

## **Dalla “selva oscura” al “bel Paese”: foresta, paesaggio, ambiente. \***

**Giovanni Maria Flick \*\***

\*

Il problema nel quale ci si imbatte in primo luogo – come Voi avete sottolineato più volte – è il rapporto tra Stato e Regioni. L’infelice, per non dire altro, riforma costituzionale del 2021 sia in generale sia in campo ambientale, ha provocato un caos. In generale, pensate all’esempio del rapporto conflittuale tra Stato e Regioni per la pandemia: alle diversità di opinioni, agli intrecci politici, agli inquinamenti, alle rivalità che spesso hanno portato alla paralisi. In termini specifici per il campo ambientale, mi pare che il problema del Tombolo di Castiglione – sono molto legato alla Maremma, perché da anni vengo in Maremma quando riesco a staccare e a riposarmi – è uno dei tanti emblemi della difficoltà del rapporto tra Stato e Regioni. E se ci vogliono sessanta pagine di motivazione del Consiglio di Stato per arrivare a trovare una posizione di equilibrio, vuol dire che abbiamo ancora molta, molta, molta strada da percorrere.

L’articolo 117, lo sapete meglio di me, propone e fissa una competenza esclusiva dello Stato per la tutela ambientale, dell’ecosistema e dei beni culturali, che è integrabile dalle competenze concorrenti – in un quadro definito dallo Stato e concretizzato nel contenuto dalle Regioni – per la valorizzazione dei beni ambientali e cioè per la risoluzione dei problemi concreti dei territori. Tutto bene? Mah, tutto male. Tutto male perché la Corte Costituzionale, con due sentenze alle quali ho partecipato anche io come giudice nel 2007 e nel 2008, ha concluso sconsolata che occorre trovare una leale collaborazione tra le Regioni e lo Stato, per evitare quella sorta di corrida continua – questo spetta a me, no questo spetta a me – che diventa il sogno e l’occupazione degli avvocati e dei giudici.

Lo dico perché mi pare che sia abbastanza giusta la distinzione tra la prospettiva dell’impegno dello Stato – tutela dell’ambiente, del sistema, dell’ecosistema e dei beni culturali – e la prospettiva regionale verso un territorio per la sua valorizzazione. Non si riesce però a capire

16 marzo 2021

*\* Revisione redazionale con il consenso dell’Autore dell’intervento al web seminar “Gestione del patrimonio forestale pubblico tra vincoli giuridici, gestionali ed economici e obiettivi di utilità sociale: il caso delle pinete litoranee toscane”, 23 febbraio 2021.*

*\*\* Presidente emerito della Corte costituzionale*

dove finisce la tutela e dove comincia la valorizzazione ed è una materia che serve soprattutto per riempire monografie; temo serva ormai quasi solo più a questo.

Mi sembra che il Testo Unico del 2018 – mi inserisco anche io un po' nella risposta che è stata data a una domanda formulata da più parti – cerchi di dare un disegno unitario ed equilibrato e un coordinamento tra queste due dimensioni. Affida allo Stato il compito di attuare l'indirizzo unitario, di dare le linee guida, di rispettare gli impegni internazionali, riconoscendo alle Regioni una serie di competenze che sono essenzialmente attuative e incidono su queste realtà nell'ambito della concretezza territoriale. Il felice e logico coordinamento fra lo Stato per l'interesse ambientale generale e le Regioni per gli interessi collegati al territorio in chiave locale, purtroppo però finisce spesso per tradursi in una continua rivendicazione di competenze e di poteri reciproci. Questo è il primo problema.

C'è un secondo problema che mi pare intanto risolto dalla giurisprudenza, grazie ai contributi che la dottrina ha dato: il passaggio dal paesaggio all'ambiente. L'articolo 9 della Costituzione parla di tutela del paesaggio perchè all'epoca il concetto di ambiente era ragionevolmente sconosciuto. Si è via via arricchito attraverso la maturazione della consapevolezza sull'importanza della biodiversità, fondamentale tra l'altro per evitare i rischi di pandemie come quella che stiamo soffrendo adesso a livello globale. È stato arricchito dalla valutazione dell'ecosistema – in una visione ecocentrica e non solo egoisticamente antropocentrica, l'uomo è al centro della Costituzione, ma non è al centro dell'Universo – e infine dal contrasto all'inquinamento.

