

## AVVISO

*alle gentili Lettrici e ai gentili Lettori della*  
**«Rivista Giuridica dell'Ambiente»**

A seguito del rinnovo del sito internet

«[www.editorialescientifica.com](http://www.editorialescientifica.com)»

a partire dal 2015 – primo anno di pubblicazione della Rivista da parte di Editoriale Scientifica – è possibile consultare, gratuitamente, gli indici dei singoli fascicoli e gli indici annuali della Rivista nonché effettuare il relativo download mediante accesso al predetto sito internet della Casa Editrice.

Sarà inoltre possibile acquistare dal sito internet in versione cartacea (fino ad esaurimento):

- i singoli fascicoli della Rivista;
- le annate complete della Rivista;

in versione PDF:

- i singoli articoli della Rivista;
- i singoli fascicoli della Rivista;
- le annate complete della Rivista.



RIVISTA GIURIDICA  
DELL'  
AMBIENTE

*diretta da*

FAUSTO CAPELLI  
MONICA DELSIGNORE  
LORENZO SCHIANO DI PEPE

1-2023

Editoriale Scientifica  
NAPOLI

### Direttori

FAUSTO CAPELLI - MONICA DELSIGNORE - LORENZO SCHIANO DI PEPE

### Fondatori

ACHILLE CUTRERA - STEFANO NESPOR

### Comitato direttivo

PAOLA BRAMBILLA - MARTA SILVIA CENINI - DIANA CERINI - GIOVANNI CORDINI  
COSTANZA HONORATI - VALENTINA JACOMETTI - ANGELO MAESTRONI  
EVA MASCHIETTO - BARBARA POZZO - MARGHERITA RAMAJOLI  
TULLIO SCOVAZZI - RUGGERO TUMBIOLO

### Comitato scientifico

FEDERICO BOEZIO - EMANUELE BOSCOLO - SABINO CASSESE - GIOVANNI COCCO  
ADA LUCIA DE CESARIS - BARBARA DE DONNO - JOSEPH DIMENTO - MATTEO FORNARI  
JOSÉ JUSTE RUIZ - PAULO AFFONSO LEME MACHADO - ROBERTO LOSENGO  
MARIA CLARA MAFFEI - SALVATORE MANCUSO - GIUSEPPE MANFREDI - ALFREDO MARRA  
SILVIA MIRATE - MASSIMILIANO MONTINI - STEFANIA NEGRI - MARCO ONIDA  
IRINI PAPANICOLOPULU - CHIARA PERINI - LUIGI PISCITELLI - MICHEL PRIEUR  
SUSANNA QUADRI - ECKART REHBINDER - UGO SALANITRO - GIUSEPPE TEMPESTA  
BRUNO TONOLETTI - ALBERTA LEONARDA VERGINE

### Comitato di redazione

GIULIA BAJ - MATTEO BEDENDI - SIMONE CARREA - MATTEO CERUTI  
CARLO LUCA COPPINI - STEFANO DOMINELLI - STEFANO FANETTI - DAMIANO FUSCHI  
LUCA GALLI - GIULIA GAVAGNIN - MICHELA LEGGIO - DANIELE MANDRIOLI  
CARLO MASIERI - CARLO MELZI D'ERIL - ANGELO MERIALDI - MARSELA MERSINI  
ENRICO MURTULA - VITTORIO PAMPANIN - ANDREA PISANI TEDESCO  
GIUSEPPE CARLO RICCIARDI - FEDERICO VANETTI

### Coordinatore dei Comitati della Rivista

ILARIA TANI

In Copertina: Mammuth (*Mammuthus primigenius*)  
FIGUIER, *I mammiferi*, Milano, 1892

Hanno contribuito a questo numero della Rivista

FAUSTO CAPELLI

già Professore di diritto comunitario, Collegio europeo/Università degli Studi di Parma

MONICA DELSIGNORE

Professore ordinario di diritto amministrativo, Università degli Studi di Milano-Bicocca

STEFANO DOMINELLI

Ricercatore di diritto internazionale, Università degli Studi di Genova

DAMIANO FUSCHI

Ricercatore di diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Milano

MAURIZIO FLICK

Professore a contratto di diritto forestale e ambientale, Università degli Studi di Padova

FRANCESCO GALLARATI

Ricercatore di diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Genova

LUCA GALLI

Ricercatore di diritto amministrativo, Università degli Studi di Milano-Bicocca

SILVIA MIRATE

Professore associato di diritto amministrativo, Università degli Studi di Torino

ALFREDO MOLITERNI

Professore associato di diritto amministrativo, Università La Sapienza di Roma

MARIAIDA CRISTARELLA ORISTANO

Dottoranda di ricerca di diritto pubblico, internazionale ed europeo,  
Università degli Studi di Milano

LORENZO SCHIANO DI PEPE

Professore ordinario di “diritto dell’Unione europea”, Università degli Studi di Genova

TULLIO SCOVAZZI

già Professore ordinario di diritto internazionale

WLADIMIRO TROISE MANGONI

Professore ordinario di diritto amministrativo, Università degli Studi di Milano

MORENA VERRENGIA

Dottoranda di ricerca di diritto pubblico, internazionale ed europeo,  
Università degli Studi di Milano



**Editoriale**

FAUSTO CAPELLI, MONICA DELSIGNORE, LORENZO SCHIANO DI PEPE 1

**Introduzione al convegno**

FAUSTO CAPELLI 3

**CONTRIBUTI**

STEFANO DOMINELLI, *Per un 'diritto degli animali' e 'della natura' tra scetticismo ed adesione a modelli normativi antropocentrici: riflessioni di diritto internazionale (pubblico e privato)* 5

MAURIZIO FLICK, *Il regolamento «deforestation free»: tra possibili problemi di attuazione, greenwashing e criteri ESG* 49

FRANCESCO GALLARATI, *Dal verde urbano all'ecosistema urbano: linee di tendenza nella disciplina giuridica della biodiversità in ambito urbano* 85

LUCA GALLI, *Orti urbani: tra il "riempimento" di spazi cittadini e i vuoti di disciplina giuridica* 109

SILVIA MIRATE, *La tutela della biodiversità e il diritto forestale* 139

ALFREDO MOLITERNI, *La tutela degli ecosistemi marini nel prisma della pianificazione integrata delle aree costiere* 171

MARIAIDA CRISTARELLA ORISTANO, *Diritto dell'unione europea, habitat naturali e biodiversità: recenti tendenze in tema di tutela forestale* 203

TULLIO SCOVAZZI, *La dimensione temporale del diritto internazionale dell'ambiente: i diritti delle generazioni future* 217

WLADIMIRO TROISE MANGONI, *La protezione della biodiversità nel diritto interno, in una prospettiva di bilanciamento discrezionale con altri interessi pubblici* 241

MORENA VERRENGIA, *L'ecosistema marino tra scontro di valori e integrazione di politiche* 259

**RECENSIONI E DOCUMENTI**

- ANNA MARIA CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022 (Monica Delsignore) 283
- GUIDO GUIDI, *Justicia Indígena - Tra liberali e comunitaristi*, Morlacchi Editore, Urbino, 2021 (Damiano Fuschi) 285



## editoriale

FAUSTO CAPELLI

MONICA DELSIGNORE

LORENZO SCHIANO DI PEPE

Il presente fascicolo della *Rivista* raccoglie una versione scritta, rielaborata, aggiornata ed ampliata di molte delle relazioni che sono state presentate all'Università di Milano-Bicocca lo scorso 14 ottobre 2022 in occasione di un convegno, organizzato dalla *Rivista* stessa, avente per oggetto “Il contributo del diritto alla protezione della biodiversità. Una conversazione tra diritto dell'ambiente e altri saperi”. In calce a questo editoriale si pubblica l'indirizzo di saluto con cui il prof. Fausto Capelli ha aperto la giornata. Il fascicolo è inoltre arricchito dalla recensione di due volumi di recente pubblicazione, anch'essi concernenti la materia.

Se è vero che il convegno si è tenuto a pochi mesi dalla promulgazione della legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022 che ha modificato l'articolo 9 della Costituzione introducendo un esplicito riferimento, tra l'altro, alla tutela della biodiversità, il tema è stato in realtà affrontato in tale contesto nelle sue implicazioni di carattere più generale – anche al di là dei profili strettamente costituzionalistici – dai diversi punti di vista del diritto internazionale e sovranazionale, del diritto interno e del diritto comparato – secondo un approccio che risulta peraltro confermato nelle pagine seguenti. Non sono mancati, poi, interventi relativi a declinazioni più specifiche (e di particolare attualità) della protezione della biodiversità che vanno dalle foreste, all'ambiente marino, al verde urbano. Delle puntuali riflessioni che sono state svolte su tutti questi argomenti in occasione del convegno da relatori e *discussant* si trova ampia traccia negli scritti che compongono il presente volume.

Nel compiacerci per il successo del convegno e per la possibilità di

darvi seguito con la tempestiva pubblicazione di questo numero della *Rivista*, desideriamo ringraziare tutti coloro che hanno reso possibile entrambi questi risultati. La tempistica assai ristretta imposta agli autori ha determinato, nostro malgrado, l'esclusione di alcune relazioni la cui stesura non era stata ancora completata al momento della consegna dei dattiloscritti all'Editore. Confidiamo, però, di potere accogliere anche questi scritti in uno dei prossimi fascicoli della *Rivista*.

Alcune considerazioni s'impongono a valle dell'esperienza acquisita. È innanzitutto senz'altro confermato che qualsiasi riflessione sul diritto dell'ambiente non può che beneficiare del confronto tra giuristi ed esponenti di altre discipline così come tra esperti di diverse branche del diritto. Secondariamente, ci siamo vieppiù convinti che esiste una giovane generazione di studiosi del diritto dell'ambiente (nelle sue diverse sfaccettature e implicazioni) che è pronta a raccogliere il testimone di maestri il cui contributo è comunque indubbiamente ancora oggi vivace e prezioso. In terzo luogo, e conclusivamente, i riscontri che abbiamo ricevuto in questi mesi ci inducono a fare tutto il necessario per replicare l'esperienza del convegno e, perché no, per renderlo un appuntamento periodico per la comunità che è a vario titolo collegata alla *Rivista*.

## Introduzione al Convegno

FAUSTO CAPELLI

Dovendo augurare un buon successo al Convegno, organizzato dalla nostra Rivista, ho pensato di inserire, nell'indirizzo di saluto ai partecipanti, un accenno alla biodiversità che costituisce, in effetti, l'oggetto del Convegno.

Ma non si tratta della vera biodiversità auspicabile in natura, alla quale dedicheranno la loro attenzione i qualificati relatori di questo Convegno, bensì di una biodiversità di tutt'altro tipo, di carattere metaforico, che alcuni membri della Direzione e della Redazione della Rivista Giuridica dell'Ambiente hanno dovuto conoscere e rapidamente valutare perché costretti da eventi causati da una situazione di emergenza.

Quando l'amico Stefano Nespore, fondatore e direttore responsabile della Rivista Giuridica dell'Ambiente, in una delle ultime riunioni del 2014 della Direzione e della Redazione della Rivista, ha annunciato che la Casa Editrice Giuffrè, dopo trent'anni di ininterrotta collaborazione, intendeva cessare da subito le pubblicazioni, ha lasciato tutti senza parole e, soprattutto, senza idee.

Che fare? Si poteva abbandonare di colpo, dopo trent'anni, una rivista che si era affermata con successo in un settore agli inizi poco seguito in Italia, ma che aveva destato con il passare del tempo un interesse sempre crescente? Cessare le pubblicazioni non era quindi possibile.

Ma come sarebbe stato possibile continuare? Quale Casa Editrice avrebbe assunto il rischio di continuare una pubblicazione periodica cartacea che un importante Editore, come Giuffrè, dopo trent'anni di esperienza, non intendeva più assumere?

È noto per di più lo scarso interesse che attualmente le Case Editrici nutrono per le pubblicazioni periodiche stampate: preferiscono le pubblicazioni online.

Sarebbe stato forse necessario avviare la pubblicazione di una nuova Rivista unicamente online?

Ma su tutto questo, senza poter far riferimento ad esperienze pregresse, bisognava prendere una rapida decisione anche perché i primi contributi destinati alla Rivista per l'anno 2015 erano disponibili per la pubblicazione.

In quel periodo si sono accavallate riunioni ed idee in modo tumultuoso, con ripetuti contatti con potenziali interessati e scambi continui di proposte e suggerimenti tra gli amici della Direzione e della Redazione della Rivista.

Alla fine è scaturita una proposta che, valutata sulla base dei risultati ottenuti nei sette anni che sono seguiti, non soltanto possiamo definire coraggiosa e fortunata ma che si potrebbe anche qualificare “biodiversificata”, giusto per rimanere in linea con il tema del nostro Convegno.

La proposta è stata infatti quella di continuare, da un lato, la pubblicazione cartacea della Rivista e, dall'altro lato, di avviare una nuova pubblicazione della RGA online.

Per la pubblicazione cartacea è stato provvidenziale il sostegno della Casa Editrice Editoriale Scientifica di Napoli.

La Rivista Giuridica dell'Ambiente, versione cartacea, è stata nel 2022 accreditata tra le Riviste Giuridiche di Classe A, grazie soprattutto all'impegno profuso dal Prof. Tullio Scovazzi che ne è stato condirettore dal 2015 al 2022.

Attualmente la Rivista sta ottenendo i riconoscimenti che si merita.

Ma anche la RGA online ha avuto successo e sta suscitando un notevole interesse in un settore, quello dell'ambiente, che in Italia richiede sempre molta attenzione e molta cura.

Per concludere il mio intervento, mi sembra quindi giustificato l'accento alla “biodiversità” anche se riferito alle vicende della Rivista Giuridica dell'Ambiente che alla biodiversità ha dedicato il presente Convegno.

