terreno; ma è chiaro che questo rinvio riguarda, come si ricava chiaramente dall'art. 311, tutte le ipotesi di danno ambientale.

In primo luogo, occorre perseguire l'obiettivo di riportare l'ambiente danneggiato "alle condizioni originarie", e se ciò non è possibile, occorre provvedere ad una riparazione "complementare", che consiste nel ristabilimento delle condizioni ambientali di altre risorse o servizi (e, possiamo aggiungere, di altri siti), ovvero ad una riparazione "compensativa", atta a compensare la perdita di risorse o servizi fino a quando la riparazione primaria non abbia prodotto un effetto completo.

Se non è possibile far ricorso a detti criteri, si devono utilizzare tecniche di valutazioni alternative, così "l'Autorità competente può scegliere misure di riparazione il cui costo sia equivalente al valore monetario stimato delle risorse naturali e/o servizi perduti".

Insomma, come si vede, la riparazione deve avvenire sempre in termini ambientali e se non è possibile l'integrale ripristino o l'adozione di forme di riparazione complementare e compensativa, non resta che valutare economicamente il valore del bene ambientale perduto, impiegando le relative somme in altre misure di riparazione. Come debba essere stimato dal punto di vista economico il valore del bene ambientale perduto, che, come è noto, non ha un prezzo di mercato, non è detto dalla disposizione richiamata, dovendosi così ritenere che non c'è altra via che quella di ricorrere a specifiche consulenze di esperti.

Al riguardo è solo da ricordare che l'art. 300 dello stesso decreto legislativo n. 152 sancisce che "è danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima".

Si tratta di una limitazione a quanto previsto dal citato articolo 311, nel quale si parla in modo amplissimo del danno all'ambiente, considerando tale qualsiasi "alterazione, deterioramento o distruzione in tutto o in parte". Sennonché, poiché ogni bene ambientale costituisce una "risorsa" e poiché, come si è visto, la misurazione del danno può avvenire in ogni caso, al limite, con il ricorso a consulenti tecnici, la limitazione si riduce all'espressione "deterioramento significativo", che, per quanto ci riguarda, può essere ben interpretato alla luce del criterio ermeneutico "de minimis non curat Praetor". Dunque, nulla di nuovo. E si può concludere sul punto ritenendo che qualsiasi danno, anche se riguardi soltanto una parte del bene ambientale, deve ritenersi risarcibile, purché, ovviamente, si tratti di un danno di una certa consistenza.

Particolare attenzione merita poi la prima parte del comma 2 dell'articolo 311, là dove parla di "violazione di legge, di regolamento, o di provvedimento amministrativo (generale)". L'espressione era contenuta anche nel previgente art. 18 della legge n. 349 del 1986 e molti autori hanno ritenuto che, per aversi danno ambientale, fosse richiesto, oltre al danno economico effettivo, costituito dalla alterazione o dalla distruzione del bene ambientale, anche la violazione di una norma di condotta, prevista da legge, regolamento o atto amministrativo. In questo senso l'illecito ambientale, in quanto ricondotto ad una specifica preesistente norma, dovrebbe considerarsi un illecito tipico.

A ben vedere, invece, il riferimento alle predette norme provenienti da leggi, regolamenti o atti amministrativi, evidentemente a carattere generale, non riguarda particolari condotte che si accompagnano all'illecito, ma riguarda la definizione stessa del bene ambientale come bene giuridico ed il suo conseguente statuto. Come sopra si è avvertito, l'ambiente, ed in particolare i boschi e le foreste sono un bene della vita "Lebengüter", che diventano beni giuridici "Rechtsgüter" in virtù della tutela diretta da parte della legge (Von Tuhr, Allgemeiner Teil, Leipzig, 1910, I, 54 ss.). Regolamenti ed atti amministrativi generali completano, poi, lo statuto di questi beni, prescrivendo comportamenti ed attività ai fini della loro conservazione e del loro incremento.