Mi piace richiamare anche le valutazioni della collega Ferrucci sulla sostenibilità paesaggistica ed il valore del piano paesaggistico, sui riferimenti molteplici del Testo Unico al valore paesaggistico del bosco, sull'interconnessione tra piani paesaggistici e piani forestali. Non voglio entrare nello specifico; lascio a Voi tutte le valutazioni di tipo tecnico che mi trovano totalmente impreparato. Voglio solo dire che il passaggio della Costituzione nella sua interpretazione da paesaggio ad ambiente significa una visione più ampia, non un abbandono dell'aspetto culturale del paesaggio e del suo concorrere alla formazione dell'identità e della

fisionomia di tutti noi, che vive anche attraverso il paesaggio. Senza contare quello che è il filone della utilizzazione - chiamiamola così - del paesaggio attraverso il tema del turismo: un certo tipo di turismo, non quello a cui assistiamo adesso, che sta uccidendo le città.

Credo sia importante il paesaggio anche e quantomeno per la ratifica che ne è stata fatta dalla Convenzione Europea del 2006; per il suo riferimento ai valori di vita del bosco, per i suoi valori culturali che danno legittimazione piena al doppio vincolo, da quello idrogeologico (Serpieri *docet*, 1923) a quello paesaggistico della legge Galasso e dei codici dei beni culturali e dell'ambiente, che si integrano.

\*

Considero meritevole di una medaglia il tentativo di allargarsi ad una visione globale sulla quale il legislatore della delega non è stato così generoso da riuscire a prendere in considerazione due elementi che si integrano fra loro.

Interessa soprattutto sottolineare la prevalenza del bene ambientale, comprensivo di quello paesaggistico, sul bene economico e produttivo della foresta. La prevalenza nella disciplina speciale è mettere in una posizione non di dominio ma di coordinamento, non di "superiorità" o di "inferiorità" – non c'è niente di superiore o di inferiore e di gerarchico – le analisi e le decisioni regionali per chi investe a livello nazionale nell'ambiente nel suo complesso, rispetto ad una serie di interessi locali. E poi infine – *last but not least* – v'è l'esplicito riferimento del paesaggio nel Testo Unico del 2018.

A questo punto rimane il terzo problema, quello più drammatico adesso, di cui ci stiamo rendendo conto e che a mio avviso stiamo affrontando in un modo molto, molto pericoloso. È il problema non solo culturale ma di contrasto all'inquinamento attraverso la foresta. Non sono diventato l'avvocato d'ufficio delle foreste; a completamento e maturazione di un'esperienza dedicata al diritto e ai diritti fondamentali ho percepito l'importanza di valutare i diritti della persona al centro, anche sotto questo aspetto. In questa prospettiva ci troviamo di fronte ad una situazione

in cui esiste un mercato per affrontare oggi il primo tema in materia di inquinamento, quello del mutamento del clima e dell'inquinamento da emissioni.

È un mercato europeo di estrema complessità in cui l'Europa ha raccolto e ha in sé tutte quelle che erano le competenze in origine delegate dopo Kyoto da essa agli stati membri. Il registro delle quote di emissione di CO<sub>2</sub> è tenuto dall'Europa; le aste si collocano sotto il suo controllo; l'assegnazione delle quote è prevista dall'Europa; il quantitativo soglia per la spartizione delle quote che vanno in asta è gestito dall'Europa. È la stessa Europa a denunciare, in sede europea, la *mala gestio* delle quote del mercato regolato e di quello libero che si sta verificando per le negoziazioni e il traffico commerciale delle quote che vengono rivendute tra privati nel mercato secondario che si è creato.

Nel commercio del mercato regolato, l'Europa si è fatta carico di definire “strumenti finanziari” tutte le forme di negoziazione, a cominciare dalle quote di emissione. Ora questo vuol dire applicare a questo campo uno dei settori più difficili, più complicati, più complessi, più incomprensibili: la disciplina generale del mercato mobiliare. Le fattispecie relative sono delineate in modo chiaro (non voglio impartire una lezione di diritto a quest'ora) ma certamente è molto complicato doversi confrontare con valori di carattere generale, per la definizione di fattispecie che devono invece essere specifiche nel riferimento al loro oggetto. Vi è il rischio che tutto debba cambiare per restare in realtà come prima, sotto l'apparenza delle novità rappresentate dai contributi scientifici. Abbiamo nel Recovery Fund, perlomeno nell'ultima versione, un progetto di rifondazione. Però – in un contesto di forestazione e di deforestazione diffuse – quel mercato diventa troppo complesso quando è regolato per un verso e, al contrario, troppo incontrollato quando è libero.