Auguro pertanto a tutti: Buon lavoro!

# Per un ‘diritto degli animali’ e ‘della natura’ tra scetticismo ed adesione a modelli normativi antropocentrici: riflessioni di diritto internazionale (pubblico e privato)

STEFANO DOMINELLI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. ‘Esseri umani’, ‘animali’, ‘ambiente’ e personalità giuridica: approcci classici e *trend* evolutivi nel diritto interno ed internazionale. – 2.1. Alcune critiche preliminari all’impostazione classica. – 2.2. Le conseguenze della corrente impostazione dogmatica: l’incidenza degli approcci antropocentrici nella tutela effettiva di interessi non umani. – 2.3. Approcci antropocentrici tradizionali e tutela del benessere animale: uno ‘*stress-test*’. – 3. Metodi contemporanei di tutela dell’ambiente ed animali: pluralità di approcci e soluzioni. – 4. Il ruolo del diritto internazionale nella costruzione di diritti per animali ed ambiente. – 5. Il ruolo del diritto internazionale privato nella persistente frammentazione di soluzioni uniformi. – 6. Riflessioni conclusive.

## 1. *Premessa*

Oliver Wendell Holmes Jr, *Justice* della Corte Suprema del Massachusetts, notava, nel 1897, che “*For the rational study of the law [...], it is revolting to have no better reason for a rule of law than that so it was laid down in the [past...]. It is still more revolting if the grounds upon which it was laid down have vanished long since, and the rule simply persists from blind imitation of the past*”<sup>1</sup>. L’idea che l’esistenza di una norma, come della metodologia che la fonda ed i metodi per mezzo dei quali il risultato specifico viene perseguito da un determinato ordinamento, non possa giustificarsi unicamente sulla base di una – a tratti eccessiva – deferenza nei confronti

<sup>1</sup> O.W. HOLMES, *The Path of the Law*, in *Harvard Law Review*, 1897, p. 457, a p. 469.

della sua pregressa esistenza, costituisce oggi il nucleo essenziale, benché non necessariamente dichiarato, delle moderne narrative ecologiste. Sotto diversi profili, oggi, il diritto – nel senso più ampio e lato del termine – è criticato da parte di chi ne evidenzia l’inadeguatezza rispetto all’obiettivo di garantire una effettiva tutela dell’ambiente e degli animali.

Più nel dettaglio, assumendo un certo grado di ‘fallimento’ del diritto (internazionale, per quanto qui interessa) nell’effettivo, pieno e tempestivo raggiungimento dei prefissati obiettivi di tutela degli ‘ecosistemi’ intesi in senso lato, vi è chi critica quella concezione antropocentrica cui il mancato raggiungimento dei risultati sperati sarebbe in parte addebitabile. Secondo tale consolidato approccio, solo gli ‘esseri umani’ sarebbero titolari di diritti (e destinatari di obblighi). Il ‘diritto’ sarebbe null’altro che un complesso di norme elaborate dall’essere umano *per l’essere umano*<sup>2</sup> in cui la tutela degli *interessi* non umani sembrerebbe essere quasi ontologicamente destinata a cedere rispetto a *diritti* umani.

Così, le teorie tradizionali sviluppate in merito all’esclusività della soggettività degli esseri umani, ossia della esclusività umana alla titolarità di diritti, anche fondamentali, hanno indotto alcuni a riflettere circa la possibilità di sviluppare uno *status* giuridico per ‘animali’ ed ‘ambiente’<sup>3</sup>, sostenendo che la creazione di *diritti soggettivi* autonomi di alcune componenti della natura potrebbe migliorarne la tutela giuridica<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> V. J. KOTZÉ, D. FRENCH, *The Anthropocentric Ontology of International Environmental Law and the Sustainable Development Goals: Towards an Ecocentric Rule of Law in the Anthropocene*, in *Global Journal of Comparative Law*, 2018, p. 5.

<sup>3</sup> *Ex multis*, M. GAZZOLA, *Sul diritto alla vita e alla libertà degli animali*, in *Cultura e diritti per una formazione giuridica*, 2013, p. 95; T. GUARNIER, *Dignità animale: profili e problemi di tutela giuridica nel diritto e nella giurisprudenza*, Firenze, 2013; F. LUCREZI, *I diritti degli animali non umani*, in *Iura & Legal Systems*, 2018, p. 140; G. SETTANNI, M. RUGGI, *Diritto animale, diritto degli animali e diritti degli animali. L’auspicio di un intervento riorganizzativo del legislatore tra esigenze sociali e necessità giuridiche di sistema*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2019, p. 477; L. SCHIMMÖLLER, *Paving the Way for Rights of Nature in Germany: Lessons Learnt from Legal Reform in New Zealand and Ecuador*, in *Transnational Environmental Law*, 2020, p. 569.

<sup>4</sup> F. LUCREZI, *I diritti degli animali non umani*, cit., p. 140, nella parte in cui scrive “La questione di una possibile concezione, definizione e tutela di diritti degli animali non umani, già da tempo al centro del dibattito bioetico contemporaneo,

Muovendo da tali premesse, dunque, l’obiettivo del presente contributo è in primo luogo quello di ricostruire criticamente il dogma ‘storico’ secondo il quale solo gli ‘esseri umani’ sarebbero (o dovrebbero essere) titolari di diritti e di doveri. Evidenziando come tale approccio sembri essere una (oggi ingiustificata, dal punto di vista teorico) vestigia del passato, si intende determinare in secondo luogo quelli che sono i riflessi ‘pratici’ di tale impostazione dallo specifico angolo visuale del principio di effettività del diritto internazionale.

Ad una conclusione, necessariamente preliminare, circa la moderna incoerenza dogmatica di una esclusività della personalità giuridica umana, accostata al pregiudizio di effettività del diritto internazionale che ne consegue, si intende in terzo luogo ricostruire sommariamente la pluralità di approcci sviluppati in diversi ordinamenti per la tutela della natura. Se, assunte le lenti focali del diritto internazionale, tale pluralità di soluzioni sembra negare con chiarezza uno sviluppo *in fieri* di una qualche norma di diritto consuetudinario in merito ad una eventuale rivalutazione del tradizionale tema della personalità giuridica, l’intenzione è quella di riflettere sul ruolo *di promozione* che il diritto internazionale, con i suoi principi generali, può giocare nei futuri sviluppi.

In quarto ed ultimo luogo, proprio muovendo dalla comparazione di alcuni metodi sviluppati a livello nazionale, il presente lavoro intende introdurre il tema internazionalprivatistico, relativamente inesplorato, legato ad un eventuale riconoscimento interno di una personalità giuridica di ‘animali’ o ‘eco-sistemi’ legittimamente istituita in un ordinamento straniero. Questo al fine di comprendere se ed in quale misura il diritto internazionale privato possa contribuire, anche indirettamente, alle contemporanee riflessioni eco-ambientaliste.

*appare, evidentemente, eversiva rispetto alla tradizionale idea antropocentrica del diritto, che vede ogni sistema e istituto giuridico non solo come una creazione umana – al pari di ogni altra costruzione culturale –, e al servizio dell’uomo – più esattamente, di determinate categorie di uomini, di volta in volta detentrici di specifici poteri –, ma anche, com’è noto, come fenomeni necessariamente incentrati sui concetti di “soggetto di diritto” e di persona, ossia di entità potenzialmente titolari di situazioni giuridiche, attive o passive”.*

2. *‘Esseri umani’, ‘animali’, ‘ambiente’ e personalità giuridica: approcci classici e trend evolutivi nel diritto interno ed internazionale*

Come accennato, molte delle critiche contemporanee al diritto attingono alla sua struttura, in particolare al mancato riconoscimento agli animali ed all’ambiente di una personalità giuridica che li renda titolari di autonomi diritti (ed eventualmente di obblighi) giudizialmente azionabili. La concezione funzionale della natura e la sua qualità servente dell’utilità umana trova un riflesso sul piano giudico nel fatto che solo l’essere umano ha ‘diritti’, che si impongono su quelli che potrebbero essere gli interessi (anche contrapposti) di un ecosistema. Prima ancora di determinare se la conseguenza di tale gerarchizzazione di rapporti possa in effetti rendere meno effettiva la tutela – indiretta – di ambiente ed animali, sembra opportuno riflettere sulla validità contemporanea di quell’assioma sul quale il sistema normativo, in senso lato, ancora oggi riposa. Pare, infatti, che l’impianto argomentativo sviluppato in passato per riservare una personalità giuridica ai soli esseri umani non sia più oggi esente da critiche, anche di coerenza logica ed argomentativa. Laddove si dovesse così in qualche modo ammettere una non-assolutezza di quegli argomenti che permeano la concezione della norma stessa, si potrebbe consequenzialmente accettare una soluzione diversa e, dunque, una ammissibilità, almeno teorica, di una qualche forma di personalità giuridica anche ad ambiente e animali.

Una posizione privilegiata dell’essere umano rispetto all’ambiente trova una sua prima affermazione già nell’antico testamento, ove si può leggere che l’uomo è creato ad immagine di Dio, con dominio “*sui pesci del mare, sugli uccelli del cielo, sul bestiame, su tutta la terra*”<sup>5</sup>. Non sorprende, dunque, che simili concezioni abbiano trovato eco nei lavori di giuristi come Tommaso d’Aquino<sup>6</sup>. Sarebbe tuttavia un errore ritenere che posizioni simili non possano ritrovarsi anche in un’epoca antecedente. Già Aristotele negava la possibilità di riconoscere ‘diritti’ agli animali in quanto questi erano privi di una coscienza di se stessi, o della facoltà

<sup>5</sup> Genesi, 1, 26.

<sup>6</sup> In dettaglio, v. P. HALLIGAN, *The Environmental Policy of Saint Thomas Aquinas*, in *Environmental Law*, 1989, p. 767, a p. 788 s.



di assumere decisioni razionali<sup>7</sup>. Ancora, Gaio classificava gli animali selvatici come *res nullius*<sup>8</sup>, relegandoli dunque nel reame delle ‘cose’ sulle quali l’essere umano esercita il proprio imperio. Più di recente, Kant riteneva che il raziocinio e la capacità di autorappresentazione dell’io distinguessero gli ‘essere umani’, le ‘persone’, dalle ‘cose’, beni strumentali alla realizzazione dell’essere umano<sup>9</sup>.

La gerarchizzazione dei rapporti tra esseri umani ed il resto delle componenti della natura, che in Kant trova in modo chiaro il suo fondamento nel raziocinio e la sua concezione utilitarista<sup>10</sup>, corrobora l’idea<sup>11</sup> che solo gli esseri umani possano essere titolari di diritti e di doveri o, in altre parole, titolari di una capacità giuridica<sup>12</sup>. Savigny, quando scriveva che “*Der einzelne Mensch trägt seinen Anspruch auf Rechtsfähigkeit schon in seiner leiblichen Erscheinung mit sich*”<sup>13</sup>, intendeva evidenziare come il diritto dovesse necessariamente riconoscere personalità giuridica agli esseri umani semplicemente in ragione della loro qualità ed esistenza<sup>14</sup>.

Di contro, altri autori evidenziavano come il rapporto tra l’essere

<sup>7</sup> V. S. TONUTTI, *Zooantropologia. Gli animali nelle culture umani*, in S. CASTIGNONE, L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *La questione animale*, Milano, 2012, p. 21, a p. 38, ove riassume il pensiero di Aristotele come quella filosofia “*per la quale ogni cosa in natura possiede un fine, e quindi esseri meno razionali come gli animali sono un mezzo ai fini dell’uomo, creatura razionale*”.

<sup>8</sup> GAIO, *The Commentaries of Gaius on the Roman Law, Translated in English by Frederick Tomkins / William Lemon*, Londra, 1869, p. 212.

<sup>9</sup> I. KANT, *Practical Philosophy, Translated and edited by M.J. Gregor*, Cambridge, 1996, p. 79, nella parte in cui scrive: “*Beings the existence of which rests not on our will but on nature, if they are beings without reasons, still have only a relative worth, as means, and are therefore called things, whereas rational beings are called persons because their nature already marks them out as an end in itself, that is, as something that may not be used merely as a means, and hence so far limits all choice*”. In dettaglio, v. C.M. KORSGAARD, *Kantian Ethics, Animals, and the Law*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2013, p. 629.

<sup>10</sup> Su cui, ampiamente, v. S. CASTIGNONE, *Introduzione*, in S. CASTIGNONE (a cura di), *I diritti degli animali*, Bologna, 1985, p. 9, a p. 10 ss.

<sup>11</sup> C.M. KORSGAARD, *Personhood, Animals, and the Law*, in *Think. Philosophy for everyone*, 2013, 34, p. 25, a p. 26.

<sup>12</sup> M. LEHMANN, *Der Begriff der Rechtsfähigkeit*, in *Archiv für die civilistische Praxis*, 2007, p. 225, a p. 226.

<sup>13</sup> F.C. v. SAVIGNY, *System des heutigen Römischen Rechts*, Bd. 2, Berlino, 1840, p. 277.

<sup>14</sup> M. LEHMANN, *Der Begriff der Rechtsfähigkeit*, cit., p. 226.

umano e la personalità giuridica loro concessa dall'ordinamento (sulla base delle loro capacità cognitive) non fosse immediato né scontato. Scriveva, infatti, Hegel che “*Right is primarily that immediate existence [...] which freedom gives itself in an immediate way. [...] The right of things is the right of personality as such. But as for what is called right of persons in Roman law, it regards a human being as a person only if he enjoys a certain status [...]; hence in Roman law even personality itself, as opposed to slavery, is merely an estate [...] or condition [...]*”<sup>15</sup>.

