

IL BENE AMBIENTALE “BOSCHI E FORESTE” (1)

(*) Vice Presidente Emerito della Corte Costituzionale.

1. 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.

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.

Probabilmente fu a seguito della contemplazione dei boschi che Platone, nel *Timeo*, giunse a quella scultorea esclamazione: “questo mondo è davvero un essere vivente dotato di anima”!

Ciò 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, e dell'ossigeno che si libera nell'aria, che resero possibile la vita.

¹ Prolusione tenuta alla Cerimonia di inaugurazione del 65° Anno accademico dell'Accademia Italiana di Scienze Forestali. Firenze, 14 aprile 2016.

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.

2. 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. È 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.

3. 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, sicché 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 (vedi sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 2008), 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”.

Tutto quello che si è finora detto ha avuto, peraltro, quasi testuale conferma nella sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 2008.

4. 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. Grossi, (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 (alle 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" (sull'argomento, l'ineguagliabile volume di Paolo Grossi, *Un altro modo di possedere*, Milano 1977, p. 35).

È 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 dalle 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.

5. 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".

È 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 (Galvano), 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, costituita in particolare dal Ministero per le politiche agricole e forestali, dal Ministero dell'ambiente, dalle regioni e dai Comuni.

Ed al riguardo è da sottolineare che 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. e cittadini, i quali hanno il diritto-dovere di "partecipare" all'organizzazione e alla gestione della cosa pubblica, essendo legittimati ad agire anche sul piano giudiziario. Ciò si ricava in modo indiscutibile dagli articoli 3, secondo comma, 43 e 118, ultimo comma, della Costituzione. Quest'ultima disposizione afferma molto chiaramente che i cittadini, singoli o associati, possono svolgere attività di interesse generale, secondo il principio di sussidiarietà. Il che significa che, nei casi in cui la P.A. non svolga la sua attività nel modo migliore per soddisfare i bisogni dei cittadini, questi possono agire in via sussidiaria anche contro l'Amministrazione pubblica, ricorrendo, se del caso, anche alla via giudiziaria. In questo senso si è già pronunciata la giurisprudenza amministrativa, seguita dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione e dalla Corte costituzionale, a proposito della legge elettorale, detta il "porcellum".

6. 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, non ostante 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. 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.

Non deve sfuggire, tuttavia, che le citate disposizioni non possono affatto essere interpretate nel senso del restringimento della legittimazione ad agire con l'azione di risarcimento del danno al solo Ministero dell'ambiente. Questa interpretazione è smentita dai richiamati articoli della Costituzione, in base ai quali deve ritenersi che tutti i cittadini, singoli o associati, possano agire, sia in sede di giurisdizione amministrativa (per la quale la legge ritiene legittimati attivi soltanto le Associazioni ambientaliste riconosciute), sia in sede di giurisdizione ordinaria. D'altro canto, come si è visto, la più recente giurisprudenza si è espressa a favore dell'esercizio di un'azione popolare, intrapresa da cittadini singoli o associati, nell'interesse proprio e nello stesso tempo dell'intera collettività, al di là di ogni schema che faccia ricorso all'istituto della rappresentanza.

7. Da notare, tuttavia, che nell'ordinamento italiano, il tipo di responsabilità previsto, nel caso di danno ambientale, 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". Senonché, 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 riguarda soltanto una parte del bene ambientale, deve ritenersi risarcibile, purché, ovviamente, si tratti di un danno di una certa consistenza.

8. 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 "Lebenguter", che diventano beni giuridici "Rechtsguter" in virtù della tutela diretta da parte della legge (Von Tuhr, *Allegemeiner 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).

9. 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, i quali possono far valere i loro diritti alla conservazione e all'incremento dei beni ambientali, anche utilizzando direttamente il ricorso all'azione popolare (come espressamente riconosciuto dalla legge per le associazioni ambientaliste legittimate però ad agire solo in via di giurisdizione amministrativa e, in via surrogatoria, per tutti i cittadini di un Comune, a termine dell'art. 4, comma 3, della legge n. 265 del 1999, trasfuso nel testo unico degli enti locali).

Non è possibile, tuttavia, chiudere questo discorso senza far riferimento alle leggi dell'attuale Governo che in vari modi hanno limitato la difesa dei boschi e delle foreste. È sufficiente, al riguardo, ricordare lo Sblocca Italia, che fa prevalere l'interesse dell'impresa su quello alla tutela dell'ambiente, la Riforma della P.A., che pone come regola generale quella del "silenzio assenso" e, in pratica, sopprime le Soprintendenze, rendendo possibile l'edificazione anche in territori vincolati e, infine il Decreto legislativo in corso di emanazione che attua l'art. 8, comma 1, lett. a) della legge 7 agosto 2015, n. 124, sancendo l'assorbimento del Corpo forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri. Al riguardo, è da sottolineare che il tipo di professionalità proprio dei Carabinieri non coincide affatto con il tipo di professionalità proprio degli agenti forestali e che pertanto, rendendo possibile lo svolgimento delle funzioni di tutela forestale e ambientale a persone con formazione culturale diversa costituisce un grave danno per la tutela degli interessi pubblici alla tutela dell'ambiente. Si aggiunga che la pleora di competenza che hanno i Carabinieri comporterà necessariamente l'impiego di questi ultimi soprattutto per la tutela della sicurezza pubblica, venendo in secondo piano l'interesse pubblico alla salvaguardia dei boschi e delle foreste. Ma c'è di più. Infatti, non solo è previsto l'assorbimento del Corpo forestale nell'Arma dei Carabinieri, ma è previsto un ulteriore passaggio delle competenze proprie di questo Corpo, da un lato al Corpo dei vigili del fuoco e dall'altro al Corpo della Guardia di finanza.

Passano ai Vigili del fuoco le competenze del Corpo forestale dello Stato in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e spegnimento con mezzi aerei degli stessi. Questa funzione, come è ovvio, viene per così dire, mutilata. I Vigili del fuoco, infatti, sono tenuti a "spegnere gli incendi", ma non a prevenire e perseguire gli autori di questi crimini. Dunque, il risultato sarà una minor tutela dell'interesse pubblico alla salvaguardia dei boschi e delle foreste.

Passano alla Guardia di finanza le competenze proprie del Corpo forestale dello Stato in materia di soccorso in montagna, sorveglianza delle acque marine confinanti con le aree naturali protette e contrasto, nell'ambito degli spazi doganali, alle violazioni in materia di commercio illegale della flora e della fauna in via di estinzione, ai sensi delle convenzioni internazionali vigenti e della relativa normativa nazionale e comunitaria.

Cosa ne fanno gli agenti della Guardia di finanza in materia di soccorso in montagna, in materia di sorveglianza delle acque marine confinanti con le aree naturali protette e in materia di flora e fauna? È forse un "risparmio" di spesa, spendere tempo e danaro pubblici per la formazione anche in questo campo degli agenti della Guardia di finanza? A chi giova tutto questo? L'unica risposta che si può dare è che non giova certamente agli interessi pubblici e primari del Popolo Italiano.