L'illecito, dunque, come prevede l'art. 2043 del codice civile, resta un illecito atipico, nel senso che qualsiasi danno ambientale, e cioè qualsiasi alterazione, deterioramento o distruzione in tutto o in parte del bene, costituisce danno risarcibile. Si capisce, a questo punto, la grande rilevanza che rivestono in materia i vincoli, in quanto inerenti allo statuto del bene ambientale.

Per quanto in particolare riguarda i boschi e le foreste, vengono in evidenza i vincoli geologici ed i vincoli per altri scopi, di cui alla legge forestale (R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267: soprattutto gli artt. 1 e 17.

Rilevanza notevolissima hanno poi i vincoli paesistici di cui alla legge Galasso, abrogata dal codice Urbani per i beni culturali ed ambientali, e fatti rivivere dall'art. 142, comma 1, lett. G), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, (decreto correttivo ed integrativo emesso in base alla legge di delega 6 luglio 2002, n. 45, art. 10). Secondo questa disposizione sono sottoposti a vincolo "i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'art. 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227".

Ed è necessario ricordare a questo punto che obblighi particolari riguardano la valorizzazione della selvicoltura come prescrive l'art. 1, del decreto legislativo n. 227 del 2001, nonché l'attuazione dei programmi regionali forestali, nell'ambito dei quali "le Regioni promuovono la pianificazione forestale per la gestione del bosco e definiscono la tipologia, gli obiettivi, le modalità di elaborazione, il controllo dell'applicazione ed il riesame periodico dei piani" (art. 3, comma 2 decreto legislativo citato).

Ci sono, dunque, elementi certi e sicuri per individuare i danni ai beni forestali, a proposito dei quali è opportuno ricordare che il menzionato decreto legislativo si preoccupa, dopo aver precisato che "i termini bosco e foresta sono equiparati", anche di dare una definizione di bosco, disponendo che "le Regioni stabiliscono per il territorio di loro competenza la definizione di bosco e: a) i valori minimi di larghezza, estensione e copertura necessari affinché un'area sia considerata bosco; b) le dimensioni delle radure e dei vuoti che interrompono la continuità del bosco; c) le fattispecie che per la loro particolare natura non sono da considerare bosco" (art.2, decreto legislativo citato).

Come si nota da quanto sopra detto, il danno all'ambiente, ed in specie il danno al bene ambientale boschi e foreste è il danno ad un bene di comune appartenenza e fruizione della Collettività, il soggetto passivo del danno è cioè il "soggetto plurimo" costituito da tutti i cittadini, il quali possono far valere i loro diritti alla conservazione e all'incremento dei beni ambientali, attraverso lo Stato, considerato Ente esponentiale della Collettività.

Senonché non è solo lo Stato che può promuovere l'azione risarcitoria, ma anche le associazioni ambientaliste (e quindi i cittadini associati), in via surrogatoria, e mediante un'azione popolare, a termine dell'art. 4, comma 3, della legge n. 265 del 1999, trasfuso nel testo unico degli enti locali.

Ce n'è per tutti: per la Pubblica Amministrazione, per il Corpo forestale dello Stato, che svolge un'opera insostituibile di vigilanza, verifica ed istruttoria, e la collettività dei cittadini.

E, nel ricordare il valore immenso dei boschi e delle foreste per la vita materiale e spirituale dell'uomo, sembra che si possa concludere questo discorso con un invito alla solidarietà: che il Corpo forestale dello Stato ed i cittadini si adoperino "insieme" per la conservazione e l'incremento dei boschi e delle foreste!

Paolo Maddalena

Cittaducale, 6 marzo 2008

Il testo dell'estratto della relazione del Prof. Paolo Maddalena (sopra riportato) è protetto da copyright riservato da parte del "Centro Studi per la promozione scientifica e le tecniche di polizia giudiziaria ambientale" del Corpo Forestale dello Stato. E' proibita ogni forma di plagio e riproduzione in altra forma grafica, mentre è consentita la stampa del presente documento e la diffusione gratuita a scopo di studio citando l'Autore e la fonte