Certamente, il negare una personalità giuridica ad ambiente ed animali non voleva e non vuol dire che questi siano privi di ogni protezione nel diritto, né che non esistano obblighi di tutela indiretti, o mediati<sup>16</sup>. Tuttavia, la conseguenza di tale impostazione incide (negativamente) sull'effettività della tutela, come ben evidenziato in dottrina da chi scrive che “*You are prohibited by law from scribbling on the painting of Mona Lisa. However, Mona Lisa has no right not to be scribbled upon. She cannot have such a right because she is no person in terms of the law but only a thing*”<sup>17</sup>.

### 2.1. Alcune critiche preliminari all'impostazione classica

Esulerebbe certamente dagli obiettivi del presente lavoro il soffermarsi con attenzione e dedizione a tutte le possibili critiche che possono essere mosse contro una teoria di titolarità dei diritti fondata sulla condizione dell'essere umano dotato di razionalità. Assumendo come in realtà ogni posizione che ‘elege’ un elemento piuttosto che un altro a fondamento della personalità giuridica si esponga a potenziali critiche, pare sufficiente in questa sede soffermarsi su alcuni elementi che potrebbero decostruire l'impostazione aristotelica nella definizione dei rapporti uomo-natura.

<sup>15</sup> G.W.F. HEGEL, *Elements of the Philosophy of Right*. Edited by A.W. Wood, Translated by H.B. Nisbet, Cambridge, 1991, § 40, p. 70 s. V. in dettaglio, V. KURKI, *Animals, Slaves, and Corporations: Analyzing Legal Thinghood*, in *German Law Journal*, 2017, p. 1069.

<sup>16</sup> S. CAMENZIND, *Kantian Ethics and the Animal Turn. On the Contemporary Defence of Kant's Indirect Duty View*, in *Animals*, 2021, 11, p. 512.

<sup>17</sup> A. PETERS, *The Importance of Having Rights*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2021, p. 7, a p. 8.

In primo luogo, l’idea che la personalità giuridica ‘segua’ il raziocinio, laddove letta attraverso la lente focale dei casi marginali, dovrebbe giustificare il ‘*downgrade*’ di alcuni esseri umani a *res* – come nelle ipotesi di soggetti che per condizioni innate o transitorie non abbiano e non possano avere coscienza di sé stessi<sup>18</sup>. Ad esempio, tale concezione indurrebbe a non considerare come titolare di diritti e di doveri il neonato o il feto non nato che pure in alcuni ordinamenti può essere individuato come erede<sup>19</sup>, o titolare di un diritto alla vita<sup>20</sup>. Allo stesso tempo, la gerarchizzazione aristotelica si scontra con alcune più recenti soluzioni adottate in

<sup>18</sup> L. FIORAVANTI, *Teorie etiche e diritti degli animali*, in *Studi Urbinati*, 2021, p. 559, a p. 580 ss.

<sup>19</sup> È questo, ad esempio, il caso italiano ove anche il nascituro *non ancora concepito* può diventare erede, sebbene solo per disposizione testamentaria (in giurisprudenza, v. per tutti Cassazione civile sez. II, sentenza 22 marzo 2012, n. 4621, in *Vita not.* 2012, 2, p. 815, nella parte in cui scrive “*A differenza del concepito, il quale ha una capacità di succedere generale ed, essendo abilitato a ricevere non solo per testamento, è un potenziale destinatario anche della vocazione ex lege (art. 462 c.p.c., comma 1), il nascituro non ancora concepito ha una capacità di succedere limitata al campo della successione testamentaria, giacché il codice (art. 462, comma 3) ammette che ‘i figli di una determinata persona vivente al tempo della morte del testatore, benché non ancora concepiti’ possano rendersi destinatari di un’attribuzione mortis causa soltanto a fronte di una espressa volontà testamentaria che li contempra. E poiché il diritto a succedere di chi viene all’eredità secondo l’istituto della rappresentazione – con cui si realizza il subingresso legale del rappresentante nel luogo e nel grado dell’ascendente rappresentato in tutti i casi in cui questi non possa o non voglia accettare l’eredità – ha carattere originario e deriva direttamente dalla legge, deve escludersi che chi non è ancora concepito al momento dell’apertura della successione, il quale è privo della capacità di rendersi potenziale destinatario della successione ex lege del de cuius, possa succedere per rappresentazione, essendo necessario, affinché operi la vocazione indiretta, che il discendente, in quel momento, sia già nato o almeno concepito”).*

<sup>20</sup> Sono noti, in questo senso, alcuni recenti sviluppi nell’ordinamento statunitense ove, per effetto della decisione della Corte suprema in *Dobbs v. Jackson Women’s Health Organization*, No. 19-1392, 597 U.S. (2022), che ha ribaltato il precedente *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973), e che ha dunque negato l’esistenza di un diritto costituzionale federale all’aborto, alcuni Stati federati hanno introdotto discipline nazionali fortemente restrittive a tutela del feto. In Texas, il *Texas Heartbeat Act, Senate Bill 8*, applicabile dal 25 agosto 2022, esclude la possibilità di abortire a partire dal momento in cui sia possibile individuare il battito del feto. L’unica eccezione a tale divieto, che non ricomprende casi di violenza, attiene a situazioni di emergenza sanitaria. In dottrina, v. I.G. COHEN, E.Y. ADASHI, L.O. GOSTIN, *The Supreme Court, the Texas Abortion Law (SB8), and the Beginning of the End of Roe v Wade?*, in *JAMA*, 2021, 15, p. 1473.

altri Stati, all'interno dei quali a singoli primati, proprio in ragione delle loro sviluppate capacità cognitive – rispetto ad altri animali – sono stati riconosciuti una limitata serie di *diritti*<sup>21</sup>. Se è vero che l'argomentazione dei casi marginali non dovrebbe costituire di per sé stessa l'unica base per confutare la metodologia e la metodica, posto che le regole non si possono fondare unicamente sulle loro potenziali eccezioni, è anche vero che tali casi marginali contribuiscono ad 'indebolire' l'assunto di base – ossia che il 'raziocinio' e la coscienza di sé stessi, unicamente attribuiti all'essere umano, costituiscano il presupposto necessario e sufficiente per conferire diritti e doveri. Assunto di base che, sempre di più, sembra configurarsi come il frutto di una deferenza storico-normativa non più attuale in termini assoluti (e, dunque, oggi rivisitabile).

In secondo luogo, in prospettiva storica e sempre nel senso di decostruire un rapporto necessario tra raziocinio e personalità giuridica, non si può non notare come già nel diritto romano non tutti gli esseri umani fossero titolari di diritti e doveri. Come già notava Hegel<sup>22</sup>, l'essere umano, nel diritto romano, per 'assurgere' a 'persona' riconosciuta dall'ordinamento doveva rispettare dei requisiti di *status* di libertà. Così, ad esempio, lo schiavo<sup>23</sup>, indubbiamente un essere umano dotato di raziocinio,

<sup>21</sup> Nel mese di novembre 2016, ad esempio, Il *Tercer Juzgado de Garantías* di Mendoza, Argentina, riconosceva una personalità giuridica ad un primate (de)tenuto in uno zoo locale ritenendo che il diritto all'*habeas corpus* fosse da estendere all'animale in questione anche in ragione della sua 'intelligenza senziente' – simile per alcuni aspetti a quella degli esseri umani (v. *Tercer Juzgado de Garantías, Poder Judicial, Mendoza, 3 de Noviembre de 2016, Expte. Nro. P-72.254/15, "Presentación Efectuada Por A.F.A.D.A Respecto Del Chimpancé "Cecilia"- Sujeto No Humano"*, nella parte in cui, a p. 43, si legge "*Cecilia nació en cautiverio y por ello nos hemos arrogado el derecho de disponer de ella y mantenerla en ese cautiverio para su exposición. Sin embargo debo destacar que las autoridades de la Provincia de Mendoza han reconocido la realidad de que no por ser el hombre un ser inteligente y sentiente – en tanto sabe que siente- puede inferir sufrimiento a otros seres vivos que carecen de esa característica netamente humana (inteligencia sentiente)*").

<sup>22</sup> G.W.F. HEGEL, *Elements of the Philosophy of Right*, cit., § 40.

<sup>23</sup> Per quanto, lo si debba necessariamente notare, non sembrano esserci elementi certi per poter sostenere che gli 'schiavi' non fossero considerati 'persone' (V. KURKI, *Animals, Slaves, and Corporations: Analyzing Legal Thinghood*, cit., p. 1072 e P.W. DUFF, *Personality in Roman Private Law*, Cambridge, 1938, p. 6), nonostante il fatto che questi fossero considerati privi di personalità giuridica, dunque '*homo*', ma non '*persona*'.

difettava di quei requisiti ordinamentali necessari per il riconoscimento di una personalità giuridica<sup>24</sup>. Allo stesso modo, ancora oggi chi ‘perde’ ‘il raziocinio’ non viene privato della sua personalità giuridica, essendo, piuttosto, limitato o assistito nell’*esercizio* dei suoi diritti<sup>25</sup>. Se è vero che le riflessioni svolte in tema di schiavitù e limitazione della possibilità per tali soggetti di essere titolari di diritti e doveri devono – ovviamente – essere ridimensionate e contestualizzate oggi alla luce dell’affermazione dei diritti umani<sup>26</sup>, queste sembrano comunque contribuire all’idea che tanto l’impostazione aristotelica quanto quella kantiana possano essere riviste e non considerate come espressive di verità assolute ed incontestabili.

Inoltre, l’idea che solo gli ‘esseri umani razionali’ possano essere titolari di diritti e doveri stride fortemente con la personalità delle persone *giuridiche*, oggi titolari di diritti e di responsabilità<sup>27</sup>. Certamente, il *contenuto* della personalità, ossia i singoli diritti dei quali possono godere le persone fisiche e le persone giuridiche, non necessariamente coincide, né in talune ipotesi potrebbe, come è ad esempio il caso del matrimonio<sup>28</sup>. Ed è anche vero che una entità dotata di personalità giuridica si pone in una situazione particolare, posto che, da un lato, può essere considerata come ‘persona giuridica’ autonoma e, dall’altro lato, comunque una ‘proprietà’ di altri soggetti.

Insomma, per voler trarre una prima conclusione, il rapporto di necessaria interdipendenza tra ‘essere umano razionale’ e ‘personalità giuri-

<sup>24</sup> T.E. HOLLAND, *The Elements of Jurisprudence*, New York, 1917, p. 93 ss., nella parte in cui si legge “*Persons, i.e. subjects of Right or of Duties, are in general individual human beings; but, in imitation of personality of human beings, the law recognises certain groups, of men or of property, which is convenient to treat [differently ...]. A slave, having, as such, neither rights nor liabilities, had in Roman law, strictly speaking, ‘no status’, ‘caput’, or ‘persona’ [...]. A natural person must [...] be recognised by the State as a person; so must not be a slave in the absolute control of his master [...]*”.

<sup>25</sup> Il riferimento in questa sede è ai vari istituti che gli ordinamenti possono aver sviluppato nel tempo per limitare la capacità *di agire* di persone non in grado di provvedere autonomamente ai propri interessi (ex artt. 414 ss c.c. italiano).

<sup>26</sup> Scriveva, P.W. DUFF, *Personality in Roman Private Law*, cit., p. 2, “*All human beings in civilised countries are Legal Persons. Where slavery exists, or existed, it is usual to deny Slaves of Legal Personality to slaves, although they have not always been without legal rights*”.

<sup>27</sup> V. *amplius* G. POITRAS, F. WILLEBOORDSE, *The Societas Publicanorum and Corporate Personality in Roman Private Law*, in *Business History*, 2019, p. 1.

<sup>28</sup> P.W. DUFF, *Personality in Roman Private Law*, cit., p. 2.

dica' non sembra essere un assioma incontestabile. Al contrario, sembrerebbe quasi più corretto sostenere che 'persona' e 'personalità giuridica' sono, molto più semplicemente, quello che l'ordinamento di volta in volta rilevante ritiene di riconoscere come tale e di tutelare attraverso la concessione di diritti (e responsabilità)<sup>29</sup>.

*2.2. Le conseguenze della corrente impostazione dogmatica: l'incidenza degli approcci antropocentrici nella tutela effettiva di interessi non umani*

In forma estremamente riassuntiva, si potrebbe ritenere che la tradizionale distinzione tra 'persone' e 'cose' riconosca all'essere umano assume un ruolo assolutamente primario nel sistema normativo, in quanto risulta essere l'unico titolare di *diritti*. Se, "[..., it] is revolting to have no better reason for a rule of law than that so it was laid down in the [past...]"<sup>30</sup>, ci si deve dunque domandare se tale concezione – già indebolita sul fronte della coerenza interna – non sia diventata anche 'anacronistica' ed ontologicamente inadeguata per il conseguimento degli obiettivi che il diritto contemporaneo si pone. È evidente, infatti, che questioni così profonde da interessare gli approcci essenziali del diritto, non possono che essere rimessi in discussione solo laddove il modello corrente porti a risultati inaccettabili. Una 'inaccettabilità' che può, ovviamente, costituire un *benchmark* di riferimento tanto in termini di effettività delle norme, quanto in termini di condivisione dei risultati cui la norma, effettivamente applicata, può portare.

Rispetto al primo dei due temi evidenziati, non può nascondersi come il riconoscimento di una personalità giuridica solo all'essere umano (e alle sue formazioni) mostri tutti i suoi limiti in materia di tutela dell'ambiente. L'immediata conseguenza dell'impostazione descritta è che l'ambiente, o l'eco-sistema, non è oggetto di tutela immediata – non è titolare di diritti autonomi. Nella corrente visione antropocentrica, 'danni' e 'pregiudizi' all'ambiente rilevano unicamente nella misura in cui il danno 'si trasmette' all'essere umano e limiti i diritti di quest'ultimo. Nel

<sup>29</sup> J. DEWEY, *The Historic Background of Corporate Legal Personality*, in *The Yale Law Journal*, 1926, p. 655, ove riassume il concetto, scrivendo "put roughly, 'person' signifies what law makes it signify".