Rischiamo di arrivare alla conclusione secondo la quale in precedenza l'ambiente era considerato una risorsa per il profitto e si ignoravano i limiti della utilizzazione ambientale per realizzare quel profitto. Piano piano, per fortuna, abbiamo cominciato a capire che non è l'ambiente che deve portare profitto, è il profitto che deve aiutare l'ambiente. Adesso rischiamo tuttavia di

ritornare alla posizione originaria attraverso vesti nuove ed eleganti che sono quelle della tecnologia dei mercati, e questo preoccupa molto.

Per questo da un lato condivido – dai discorsi che ho sentito - la necessità di trovare un equilibrio tra la tutela e il governo e la valorizzazione dell’ambiente, anche a livello locale. Da un altro lato condivido la perplessità di fronte al fatto che anche nel Testo Unico del 2018 mancano riferimenti al percorso della esperienza dei beni comuni; la foresta potrebbe essere uno di quelli che valgono a superare l’antagonismo tra pubblico e privato, tra profitto e ambiente.

Occorre un’ampia concertazione, la più ampia possibile, per evitare la vittoria del profitto ancora una volta sull’ambiente. Dobbiamo fare barriera, aprendo la via al bene comune proprio per passare dalla selva oscura al Bel Paese nel quale il paesaggio ha una funzione essenziale. Noi siamo un emblema del conflitto delle Regioni tra di loro – soprattutto in un contesto di pandemia – di esse con lo Stato, e degli organismi dello Stato tra di loro; al fondo di questo c’è sempre una rivendicazione, una gelosia di poteri e di competenze.

\*

Sembra molto positiva l’istituzione di un Ministero per la Transizione Ecologica. Un unico avvertimento già si coglie nei *media*: che si finisca per arrivare, non ora ma magari dopo, a un Ministero non della Transizione ecologica ma della Transazione economica; o che questa iniziativa certamente positiva si traduca in contrasto paralizzante di competenze. Occorre invece affrontare il tema della regolamentazione – certo non complicata come quella che l’Europa ha messo in piedi per il mercato “regolato” delle quote di emissione (l’ETS) – per evitare il proliferare di strutture, di abusi, di doppioni; un mercato che non sia molto lontano dalla trasparenza. Cominciano a segnalarlo i *media* col titolo “*Alberi, grande affare! I colossi li comprano per potere inquinare*”. Io non so se li comprano per poter inquinare (non ho gli elementi) o semplicemente per farsi della pubblicità. So solo che quando vedo Amazon che reclamizza la sua presenza nel verde, qualche perplessità ce l’ho. E non vorrei che l’acquisto delle quote servisse soprattutto a un uso di questo genere. Mi pare un discorso abbastanza importante, per non dire pessimista.

Ha ragione il nuovo Ministro della transizione (non della transazione) ecologica quando sottolinea il caos delle megalopoli, delle città di oggi: un caos nel quale prolifera la pandemia. V'è tutta una serie di valutazioni che esalta le diseguaglianze sulle quali non posso fermarmi a quest'ora; la megalopoli è diventata il vero focolaio della pandemia con la cementificazione esasperata, l'abbandono di quei buoni propositi che ogni tanto vengono risventolati, la "morte" delle città. Ci siamo dimenticati l'articolo 9 della Costituzione.

In questo contesto la città è l'emblema più evidente delle situazioni in cui registriamo una crescita troppo timida e sregolata, con gli svantaggi che ne derivano. Uno di questi svantaggi è il cambiamento del clima ed è quell'incremento delle emissioni di CO2 che in un modo o in un altro si risolve in un fenomeno economico. Tra l'altro v'è il rischio di differenziare ulteriormente paesi ricchi e paesi poveri, e di rendere sempre più ricchi i paesi ricchi e sempre più poveri i paesi poveri.

Abbiamo una scadenza prossima: l'inquinamento minaccia il nostro futuro in modo diverso, meno drammatico, meno percepito di quello che è la pandemia, ma non siamo molto lontani da un discorso di questo genere. Quando vedo crollare i ghiacciai mi domando cosa capiterà quando crolleranno tutti insieme. Per questo credo che si debba continuare nella strada che non è l'ambiente a dover portare profitto, ma è il profitto che deve collaborare per un ambiente a misura d'uomo. A Voi il compito di farlo, attraverso quel tecnicismo che non v'invidio di dover maneggiare e che io ormai ho abbandonato. Grazie dell'attenzione che voi mi avete dedicato e della pazienza con cui mi avete ascoltato.

Giovanni Maria Flick