<sup>30</sup> O.W. HOLMES, *The Path of the Law*, cit., p. 469.

diritto internazionale, tale condizione emerge con chiarezza. Secondo la Corte europea dei diritti dell’uomo (Corte EDU)<sup>31</sup>, non esiste un diritto ad un ambiente sano<sup>32</sup>, ma – eventualmente – il deterioramento all’ambiente può pregiudicare il diritto alla vita e alla vita privata del singolo, di cui rispettivamente agli artt. 2 e 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà personali. Tale conclusione assume particolare rilievo, negativo, laddove si tenga in considerazione la rinnovata percezione dell’ambiente nel diritto internazionale<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Cfr. Corte EDU, *Case of Hatton and others v. The United Kingdom*, Application no. 36022/97, 8 luglio 2003 (punto 96, nella parte in cui si legge che “*Article 8 protects the individual’s right to respect for his or her private and family life, home and correspondence. There is no explicit right in the Convention to a clean and quiet environment, but where an individual is directly and seriously affected by noise or other pollution, an issue may arise under Article 8*”); Corte EDU, *Affaire Cordella et autres c. Italie*, Requêtes nos 54414/13 et 54264/15, 24 gennaio 2019, punto 158, nella parte in cui si legge che “*L’article 8 ne se borne pas à astreindre l’État à s’abstenir d’ingérences arbitraires: à cet engagement plutôt négatif peuvent s’ajouter des obligations positives inhérentes à un respect effectif de la vie privée*”); Corte EDU, *Case of Giacomelli v. Italy*, Application no. 59909/00, 26 marzo 2007 (punto 97 ove, considerata la distanza ridotta di impianti di gestione di rifiuti dalle abitazioni private, la Corte EDU concludeva che “*notwithstanding the margin of appreciation left to the respondent State, the Court considers that the State did not succeed in striking a fair balance between the interest of the community in having a plant for the treatment of toxic industrial waste and the applicant’s effective enjoyment of her right to respect for her home and her private and family life*”). Specificamente sul diritto alla vita di cui all’art. 2 della CEDU, v. Corte EDU, *Budayeva and Others v. Russia*, Application nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, 29 settembre 2008, punto 133 (“*It has been recognised that in the context of dangerous activities the scope of the positive obligations under Article 2 of the Convention largely overlap with those under Article 8 ... Consequently, the principles developed in the Court’s case-law relating to planning and environmental matters affecting private life and home may also be relied on for the protection of the right to life*”).

<sup>32</sup> V. T. SCOVAZZI, *L’interpretazione e l’applicazione “ambientalista” della Convenzione europea dei diritti umani, con particolare riguardo al caso “Urgenda”*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2019, p. 619, nella parte in cui nota come molto si sia discusso, ma poco si sia concluso “*sul piano internazionale riguardo al diritto umano a un ambiente sano*”.

<sup>33</sup> V. F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell’ambiente. Principi, regole, problemi*, Bologna, 2012; G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2017; R. LEAL-ARCAS, *Solutions for Sustainability: How the International Trade, Energy and Climate Change Regimes can Help*, Cham, 2019 e M. GERVASI, *Prevention of Environmental Harm under General International Law. An Alternative Reconstruction*, Baden Baden, 2021.

e la difficoltà nel raggiungimento degli obiettivi che questo si pone<sup>34</sup>. Le evoluzioni tanto del diritto internazionale sulla lotta al cambiamento climatico, quanto la disciplina internazionalistica a tutela della biodiversità sembrano essere casi dai quali desumere un difetto di effettività dei regimi – spiccatamente antropocentrici.

In tema di lotta ai cambiamenti climatici, sono note e conosciute le evoluzioni di cui il diritto internazionale è stato testimone. Nell'intento di mantenere la temperatura media mondiale al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali del 1990 e limitare tale aumento a 1,5 °C<sup>35</sup>, il più recente Accordo di Parigi<sup>36</sup> concluso in seno alla Convenzione quadro

<sup>34</sup> In generale, sulle necessità di individuare opportunamente i *gaps* nel diritto internazionale dell'ambiente, v. A/RES/72/277, *Towards a Global Pact for the Environment*.

<sup>35</sup> Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015, in *UNTC online*, art. 2, c. 1, lettera a). In dottrina, oltre alla dottrina già citata, v. L. SCHIANO DI PEPE, *Cambiamenti climatici e diritto dell'Unione europea. Obblighi internazionali, politiche ambientali e prassi applicative*, Torino, 2012; D. BODANSKY, *The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?*, in *American Journal of International Law*, 2016, p. 288; A. SAVARESI, *The Paris Agreement: A New Beginning?*, in *Journal of Energy & Natural Resources Law*, 2016, p. 16; M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, p. 719; R. LEAL-ARCAS, *A Bottom-up Approach for Climate Change: The Trade Experience*, in *Asian Journal of Law and Economics*, 2011, p. 1; S. AFIONIS, *The European Union in International Climate Change Negotiations*, Oxon, 2017, p. 3; J. JACQUET, D. JAMIESON, *Soft but Significant Power in the Paris Agreement*, in *Nature Climate Change*, 2016, p. 643; J.K. LEVIT, *A Bottom-up Approach to International Lawmaking: The Tale of Three Trade Finance Instruments*, in *Yale Journal of International Law*, 2005, p. 126; N. CHAN, *Climate Contributions and the Paris Agreement: Fairness and Equity in a Bottom-Up Architecture*, in *Ethics & International Affairs*, 2016, p. 291; A. ZAHAR, *A Bottom-Up Compliance Mechanism for the Paris Agreement*, in *Chinese Journal of Environmental Law*, 2017, p. 60; R. FALKNER, *The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics*, in *International Affairs*, 2016, p. 1107; M.L. BANDA, *The Bottom-up Alternative: The Mitigation Potential of Private Climate Governance after the Paris Agreement*, in *Harvard Environmental Law Review*, 2018, p. 326 e E. FASOLI, *State Responsibility and the Reparation of Non-Economic Losses Related to Climate Change under the Paris Agreement*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2018, p. 90.

<sup>36</sup> V. per l'Italia Legge 4 novembre 2016, n. 204 Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015, in GU Serie Generale n. 63 del 10-11-2016.



delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici<sup>37</sup>, trova il suo fondamento nelle difficoltà connesse al raggiungimento degli obiettivi in precedenza già prefissati dal Protocollo di Kyoto<sup>38</sup>. L'importanza del tema sembrerebbe essere scontata e ben evidenziata, almeno in termini generali, da rapporti scientifici<sup>39</sup>. Eppure, il regime sanzionatorio del Protocollo di Kyoto, attentamente studiato in dottrina<sup>40</sup>, ha mostrato insuccessi e criticità tali per cui alcuni hanno riflettuto sulla necessità stessa di negoziare obblighi vincolanti in sede internazionale<sup>41</sup>. Nonostante la rilevanza del tema, anche la più recente disciplina di diritto internazionale – che pur doveva in qualche modo ‘recuperare’ i risultati non raggiunti dal precedente quadro normativo – si espone a critiche di effettività<sup>42</sup>. A questo si aggiunge la, comprensiva, maggior difficoltà per gli Stati di raggiungere

<sup>37</sup> Per l'Italia v. Legge 15 gennaio 1994, n. 65 Ratifica ed esecuzione della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, con allegati, fatta a New York il 9 maggio 1992, in GU Serie Generale n. 23 del 29-01-1994 - Suppl. Ordinario n. 16 (United Nations Framework Convention on Climate Change, New York, 9 May 1992, in UNTS 1771, p. 107).

<sup>38</sup> Per l'Italia v. Legge 1 giugno 2002, n. 120 Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997, in GU Serie Generale n. 142 del 19-06-2002 - Suppl. Ordinario n. 129 (Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Kyoto, 11 December 1997, in UNTS 2303, p. 162). Su cui, per tutti, v. F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente. Principi, regole, problemi*, cit.

<sup>39</sup> IPCC, 2007: *Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*.

<sup>40</sup> V. per tutti O. STOKKE, J. HOVI, G. ULFSTEIN (a cura di), *Implementing the Climate Regime. International Compliance*, Londra, 2005.

<sup>41</sup> D.B. HUNTER, *The Hard Choice for Soft Commitments in the Climate Change Regime*, in D.D. BRADLOW, D.B. HUNTER (a cura di), *Advocating Social Change through International Law. Exploring the Choice between Hard and Soft International Law*, Leiden, 2020, p. 134, a p. 164, ove si legge “One of the benefits of binding commitments is that they reflect stronger political commitment to the norm [...]. But the experience with the Kyoto Protocol implementation, as well as environmental agreements more generally, highlighted the shortcomings of formal enforcement and sanctions in gaining compliance with binding targets”. Ed, *ivi*, alla nota 88, nella parte in cui scrive “The relative lack of success in establishing effective enforcement mechanisms with sanctions in the Kyoto Protocol [...] slowly led advocates to question the added value of negotiating binding commitments”.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

gli obiettivi prefissati al seguito della crisi pandemica ed, ora, della crisi energetica<sup>43</sup>, che rendono sempre più incerto il conseguimento del risultato finale. Tracce di un certo ‘*self-restraint*’ emergono anche in altre sedi, come – ad esempio – nelle *Draft guidelines on the protection of the atmosphere*<sup>44</sup> del 2021 adottate dalla Commissione di Diritto internazionale ove lo stesso mandato di lavoro<sup>45</sup> è stato condizionato alla non interferenza con le ‘*relevant political negotiations*’<sup>46</sup>. Eppure, nonostante l’esistenza di un complesso quadro normativo, le Nazioni Unite hanno sottolineato come gli ultimi anni siano i più ‘caldi’ di sempre<sup>47</sup> (per quanto clima e

<sup>43</sup> In generale, è benché il diritto dell’Unione europea preveda anche obiettivi più ambiziosi rispetto al diritto internazionale, v. European Environmental Agency, Overall progress towards the European Union’s 20-20-20 climate and energy targets, reperibile online.

<sup>44</sup> In *Yearbook of the International Law Commission*, 2021, vol. II, Part Two, reperibile online.

<sup>45</sup> Cfr. A/CN.4/SR.3358, a p. 11 (“*In the Commission’s current debate, several references had been made to the 2013 “understanding”, which had in fact been an ultimatum forcing the Special Rapporteur to accept severe restrictions on what matters he could deal with if he wished to pursue the subject. Those unethical constraints, which prevented the Special Rapporteur from freely exploring the subject matter and precluded an open debate, were not the way to approach a topic where valid scientific arguments were of key significance*”).

<sup>46</sup> Report of the International Law Commission Sixty-fifth session (6 May-7 June and 8 July-9 August 2013), General Assembly Official Records Sixty-eighth session, Supplement No. 10 (A/68/10), para. 168, nella parte in cui si legge “*At its 3197th meeting, on 9 August 2013, the Commission decided to include the topic “Protection of the atmosphere” in its programme of work and to appoint Mr. Shinya Murase as the Special Rapporteur for the topic. The Commission included the topic in its programme on the understanding that: (a) Work on the topic will proceed in a manner so as not to interfere with relevant political negotiations, including on climate change, ozone depletion, and longrange transboundary air pollution. The topic will not deal with, but is also without prejudice to, questions such as: liability of States and their nationals, the polluter-pays principle, the precautionary principle, common but differentiated responsibilities, and the transfer of funds and technology to developing countries, including intellectual property rights; (b) The topic will also not deal with specific substances, such as black carbon, tropospheric ozone, and other dual-impact substances, which are the subject of negotiations among States. The project will not seek to “fill” gaps in the treaty regimes [...]*”.

<sup>47</sup> V. il sito internet [www.un.org/sustainabledevelopment](http://www.un.org/sustainabledevelopment), Goal 13: Take urgent action to combat climate change and its impacts (vistato il 2 novembre 2022).

meteo non dovrebbero essere confusi) e le emissioni di gas serra siano in costante aumento<sup>48</sup>.

Evidentemente, se il tema del cambiamento climatico venisse affrontato assumendo come metro di paragone un autonomo ed indipendente ‘diritto dell’ambiente’, si potrebbe in primo luogo sostenere che, dal punto di vista sostanziale, il contenimento del riscaldamento globale non dovrebbe ammettere un margine di tolleranza. Se si agisce per la tutela diretta dell’ambiente, parrebbe difficile sostenere che un evento comunque negativo possa essere ammesso entro una determinata forbice: se ‘il soggetto di diritto’ è l’ambiente, il suo interesse è quello ad un contenimento assoluto ed immediato del riscaldamento globale (determinato dall’uomo).

Allo stesso modo, simili brevi riflessioni possono essere anche sviluppate con riferimento al diritto internazionale ed alla tutela della biodiversità. Ad oggi, 196 Stati sono parte della Convenzione sulla diversità biologica del 1992. Tale trattato, preso giustamente atto della “*importance of biological diversity for evolution and for maintaining life sustaining systems of the biosphere*”<sup>49</sup>, obbliga gli Stati parte a sviluppare strategie nazionali “*in accordance with its particular conditions and capabilities*”, nonché ad integrare ogni politica con una lettura di tutela della biodiversità – “*as far as possible and as appropriate*”<sup>50</sup>. Anche qui, affrontando il tema assumendo come metro di paragone un ‘diritto dell’ambiente’, non può non notarsi come un cambio di paradigma nella concettualizzazione di autonomi e diretti diritti della natura imporrebbe norme strutturalmente diverse. La tutela del diritto ‘*as far as possible*’ risulterebbe invero debole e sicuramente distante dai modelli di quei trattati per la tutela dei diritti (umani) che riducono fortemente il margine di compressione del diritto da parte dello Stato.

Non sorprende allora che norme che condizionano la tutela a valutazioni di diverso tipo ‘fatichino’ a raggiungere lo scopo prefissato. Sempre

<sup>48</sup> V. IPCC Climate Report 2022, reperibile online, Summary for Policymakers Headline Statements.

<sup>49</sup> Convention on Biological Diversity, Rio de Janeiro, 5 June 1992, in *UNTS*, vol. 1760, p. 79, preambolo.

<sup>50</sup> Convention on Biological Diversity, Article 6. In dottrina, v. J.J. RUIZ, *Gaps in International Biodiversity Law and Possible Ways Forward*, in M.C. ERITJA, T.F. DEL CASTILLO (a cura di), *Biological Diversity and International Law*, Cham, 2021, p. 35.

con riferimento alla Convenzione sulla diversità biologica, nel 2010 gli Stati parte si impegnavano a istituire entro il 2020 zone di protezione marittima che tutelassero il 10% dei mari<sup>51</sup>; tale risultato, non ancora completamente raggiunto, si ‘scontra’, inoltre, con la necessità di coordinare diversi quadri normativi ed i diritti che gli Stati possono aver acquisito nell’ambito di questi ultimi. Così, ad esempio, se la Convenzione della Nazioni Unite sul diritto del mare<sup>52</sup> consente<sup>53</sup> l’istituzione di aree marine protette all’interno delle acque che rientrano nella giurisdizione di uno Stato, nulla dice sulle aree oltre la giurisdizione nazionale. La convenzione in parola è così stata interpretata (da alcuni<sup>54</sup>) come implicitamente vietare l’istituzione di tali aree *beyond national jurisdiction* a tutela dei diritti che gli Stati ivi potrebbero vantare. E proprio la composizione dei problemi emergenti dal coordinamento di diversi quadri normativi ha indotto la comunità internazionale a negoziare un ulteriore trattato volto a colmare le lacune<sup>55</sup>, così testimoniando, ancora una volta, come la disciplina attualmente in vigore, per vari motivi, non sia ancora riuscita a garantire il pieno e perfetto raggiungimento degli obiettivi di tutela della biodiversità marina<sup>56</sup>.

<sup>51</sup> Decision Adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its Tenth Meeting, UNEP/CBD/COP/DEC/X/2, 29 October 2010, *Target 11*.

<sup>52</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea, Montego Bay 1982, in *UNTS*, 1833, p. 3.

<sup>53</sup> In dottrina, v. P. VERLAAN, *The Interface of Science and Law. A Challenge to the Privileging of ‘Marine Biodiversity’ over ‘Marine Environment’*, in R. BARNES, R. LONG (a cura di), *Frontiers in International Environmental Law: Oceans and Climate Challenges*, Leiden, 2021, p. 409.

<sup>54</sup> Report of the Second Special Meeting of the CCAMLR Commission, 2013, p. 9 (“Ukraine made the following statement: [...] *The UN Convention on the Law of the Sea (ratified by Ukraine) provides the opportunity for establishing MPAs only within the coastal waters in the areas of jurisdiction of those countries. Therefore, at this stage we cannot see any legal possibility for establishing MPAs in the high seas of the World Ocean containing areas for which CCAMLR is responsible [...]*”).

<sup>55</sup> Intergovernmental conference on an international legally binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction, New York, 20 February-3 March 2023, *Draft agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction*, 4 March 2023, reperibile online.

<sup>56</sup> *Ex multis*, K.N. SCOTT, *Area-Based Protection Beyond National Jurisdiction*:

Rispetto, invece, al secondo dei due temi sopra evidenziati, ovvero una valutazione di ‘inaccettabilità’ del quadro normativo non tanto rispetto alla sua effettività quanto, piuttosto, alla luce dei risultati cui la norma può portare una volta applicata con tutti i suoi limiti, pur evidenziando come tale valutazione assuma necessariamente tratti anche di natura più squisitamente etica e personale, sono noti i movimenti nati negli ultimi anni che richiedono ai vari legislatori un maggiore impegno nella tutela dell’ambiente<sup>57</sup>. Movimenti che, all’interno delle strette maglie imposte dal diritto internazionale, hanno anche cercato di attivare meccanismi di controllo sopranazionale nel solco di quelle che sono comunemente definite come *public interests litigation*<sup>58</sup>.

*Opportunities and Obstacles*, in *Asia-Pacific Journal of Ocean Law and Policy*, 2019, p. 158; R. WARNER, *Mitigating Human Impacts on Marine Biodiversity Beyond National Jurisdiction. Potential Benefits of the International Legally Binding Instrument*, in M.H. NORDQUIST, L. RONÁN (a cura di), *Marine Biodiversity of Areas beyond National Jurisdiction*, Leiden, 2021, p. 167.

<sup>57</sup> Si pensi, ad esempio, al movimento *Fridays for Future* la cui maggior esponente ha altresì presentato una Comunicazione al Comitato sui diritti del fanciullo ex art. 5 del terzo Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, lamentando violazioni del diritto alla vita, alla salute ed al *best interests of the child* da parte di Argentina, Brasile, Francia, Germania e Turchia (in commento alla comunicazione del 23 settembre 2019, v. S. GERBIG, *Thank you, Greta & friends! Procedural Aspects on the Climate Crisis-Related Communication to the UN Committee on the Rights of the Child*, in *Völkerrechtsblog.org*, 2 ottobre 2019; M. LA MANNA, *Cambiamento climatico e diritti umani delle generazioni presenti e future: Greta Thunberg (e altri) dinanzi al Comitato sui diritti del fanciullo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, p. 217; cfr. anche O.W PEDERSEN, *The European Convention of Human Rights and Climate Change - Finally!*, in *EJIL Talk!*, 22 settembre 2020).

<sup>58</sup> Sulla *public interest litigation*, K. MITKIDIS, T. N. VALKANOU, *Climate Change Litigation: Trends, Policy Implications and the Way Forward*, in *Transnational Environmental Law*, 2020, p. 11; J. DENVIR, *Towards a Political Theory of Public Interest Litigation*, in *North Carolina Law Review*, 1976, p. 1133; D. FELDMAN, *Public Interest Litigation and Constitutional Theory in Comparative Perspective*, in *The Modern Law Review*, 1992, p. 44; S.L. CUMMINGS, D.L. RHODE, *Public Interest Litigation: Insights from Theory and Practice*, in *Fordham Urban Law Journal*, 2009, p. 603; P.N. BHAGWATI, *Judicial Activism and Public Interest Litigation*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1985, p. 561 e O. SPIJKERS, *Pursuing climate justice through public interest litigation: the Urgenda case*, in *Völkerrechtsblog.org*, 29 aprile 2020.

Così, allora, per trarre alcune considerazioni interlocutorie, la tradizionale distinzione tra ‘persone’ e ‘cose’ sembra assumere un tratto di ‘inaccettabilità’ nella misura in cui, da un lato, non consente al diritto internazionale di raggiungere quegli interessi di protezione che da anni si è riproposto di salvaguardare e, dall’altro, non sembra più essere coerente con un processo *in fieri* di ‘contaminazione’ del diritto internazionale con la tutela di interessi non-umani.

### *2.3. Approcci antropocentrici tradizionali e tutela del benessere animale: uno ‘stress-test’*

Non solo il diritto internazionale dell’ambiente contribuisce a de-costruire (e quota parte de-legittimare) gli approcci classici nella misura in cui componenti non umane, per quanto ancora prive di soggettività, acquisiscono un rilievo particolare e meritevole di promozione. Anche la disciplina concernente la tutela del benessere animale costituisce, sotto molti profili, un banco di prova del diritto contemporaneo. Da un lato, infatti, il diritto, anche internazionale e regionale, ha sviluppato un complesso quadro normativo che confuta l’idea storica secondo la quale gli animali sarebbero meri oggetti di proprietà. Dall’altro lato, in alcune ipotesi acquisiscono fondamentale rilevanza i motivi che inducono certi legislatori ad adottare norme di tutela degli animali poiché tali ragioni sembrerebbero negare il binomio, anche questo storico, tra ‘tutela’ e ‘razzocinio’.

Sotto il primo profilo, quello della tutela sostanziale, il diritto internazionale ha certamente acquisito una maggiore consapevolezza nei confronti dello specifico tema della tutela degli animali, per quanto sempre privilegiando una prospettiva antropocentrica. La World Organisation for Animal Health, un’organizzazione internazionale appositamente creata, non solo monitora lo sviluppo e la diffusione delle malattie animali, ma propone standard di tutela comuni da adottare, anche nell’ambito del commercio internazionale<sup>59</sup>. E, proprio in quest’ultimo settore, il *General*

<sup>59</sup> Il World Organisation for Animal Health (WOAH), originariamente istituito come *Office International des Epizooties*, International Agreement for the creation of an Office International des Epizooties, concluso a Parigi il 25 gennaio 1924, è un’organizzazione internazionale che, al mese di Maggio 2022, conta 182 Stati parte, tra cui l’Italia. L’Organizzazione si propone di analizzare dati scientifici connessi al

*Agreement on Tariffs and Trade* (GATT 1947), all’articolo XX(b), ammette limitazioni al commercio internazionale se necessarie alla protezione degli esseri umani e alla salute degli animali. Altre fonti di diritto internazionale, allo stesso modo, intervengono per tutelare determinate specie animali, in particolare dal rischio di estinzione ed evitare la commercializzazione illegale degli animali, ovvero per ‘regolamentare’ la catena di produzione del cibo. È questo, ad esempio, il caso della Convenzione sul commercio internazionale delle specie minacciate di estinzione<sup>60</sup> e della Convenzione europea sulla protezione degli animali da macello<sup>61</sup>.

Tuttavia, è a livello di diritto dell’Unione europea, se si guarda alla disciplina sovranazionale rilevante, che si può notare una significativa tendenza evolutiva nella tutela degli interessi animali, almeno nella misura in cui il trattamento degli animali rientri all’interno di cicli produttivi economicamente rilevanti. Sono ad oggi invero numerose le norme di diritto dell’Unione europea dedicate alla tutela degli animali da allevamento<sup>62</sup>, ovvero a protezione della dignità animale in diverse fasi del pro-

controllo delle malattie animali, e di diffonderli tra gli Stati parte. Sulla base di tali dati, l’Organizzazione offre supporto tecnico agli Stati parte, anche sviluppando standard internazionali e regole comuni per il contrasto alla diffusione di malattie ed agenti patogeni. In particolare, sono stati adottati documenti quali il i) *Terrestrial Animal Health Code*; ii) *Manual of Diagnostic Tests and Vaccines for Terrestrial Animals*; iii) *Aquatic Animal Health Code* ed il iv) *Manual of Diagnostic Tests for Aquatic Animals*. Tali strumenti, destinati a svolgere il ruolo di linee-guida o raccomandazioni, suffragate da consolidate indagini scientifiche, sono maggiormente applicati dalle autorità veterinarie degli Stati parte, e costituiscono uno standard di tutela anche per il diritto internazionale del commercio (v. *Official agreement for cooperation between the World Trade Organization and the Office International Des Epizooties in 1998, based on Article V(1) of the Marrakesh Agreement and to Article 6.k of the Organic Rules of the Office International des Epizooties*). Accanto a tali testi, assumono, invece, natura più squisitamente normativa, i “*Official Recognition of Disease Status*” e la Lista di agenti antimicrobici di importanza veterinaria. Sull’attività normativa dell’organizzazione, nonché sulla possibilità di adottare strumenti a livello globale ovvero a livello regionale, v. in dettaglio *OECD STUDY ON THE WORLD ORGANISATION FOR ANIMAL HEALTH (OIE) OBSERVATORY, Strengthening the Implementation of International Standards*, Parigi, 2020.

<sup>60</sup> Convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora, Washington, 1973, in *UNTS*, vol. 993, p. 243.

<sup>61</sup> European Convention for the Protection of Animals for Slaughter, Strasburgo, 1979, in *ETS* n. 102.

<sup>62</sup> Direttiva 98/58/CE del Consiglio del 20 luglio 1998 riguardante la protezione degli animali negli allevamenti, in *GU L* 221 del 8.8.1998, p. 23; Direttiva 91/629/CEE

cedimento di produzione del cibo<sup>63</sup> o di altri processi umani – quali le sperimentazioni animali<sup>64</sup>. Uno sviluppo in tal senso certo non sorprende se si considerano le evoluzioni del diritto primario; il principio di tutela degli animali quali esseri senzienti, menzionato in misura e portata ridotta a partire dalla Dichiarazione n. 24 allegata al Trattato di Maastricht, trova ora piena consacrazione all'articolo 13 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a norma del quale “*Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale*”<sup>65</sup>. Certo, alcuni

del Consiglio, del 19 novembre 1991, che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli, in GU L 340 dell'11.12.1991, p. 28, sostituita da Direttiva 2008/119/CE del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli, in GU L 10 del 15.1.2009, p. 7 e ss.mm.ii.; Direttiva 91/630/CEE del Consiglio, del 19 novembre 1991, che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini, in GU L 340 dell'11.12.1991, p. 33, sostituita da Direttiva 2008/120/CE del Consiglio, del 18 dicembre 2008, che stabilisce le norme minime per la protezione dei suini, in GU L 47 del 18.2.2009, p. 5 e ss.mm.ii.; Direttiva 1999/74/CE del Consiglio del 19 luglio 1999 che stabilisce le norme minime per la protezione delle galline ovaiole, in GU L 203 del 3.8.1999, p. 53 e ss.mm.ii.; Direttiva 2007/43/CE del Consiglio, del 28 giugno 2007, che stabilisce norme minime per la protezione dei polli allevati per la produzione di carne, in GU L 182 del 12.7.2007, p. 19 e ss.mm.ii.

<sup>63</sup> Regolamento (CE) n. 1/2005 del Consiglio, del 22 dicembre 2004, sulla protezione degli animali durante il trasporto e le operazioni correlate che modifica le direttive 64/432/CEE e 93/119/CE e il regolamento (CE) n. 1255/97, in GU L 3 del 5.1.2005, p. 1 e ss.mm.ii. e Regolamento (CE) n. 1099/2009 del Consiglio, del 24 settembre 2009, relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento, in GU L 303 del 18.11.2009, p. 1.

<sup>64</sup> V. Regolamento (CE) n. 1223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009, sui prodotti cosmetici (rifusione), in GU L 342 del 22.12.2009, p. 59 e ss.mm.ii. e Direttiva 2010/63/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2010, sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici, in GU L 276 del 20.10.2010, p. 33 e ss.mm.ii.

<sup>65</sup> F. BARZANTI, *La tutela del benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2013, p. 49 e T. SCOVAZZI, *Articolo 13 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 177.



limiti dell’art. 13 TFUE appaiono evidenti; si pensi, ad esempio, ad una subordinazione degli interessi animali rispetto ad altri con i quali possono entrare in tensione – come potrebbe essere il diritto alla libertà religiosa o l’iniziativa economica – ed alla vaghezza del principio che lo rende difficilmente giustiziabile. Ed è proprio da tale subordinazione che, letta anche alla luce della disciplina di diritto derivato, si coglie pienamente la portata – limitativa – dell’approccio del diritto dell’Unione europea. Se è infatti vero che il diritto dell’Unione detta regole in materia di abbattimento degli animali in ragione del dolore e dell’ansia che questo può provocare<sup>66</sup>, l’approccio antropocentrico *sembra* rimanere invariato. Il benessere animale continua ad essere rilevante non in quanto elemento in sé da tutelare, ma in relazione al fatto che questa costituisce “*una questione di interesse pubblico che incide sull’atteggiamento del consumatore nei confronti dei prodotti agricoli*”<sup>67</sup>.

Ma se le evoluzioni del diritto sostanziale europeo sembrano semplicemente rinforzare la visione di un diritto intorno al cui centro di gravità umano ruotano vari interessi, il diritto dell’Unione europea pare in realtà porre almeno alcune basi per una de-costruzione dei metodi tipicamente antropocentrici. Come si accennava, in alcune ipotesi acquisiscono fondamentale rilevanza i motivi che inducono certi legislatori ad adottare norme di tutela degli animali poiché tali ragioni sembrerebbero negare il binomio tra ‘tutela’ e ‘raziocinio’. Ed è proprio su questo punto che il diritto dell’Unione sembra, silenziosamente ma inesorabilmente, promuovere un fondamentale cambio di paradigma. L’art. 13 TFUE, pur accettando una sua lettura mercantilistica, sottolinea come sia la natura ‘senziente’ degli animali ad incidere sul mercato. Non è, invece, il mercato stesso e gli interessi dei consumatori ‘animalisti’ a trovare un posto speciale nei trattati istitutivi. Tale circostanza, per quanto sottile, introduce e rafforza l’idea che il riconoscimento di una protezione giuridica, per quanto debole possa essere, si fondi non sull’elemento del ‘raziocinio’, come vorrebbero gli approcci storici, ma, piuttosto, sulla capacità degli esseri viventi di provare sensazioni positive e negative.

A questa lettura anti-antropocentrica<sup>68</sup> del diritto dell’Unione euro-

<sup>66</sup> Regolamento (CE) n. 1099/2009, cit., considerando 2.

<sup>67</sup> Regolamento (CE) n. 1099/2009, cit., considerando 4.

<sup>68</sup> In dottrina, per una lettura su antropocentrismo e tutela degli interessi animali, v.

pea si sommano approcci nazionali che pure evidenziano come la tra-

oltre alla già citata dottrina v. S. EMMENEGGER, A. TSCHENTSCHER, *Taking Nature's Rights Seriously: The Long Way to Biocentrism in Environmental Law*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, 1993-1994, p. 545; W. SCHOLTZ, *Animal Culling: A Sustainable Approach or Anthropocentric Atrocity?: Issues of Biodiversity and Custodial Sovereignty*, in *Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law*, 2005, p. 9; V. DE LUCIA, *Beyond Anthropocentrism and Ecocentrism: A Biopolitical Reading of Environmental Law*, in *Journal of Human Rights and the Environment*, 2017, p. 181; G. FRANCIONE, *Animal - Property or Persons?*, in C. SUNSTEIN, M. NUSSBAUM (a cura di), *Animal Rights: Current Debates and New Directions*, Oxford, 2004, p. 108; F. RESCIGNO, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Torino, 2005; M. BUFFA, *I diritti degli animali non umani. Una questione di coscienza*, in I. FANLO CORTÉS, P. DONADONI (a cura di), *Ambiente, animali e umani: il pensiero bioetico di Silvana Castignone*, Milano, 2018, p. 117; C. FOSSA, *Frammenti di oggettività e soggettività animale tempi maturi per una metamorfosi del "pet" da bene (di consumo) a "tertium genus" tra "res" e "personae"?*, in *Contratto e impresa*, 2020, p. 527; J. BONIFÁCIO RAMOS, *The Animal Issue Revisited: Tertium Genus or Subject*, in *International Journal of Law and Society*, 2021, p. 177; H.J. MCCLOSKEY, *Moral Rights and Animals*, in *Inquiry*, 1979, p. 23; T. REGAN, *The Case for Animal Rights*, in W. FOX, L. MICKLEY (a cura di), *Advances in Animal Welfare Science*, Washington, 1986, p. 179; C. CAPORALE, I.R. PAVONE (a cura di), *International Biolaw and Shared Ethical Principles: The Universal Declaration on Bioethics and Human Rights*, London, 1999; G. BOLLIGER, *Europäisches Tierrecht*, Zürich/Bern, 2000; K. NATTRASS, "... und die Tiere". *Constitutional Protection for Germany's Animals?*, in *Animal Law Review*, 2003-2004, p. 283; G. DUCKLER, *On Redefining The Boundaries of Animal Ownership: Burdens and Benefits of Evidencing Animals' Personalities*, in *Animal Law Review*, 2003-2004, p. 63; S. DONALDSON, W. KYMLICKA, *Zoopolis: A Political Theory of Animal Rights*, Oxford, 2011; P. WALDAU, *Animal Rights What Everyone Needs to Know*, Oxford, 2011; G. MARVIN, S. MCHUGH (a cura di), *Routledge Handbook of Human-Animal Studies*, London, 2014; I. ROBERTSON, *Animals, Welfare and the Law: Fundamental Principles for Critical Assessment*, London, 2015; D. CAO, S. WHITE (a cura di), *Animal Law and Welfare - International Perspectives*, Cham, 2016; S. BRELS, *A Global Approach to Animal Protection*, in *Journal of International Wildlife Law & Policy*, 2017, p. 105; A. BRETT, *Rights of and over Animals in the ius naturae et gentium (Sixteenth and Seventeenth Centuries)*, in *AJIL Unbound*, 2017, p. 257; A. FISCHER-LESCANO, *Natur als Rechtsperson Konstellationen der Stellvertretung im Recht*, in *ZUR*, 2018, p. 205; S. PIPIA, *Formation of Global Animal Law as an Autonomous Branch of International Law*, in *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law, Research Paper No. 2019-07*, 2019; A. PETERS, *Animals in International Law*, in *Recueil des Cours*, 410, 2020; T. SPARKS, *Protection of Animals Through Human Rights: The Case-Law of the European Court of Human Rights*, in A. PETERS (a cura di), *Studies in Global Animal Law*, Berlin, 2020, p. 153; S. STUCKI, *(Certified) Humane Violence? Animal Production, the Ambivalence of Humanizing the Inhumane, and What International Humanitarian Law Has to Do with It*, in A. PETERS (a cura di), *Studies in Global*

dizionale e storica contrapposizione tra ‘persona’ (fisica o giuridica) e ‘res’ al fine del riconoscimento di diritti non sembri essere più attuale. Tuttavia, come si vedrà ora, la molteplicità di approcci e di soluzioni sviluppate in alcuni ordinamenti, pur confermando un *trend* di sviluppo concettuale e metodologico, ben evidenzia come non vi sia ‘una’ unica soluzione da adottare nello sviluppo di una personalità giuridica degli animali e dell’ambiente per implementarne il livello di protezione. E, ovviamente, tale frammentazione delle soluzioni unilateralmente adottate da alcuni Stati non può non avere riflessi, come si argomenterà, sulla (non) evoluzione di nuove *regole* di diritto internazionale.

### 3. *Metodi contemporanei di tutela dell’ambiente ed animali: pluralità di approcci e soluzioni*

Pur ammettendo che il postulato normativo di base non rappresenti più (o forse non abbia mai rappresentato) un dogma incontestabile, tra l’altro indebolito tanto dai nuovi interessi ed obiettivi del diritto internazionale quanto dai nuovi metodi di diritto dell’Unione europea, ed ipotizzando che una personalità giuridica per animali ed ambiente possa migliorarne la tutela, permane il problema di ‘tradurre’ tale nuova impostazione in modelli normativi concreti.

In dottrina è stata sottolineata la mancanza di una “*global animal studies*” sulla base della quale sviluppare una univoca teoria generale<sup>69</sup>. Se è vero che nel diritto, come in ogni altro settore, un ‘ordine’ non viene imposto dall’alto e dall’esterno, ma, piuttosto, viene desunto dal sistema stesso<sup>70</sup>, l’interprete, a fronte della frammentazione orizzontale (ossia, sostanziale) e verticale (tra ordinamenti) che si riscontra nella materia,

*Animal Law*, Berlin, 2020; p. 121; K. SYKES, *Animal Welfare and International Trade Law: The Impact of the WTO Seal Case*, Cheltenham, 2021.

<sup>69</sup> A. PETERS, *Introduction to Symposium on Global Animal Law (Part I): Animals Matter in International Law and International Law Matters for Animals*, in *AJIL Unbound*, 2017, p. 252, a p. 254.

<sup>70</sup> Scriveva R. JHERING, *Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung, Teil 1*, Lipsia, 1852, p. 26: “*Auch bedarf das heutzutage wohl keiner Bemerkung, daß das System ebensowenig beim Recht wie bei jedem andern Gegenstande eine Ordnung sein soll, die man in die Sache hinein bringt, sondern eine solche, die man herausholt*”.

non riesce a ricavare un chiaro filo rosso che consenta, ad esempio, di sviluppare soluzioni oltre i confini propri delle regole che già le adottano. Sembrerebbe, così, uno di quei casi in cui si hanno vari metodi, ma non una metodologia chiara e condivisa. Non stupisce, allora, che – in assenza di approcci condivisi – gli Stati abbiano affrontato il tema adottando soluzioni di segno diverso. Una breve panoramica di alcune esperienze nazionali evidenzia come le opzioni di metodo siano le più varie ed elaborate.

Una serie di Stati<sup>71</sup> ha provveduto ad introdurre una legislazione all'interno della quale si prevedono obblighi, in capo agli umani, laddove questi ultimi interagiscano a vario titolo con gli animali, cui viene dunque riservato un trattamento 'umano' e conforme alla propria natura. Il *focus* dell'oggetto di tutela non necessariamente cambia; così, ad esempio, non si prevede che un animale abbia il diritto al cibo; piuttosto, si prevede un obbligo per l'essere umano di assicurare cibo adeguato all'animale<sup>72</sup>. Ciò detto, se è vero che la struttura della norma non riconosce una personalità giuridica agli animali e non concede diritti soggettivi, la loro posizione non sembrerebbe essere troppo dissimile da quella degli schiavi americani ai quali, alcuni, riconoscevano la titolarità di diritti nonostante la loro condizione<sup>73</sup>. Sovente, ma non necessariamente, a tali discipline interne

<sup>71</sup> In Germania, v. Tierschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Mai 2006 (BGBl. I S. 1206, 1313), das zuletzt durch Artikel 105 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist; in Austria v. Bundesgesetz über den Schutz der Tiere (Tierschutzgesetz – TSchG), BGBl. I Nr. 118/2004; in Svizzera v. Tierschutzgesetz (TSchG) vom 16. Dezember 2005, AS 2008 2965; in Lussemburgo v. Loi du 27 juin 2018 sur la protection des animaux, A537. Altri ordinamenti, come l'Italia, sono privi di un 'codice' di diritto degli animali, avendo piuttosto sviluppato una normativa frammentaria; cfr. Legge 14 agosto 1991, n. 281, Legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo, in GU n. 203 del 30 agosto 1991; Legge 20 luglio 2004, n. 189, Disposizioni concernenti il divieto di maltrattamento degli animali, nonché di impiego degli stessi in combattimenti clandestini o competizioni non autorizzate, in GU n. 178 del 31 luglio 2004; Legge 4 novembre 2010, n. 201, Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, fatta a Strasburgo il 13 novembre 1987, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno, in GU n. 283 del 3 dicembre 2010.

<sup>72</sup> In Germania, v. Tierschutzgesetz, cit., § 2, n. 1), ai sensi della quale "*Wer ein Tier hält, betreut oder zu betreuen hat, muss das Tier seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend angemessen ernähren, pflegen und verhaltensgerecht unterbringen*".

<sup>73</sup> V. KURKI, *Animals, Slaves, and Corporations: Analyzing Legal Thinghood*, cit.,

si accompagnano anche riforme dei codici civili, ove viene specificato che gli ‘animali’ non sono ‘cose’<sup>74</sup>.

Se la creazione di un ‘codice interno della tutela animale’, pur imperniata su una visione antropocentrica, costituisce un elemento che conferma l’emersione di una categoria particolare, evidenti paiono anche i limiti.

In primo luogo, fondamentale diventa la definizione di ‘animale’ al quale viene riconosciuta una tutela indiretta; se alcuni legislatori, come quello svizzero, hanno limitato il campo di applicazione della propria disciplina agli animali ‘vertebrati’<sup>75</sup>, altri, come quello tedesco, prevedono regole generali alle quali si sommano speciali protezioni per gli animali vertebrati<sup>76</sup>.

p. 1082, ed ivi nota 50, nella parte in cui, commentando la Section XXVIII del South Carolina Slave Code del 1740, ritiene che la tutela indiretta riconosciuta agli schiavi possa essere ricostruita in termini di “diritto” ai sensi della “*interest theory of rights*” di Bentham, secondo la quale esiste un diritto nella misura in cui esista un obbligo od un divieto in capo ad altro soggetto.

<sup>74</sup> V. ad esempio il codice civile austriaco (ABGB), § 285°, ai sensi del quale gli ‘animali’ non sono ‘cose’ e la disciplina di queste ultime si applica agli animali salva diversa indicazione (“*Tiere sind keine Sachen; sie werden durch besondere Gesetze geschützt. Die für Sachen geltenden Vorschriften sind auf Tiere nur insoweit anzuwenden, als keine abweichenden Regelungen bestehen*”). Allo stesso modo, la sezione 90a del codice civile tedesco (BGB) prevede che “*Animals are not things. They are protected by special statutes. They are governed by the provisions that apply to things, with the necessary modifications, except insofar as otherwise provided*”. Così anche il codice civile svizzero, il cui articolo 614a prevede che “*Gli animali non sono cose. Salvo disciplinamenti particolari, le prescrizioni applicabili alle cose sono parimenti valide per gli animali*”. In Francia, v. il codice civile, articolo 515-14 (Loi n° 2015-177 du 16 février 2015 - art. 2), che recita: “*Les animaux sont des êtres vivants doués de sensibilité. Sous réserve des lois qui les protègent, les animaux sont soumis au régime des biens*”.

<sup>75</sup> Svizzera v. Tierschutzgesetz (TSchG), cit., art. 2.

<sup>76</sup> Tierschutzgesetz tedesco, cit. Tale differente regime di protezione sembra emergere non solo dalla mancata definizione del campo di applicazione della normativa, ma anche dal regime autorizzatorio legato agli esperimenti sugli animali. Ad esempio, ai sensi della sezione 9, ‘esperti’ possono condurre esperimenti sugli animali, se autorizzati; al contrario, se gli esperimenti non si eseguono su ‘animali’ in generale, ma su ‘animali vertebrati’, la richiesta di autorizzazione può essere presentata solo da esperti che abbiano concluso specifici percorsi formativi universitari veterinari o medici, e che rispettino requisiti di formazione continua (una versione non ufficiale del testo, reperibile su Animal legal and Historical Centre dell’Università del Michigan, recita: “*Only persons with the requisite expertise may conduct experiments on animals*”).

In secondo luogo, non sempre si affronta il tema – essenziale – del *locus standi*, ossia di chi, evidentemente nel mondo umano, possa effettivamente rappresentare in giudizio gli interessi animali. La disciplina tedesca, sul punto, è silente<sup>77</sup>, come quella svizzera che, all'articolo 31 TSchG, si limita a specificare come l'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria può perseguire alcuni reati, eventualmente in concerto con l'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini. Il tema non può certamente dirsi essere nuovo; già nel 1972 in dottrina si poneva la questione del 'se' gli alberi potessero o dovessero avere un *locus standi*<sup>78</sup>. Anche la giurisprudenza ha affrontato la questione. Nel 1988 il *Verwaltungsgericht Hamburg*<sup>79</sup> negava la possibilità a privati di poter iniziare un procedimento giudiziario in nome e per conto delle foche del mare del nord sterminate a seguito di attività inquinanti. Tale conclusione veniva basata sull'articolo 61 del Codice di procedura am-

*Furthermore, only persons who have completed university studies of veterinary medicine or medicine or natural sciences or persons, who demonstrably possess the requisite expertise due to vocational qualifications, may conduct experiments on vertebrates, with the exception of the experiments covered by Article 8, paragraph 7 (2). Animal experiments involving surgical operations on vertebrates may be performed only by persons who have completed university studies in: 1. veterinary medicine or medicine or 2. biology (specializing in zoology), provided these persons are employed at universities or other scientific establishments").*

<sup>77</sup> V. K. NATTRASS, "... und die Tiere". *Constitutional Protection for Germany's Animals?*, cit., p. 304 ("[...] this feature of the Staatszielbestimmung is seriously limited by the fact that no organization currently has standing to sue on the behalf of animals. Only a directly harmed party has this legal right, and only in very few cases, such as harm to a companion animal, can a human claim direct harm from a violation of the Tierschutzgesetz").

<sup>78</sup> C.D. STONE, *Should Trees Have Standing? Towards Legal Rights for Natural Objects*, in *Southern California Law Review*, 1972, p. 450. Si vedano anche i contributi apparsi nello *special issue* del *Journal of Human Rights and the Environment*, 2012, e, segnatamente, M. WARNOCK, *Should trees Have Standing?*, in *ibidem*, p. 56; N. NAFFINE, *Legal Personality and the Natural World: On the Persistence of the Human Measure of Value*, in *ibidem*, p. 68; L. CODE, *Ecological Responsibilities: Which Trees? Where? Why?*, in *ibidem*, p. 84.

<sup>79</sup> VG Hamburg, 22.09.1988 - 7 VG 2499/88, in *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 1988, p. 1058, su cui v. L. SCHIMMÖLLER, *Paving the Way for Rights of Nature in Germany: Lessons Learnt from Legal Reform in New Zealand and Ecuador*, cit., p. 586 ss.

ministrativa<sup>80</sup>, ai sensi del quale, “*The following shall be able to take part in the proceedings 1. natural persons and bodies corporate, 2. associations insofar as they can be entitled to a right, 3. authorities insofar as the Land law thus provides*”. Nel 1972, la *dissenting opinion* del Justice Douglas nel caso *Sierra Club v. Morton*<sup>81</sup> anche evidenziava come, in tema di tutela ambientale, soggetti non direttamente danneggiati dovessero poter ricorrere in giudizio per rappresentare gli interessi degli ecosistemi rilevanti (nel caso di specie, per contestare la creazione di un impianto sciistico). Più di recente, sempre in Germania, l’associazione PETA (*People for the Ethical Treatment of Animals*) presentava nel 2019 un ricorso costituzionale individuale (*Individualverfassungsbeschwerde*) per sentire dichiarare l’illegittimità costituzionale della disciplina interna ai sensi della quale era possibile (fino a fine 2020) castrare i cuccioli di maiale sotto gli otto giorni di vita senza previa somministrazione di anestesia. Nel 2021, il *Bundesverfassungsgericht* non accoglieva il ricorso<sup>82</sup>, senza peraltro entrare nel dettaglio dei motivi invocando la sezione 93d, primo comma, terza frase della legge sul Tribunale costituzionale, ai sensi della quale l’ordinanza di rigetto non richiede necessariamente una motivazione<sup>83</sup>. Una scelta invero peculiare se si considera che la medesima legge obbliga il Tribunale costituzionale a discutere casi ‘di rilevanza costituzionale’<sup>84</sup>. Una rilevanza che, nel caso di specie, se non riconosciuta non è neanche stata (espressamente) negata.

In terzo luogo, e più rilevante ancora, il mancato abbandono del postulato antropocentrico sembra ontologicamente destinato a veder soccombere la tutela degli interessi animali o dell’ambiente quando questi concorrano con diritti fondamentali dell’essere umano. Un ‘codice di tutela degli animali’ difficilmente può prevalere su diritti fondamentali

<sup>80</sup> Nella versione inglese ufficiale reperibile online, v. Code of Administrative Court Procedure in the version of the promulgation of 19 March 1991 (Federal Law Gazette I page 686), most recently amended by Article 5, subsection 24 of the Act of 21 June 2019 (Federal Law Gazette I page 846).

<sup>81</sup> *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727 (1972). Per la *dissenting*, v. p. 741 ss.

<sup>82</sup> Bundesverfassungsgericht, Kammerbeschluss ohne Begründung vom 14.05.2021, Az. 1 BvR 2612/19. In commento, v. J. MÜHREL, *Standing for Piglets. The Locus Standi of Non-Human Beings Under the German Constitution*, in *Verfassungsblog*, 9 giugno 2021.

<sup>83</sup> § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG (“*Die Ablehnung der Annahme der Verfassungsbeschwerde bedarf keiner Begründung*”).

<sup>84</sup> § 93a Abs. 2 a) BVerfGG.

dell'essere umano<sup>85</sup> quali la libertà religiosa, la libertà di impresa o la libertà delle arti che, in passato, in alcune sue forme ha trovato espressione nella crudeltà verso gli animali.

Anche per 'rafforzare' allora la tutela sostanziale riconosciuta agli animali e all'ambiente, alcuni ordinamenti hanno provveduto ad elevarne a rango costituzionale i relativi principi di protezione. Il che, si badi bene, non vuol dire riconoscere soggettività giuridica o diritti fondamentali agli animali. In questo solco si inseriscono le riforme costituzionali, ad esempio, di Germania ed Italia. Per la prima, la sezione 20a della Costituzione recita: "*Mindful also of its responsibility towards future generations, the state shall protect the natural foundations of life and animals by legislation and, in accordance with law and justice, by executive and judicial action, all within the framework of the constitutional order*". Per la seconda, il riferimento è al recentemente novellato articolo 9 della Costituzione, ai sensi del quale la Repubblica "[t]utela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali".

Altri Stati hanno invece seguito strade diverse da quella della creazione di un 'codice antropocentrico' per la tutela degli animali e dell'ambiente, spingendosi a riconoscere una vera e propria personalità giuridica per soggetti non umani. Anche in questo caso gli approcci seguiti risultano essere particolarmente diversificati tra loro.

Da un lato, il riconoscimento di una personalità giuridica non umana è avvenuto a livello legislativo: la Nuova Zelanda ha 'concesso' una personalità giuridica equiparata a quella delle persone giuridiche a due fiumi<sup>86</sup>. La disciplina statutaria, nel determinare sistemi di co-gestione e protezione dei fiumi, assicurata da un comitato composto da membri del governo e delle tribù locali, risolve dunque anche il problema della rap-

<sup>85</sup> BVerfG, 18.01.2002 - 1 BvR 2284/95, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 2002, p. 1485, su cui v. K. NATTRASS, "...und die Tiere". *Constitutional Protection for Germany's Animals?*, cit., p. 301.

<sup>86</sup> Te Urewera Act 2014, Public Act 2014 No 51, art. 11, reperibile online, e Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017, Public Act 2017 No 7, art. 14, reperibile online, su cui *amplius* M. KRAMM, *When a River Becomes a Person*, in *Journal of Human Development and Capabilities*, 2020, p. 307. Ancora più recentemente, in Spagna, v. Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del mar Menor y su cuenca, in BOE 237, de 3 de Octubre 2022, p. 135131.



presentanza legale e del *locus standi*, posto che, in modo non dissimile a come avviene per le società, competerà a tale comitato agire per la tutela giudiziale degli interessi del fiume-persona giuridica.

Dall’altro lato, risultati equivalenti sono stati raggiunti anche per il tramite di interventi giurisprudenziali; non solo in Colombia il fiume Atrato è stato riconosciuto come un “soggetto di diritto”<sup>87</sup>, ma l’intera Area Amazzonica Colombiana è stata dichiarata “soggetto di diritto”<sup>88</sup>, con conseguente predisposizione di modelli di rappresentanza e gestione<sup>89</sup>. Un risultato particolarmente significativo soprattutto se letto a confronto tanto con l’esperienza indiana, dove la Corte suprema ha di fatto annullato due decisioni nelle quali si equiparava il fiume Gange ed il suo affluente a “esseri viventi”<sup>90</sup>, quanto con l’esperienza statunitense, dove alcune corti, in misura limitata, hanno riconosciuto agli animali alcuni *diritti processuali*<sup>91</sup> (più che una piena soggettività). Benché, lo si deve notare, questo ulteriore sub-approccio, consistente nel riconoscere limitati diritti per via giurisprudenziale, è testimone di forti oscillazioni. Con riferimento, ad esempio, al diritto all’*habeas corpus* per ‘animali imprigionati’ in zoo in condizioni non adeguate alla loro natura, sovente la ‘natura non umana’ determina la non riconoscibilità di tale diritto agli animali<sup>92</sup>.

<sup>87</sup> T-622-16 Corte Constitucional de Colombia, sentenza 10 novembre 2016, reperibile online, a p. 7, nella parte in cui si legge “*Se reconoce al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas*”.

<sup>88</sup> Sentencia 4360-2018 de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, M.P. Luis Armando Tolosa Villabona (2018), reperibile online, para. 14.

<sup>89</sup> Su cui v., A. FISCHER-LESCANO, *Nature as a Legal Person: Proxy Constellations in Law*, in *Law & Literature*, 2020, p. 237, a p. 239.

<sup>90</sup> Equiparazione dapprima riconosciuta in The High Court of Uttarakhand. Decided 17 March 2017, Mohd. Salim v. State Of Uttarakhand and Others. Per una analisi della giurisprudenza sul punto, v. S. JOLLY, K.S. ROSHAN MENON, *Of Ebbs and Flows: Understanding the Legal Consequences of Granting Personhood to Natural Entities in India*, in *Transnational Environmental Law*, 2021, p. 467.

<sup>91</sup> United States District Court for the Southern District of Ohio, *Community of Hippopotamuses Living in the Magdalena River v. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible et al*, ove la corte, considerando che, in Colombia, gli animali (portati negli Stati Uniti) hanno un loro *locus standi*, ha garantito loro la *discovery ex 28 U.S.C. § 1782*.

<sup>92</sup> Nel senso di non riconoscere il diritto all’*habeas corpus* agli animali, v. Supreme court of the State of New York, Bronx County, *The Non-Human Rights Project on*

Tuttavia, non si può mancare di notare come in certe decisioni emerga il germe *concettuale* anti-anthropocentrico. Il riconoscimento della personalità giuridica a fiumi o animali è e rimane un esercizio antropocentrico nel quale l'essere umano eleva lo *status* giuridico – non innato ma, piuttosto, 'ottriato' – di alcune componenti della natura. Diversa, ma non meno problematica, sembra essere la strada di quelle corti che hanno posto un forte accento sull'elemento della "vita" quale criterio in funzione del quale riconoscere un regime di tutela giurisdizionale. Se l'equiparazione giurisdizionale del fiume Gange ad un 'essere vivente' non ha avuto successo nell'ordinamento indiano, conclusione diversa pare doversi raggiungere per quello pakistano. Qui, l'Alta Corte di Islamabad ha esteso il diritto fondamentale (dell'essere umano) alla vita garantito dalla Costituzione nazionale, ad un pachiderma confinato in uno zoo in condizioni non adatte alla sua natura<sup>93</sup>. In particolare, secondo la Corte, "*An object or thing without 'life' has no right. A living being on the other hand has rights because of the gift of 'life'...*"<sup>94</sup>. Dal punto di vista concettuale, l'idea che la 'vita' costituisca l'elemento fondante la titolarità di diritti solleva quesiti definitivi circa il momento a partire dal quale un

*Behalf of Happy v. Bronx Zoo*, 19 febbraio 2020, reperibile online, nella parte in cui scrive "However, on the question an 'animal' may be a "person", the Courts have held that animals are not "persons" entitled to rights and protections afforded by the writ of habeas corpus... Regrettably, in the instant matter, this Court is bound by the legal precedent set by the Appellate Division when it held that animals are not "persons"... The according of any fundamental legal rights to animals ... is an issue better suited to legislative process". Sempre nel senso di negare l'*habeas corpus*, Supreme Court of the State of New York, Appellate Division, First Judicial Department, *In re Nonhuman Rights Project, Inc., On Behalf of Happy*, Index No. 260441/19, Case No. 2020-02581. *Contra*, dunque in senso di riconoscere tale diritto anche ai 'non umani', v. Supreme Court of India, 2014(4) ABR556, sentenza 7 maggio 2014, reperibile online; in Argentina, v. Tercer Juzgado de Garantías, sentenza 3 novembre 2016, in re '*Cecilia the chimpanzee*' matter, reperibile online. In dottrina v. S. STUCKI, J. HERRERA, *Habea(r)s Corpus: Some Thoughts on the Role of Habeas Corpus in the Evolution of Animal Rights*, in *International Journal of Constitutional Law Blog*, Nov. 4, 2017.

<sup>93</sup> Islamabad High Court, *Islamabad Wildlife Management Board v. Metropolitan Corporation Islamabad* W.P 1155/2019, 25 aprile 2020, reperibile online, su cui sia consentito il rinvio a S. DOMINELLI, *La tutela degli animali nel diritto internazionale: proposte per una rilettura del paradigma antropocentrico alla luce della sentenza Kaavan*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2022, p. 417.

<sup>94</sup> Islamabad High Court, *Islamabad Wildlife Management Board v. Metropolitan Corporation Islamabad* W.P 1155/2019, cit., p. 59.

‘essere’ possa venir considerato come ‘vivente’, e ‘di confine’ – dovendosi forse ad un certo punto tracciare una linea di demarcazione nella tutela del diritto alla vita di microorganismi. L’approccio sembra anche porsi in un rapporto di ‘tensione’ ideologica con quei principi di protezione di quegli esseri umani non più ‘vivi’. Non è raro che i defunti, e la loro dignità, siano oggetto di specifiche norme a dimostrazione di come la ‘vita’, intesa nella sua accezione di un organismo non ben definito che ‘cresce nel tempo’, non sia l’unico oggetto di tutela<sup>95</sup>.

La decisione da ultimo menzionata evidenzia, dunque, come alcuni ordinamenti, seguendo un approccio casistico ed essendo facilitati da elementi empatici che si possono avvertire nel singolo caso di specie, neghino l’idea che animali ed ambiente non possano avere indiretti ‘diritti fondamentali’. E, tale posizione, trova una conferma anche nell’esperienza svizzera. A fronte di un referendum per l’inserimento di diritti fondamentali dei primati nella costituzione del Cantone della Città di Basel, la legittimità del referendum veniva a più riprese confermata<sup>96</sup> – benché un

<sup>95</sup> Sicuramente tali quesiti di teoria generale non sono stati affrontati nella sentenza dell’Alta Corte di Islamabad; l’approccio casistico e il focalizzarsi su determinati tipi di animali che suscitano forte empatia consentono ai giudici la ricerca della soluzione migliore nel caso concreto. Ciò detto, è anche vero che la sistematizzazione giurisprudenziale all’interno delle maglie di una teoria generale non può non sollevare le difficoltà di razionalizzazione sistemica. Ed, invero, la stessa corte di Islamabad che sembra essere conscia delle possibili ripercussioni della sua decisione, dopo aver valorizzato la ‘vita’ quale criterio di tutela, offre una lettura antropocentrica dell’estensione del diritto alla vita all’animale nella misura cui sottolinea come “*It is, therefore, obvious that neglect of the welfare and wellbeing of the animal species, or any treatment of an animal that subjects it to unnecessary pain or suffering, has implications for the right of life of humans guaranteed under Article 9 of the Constitution*” (*ibidem*, p. 59).

<sup>96</sup> Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verfassungsgericht, Urteil VG.2018.1 vom 15. Januar 2019, su cui v. A. GLASER, I. LEHNER, *Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verfassungsgericht, Urteil VG.2018.1 vom 15. Januar 2019, A., B. und C. gegen Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt, Beschwerde gegen einen Beschluss des Grossen Rates vom 10. Januar 2018 betreffend rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative «Grundrechte für Primaten»*, in *Aktuelle Juristische Praxis*, 2019, p. 724 e C.E. BLATTNER, R.N. FASEL, *Grundrechte jenseits der «anthropologischen Schranke»? Die Primateninitiative im Lichte des wegweisenden Urteils des Verfassungsgerichts Basel-Stadt*, in *Sui Generis*, 2020, p. 413, e Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verfassungsgericht Kammer, *Rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative „Grundrechte für Primaten“* (BGer 1C\_105/2019 vom 16. September 2020), punto 4.5.

esito positivo del referendum avrebbe imposto più oneri di protezione rispetto a quanto stabilito dalla legge federale<sup>97</sup>. Verosimilmente, tale potenziale limitazione dei diritti umani in favore dei diritti dei primati ha contribuito a determinare il fallimento politico dell'iniziativa, dimostrando la sostanziale differenza di risultato laddove una corte agisca caso per caso al fine di tutelare uno specifico animale rispetto ad azioni più strutturate e di ampio respiro.

#### 4. *Il ruolo del diritto internazionale nella costruzione di diritti per animali ed ambiente*

Cambiando le lenti focali del campo di indagine, ci si potrebbe dunque domandare come gli approcci nazionali menzionati possano incidere *de lege ferenda* sui metodi del diritto internazionale. Se è vero che, proprio nel diritto internazionale dell'ambiente, si assiste con maggior frequenza a ricostruzioni di "principi" in "consuetudini"<sup>98</sup>, l'eterogeneità delle soluzioni adottate a livello nazionale, quanto i diversi criteri di selezione dei titolari di una protezione rafforzata, sembrano militare con-

<sup>97</sup> C.E. BLATTNER, R. FASEL, *The Swiss Primate Case: How Courts Have Paved the Way for the First Direct Democratic Vote on Animal Rights*, in *Transnational Environmental Law*, 2022, p. 201, a p. 210 ss.

<sup>98</sup> Cfr. M. VALVERDE SOTO, *General Principles of International Environmental Law*, in *ILSA Journal of International & Comparative Law*, 1996, p. 193; F. MUNARI, *Tutela internazionale dell'ambiente*, in S.M. CARBONE, R. LUZZATTO, A. SANTA MARIA, S. BARIATTI, M. CONDINANZI, Z. CRESPI REGHIZZI, M. FRIGO, L. FUMAGALLI, P. IVALDI, F. MUNARI, B. NASCIBENE, I. QUEIROLO, L. SCHIANO DI PEPE, *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2021, p. 497 e M. LAVRIK, *Customary Norms, General Principles of International Environmental Law, and Assisted Migration as a Tool for Biodiversity Adaptation to Climate Change*, in *Jus Cogens - A Critical Journal of Philosophy of Law and Politics*, 2022, pre-print online, nella parte in cui si legge "[...] usually, the categorization of principles and rules as customary norms is debatable. Thus, the status of the no-harm rule as a customary norm or general principle in the meaning of the Art 38 (1) ICJ Statute is not well-established... . That is because some observers express their doubts concerning a lack of clear state practice and opinion juris about the no-harm rule (ibid). Some principles, rules, and their elements are in the process towards recognition of their status as customary norms or general principles in a meaning of Art 38 (1) ICJ Statute. Thus, the concept of good governance has not crystallized into customary international law ... . Nevertheless, its elements such as transparency, accountability, and rule of law are in a process of doing so".

tro la ricostruzione di quella “prassi diffusa” (prima ancora che accettata come vincolante) necessaria per valutare la nascita di una consuetudine internazionale. Ciò ovviamente non toglie che la valorizzazione dei principi di tutela degli interessi non umani sottesi a metodi nazionali non possa eventualmente acquisire, in ottica comparata, un rilievo nell’affermazione progressiva di un “principio generale riconosciuto dalle nazioni civili”.

Se, dunque, una maggiore tutela di animali ed ambiente sembra dover necessariamente “passare” per gli strumenti del diritto pattizio, ci si potrebbe domandare se i trattati già esistenti, sulla spinta di derive eco-centriche, possano essere oggetto di una nuova interpretazione. Più specificamente, ci si potrebbe domandare se i trattati internazionali per la tutela dei diritti fondamentali dell’essere umano non possano essere oggetto di una interpretazione evolutiva che ne consenta l’applicazione anche ad animali ed ambiente. Non si nasconde come parte della giurisprudenza internazionale si sia già espressa nel senso di riconoscere all’ambiente alcuni diritti autonomi rispetto a quelli umani. Più specificamente, in un parere del 2017, la Corte inter-americana dei diritti dell’uomo scriveva che *“The Court considers it important to stress that, as an autonomous right, the right to a healthy environment, unlike other rights, protects the components of the environment, such as forests, rivers and seas, as legal interests in themselves, even in the absence of the certainty or evidence of a risk to individuals. This means that it protects nature and the environment, not only because of the benefits they provide to humanity or the effects that their degradation may have on other human rights, such as health, life or personal integrity, but because of their importance to the other living organisms with which we share the planet that also merit protection in their own right. In this regard, the Court notes a tendency, not only in court judgments, but also in Constitutions, to recognize legal personality and, consequently, rights to nature. Thus, the right to a healthy environment as an autonomous right differs from the environmental content that arises from the protection of other rights, such as the right to life or the right to personal integrity”*<sup>99</sup>. Tale lettura, che valorizza la prassi nazionale in forza della quale si riconosce una personalità giuridica all’ambiente o

<sup>99</sup> Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-23/14, 15 novembre 2017, para. 62 s.

ad alcune sue componenti, certamente si pone in un solco profondamente diverso rispetto a quello seguito, ad esempio, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che, a più riprese, ha negato l'esistenza di un diritto 'ad un ambiente salubre'.

In dottrina vi è chi sostiene che i trattati internazionali possano essere applicati a soggetti 'non umani', assumendo che nozioni come 'everyone', 'peoples', 'individuals' impiegate nei vari trattati siano "*sufficiently open to interpretation to endow nonhuman entities with rights and with possibilities for their enforcement*"<sup>100</sup>. Sempre secondo tale dottrina, la nozione di '*individual*' si riferirebbe ad una caratteristica di 'indivisibilità'; caratteristica presente anche in un '*piatto*'<sup>101</sup>. Tuttavia, a parere di chi scrive, per quanto sia moralmente lodevole promuovere un'interpretazione del diritto internazionale che possa effettivamente contribuire allo sviluppo di meccanismi più effettivi per la tutela degli animali e dell'ambiente, l'interpretazione di trattati non può non tenere in considerazione il tenore letterale delle norme ed il contesto in cui queste sono state adottate. Considerando il senso comune da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto ed alla luce del loro oggetto, come richiesto dall'articolo 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, una equiparazione tra 'individui' ed 'animali' sembra andare oltre all'obiettivo dei trattati nati per la tutela dei diritti fondamentali degli esseri umani.

A questo si aggiunga una prassi negativa degli Stati, che non può rimanere priva di ogni rilievo. Nel 1988 il *Committee for the Convention for the Protection of Animals* proponeva un 'trattato ombrello' per la protezione dei diritti degli animali. Tale proposta di trattato, promossa da componenti private della società civile, non è mai stata tradotta in un trattato internazionale aperto alla firma. Neanche la Dichiarazione per i diritti degli animali proclamata dall'UNESCO nel 1978<sup>102</sup> sembra aver condiviso la strada di altri strumenti *non-binding* che si sono successivamente evoluti nel senso di acquisire un contenuto normativo<sup>103</sup>. Ancora più recentemente, la *UN Convention on Animal Health and Protection*

<sup>100</sup> A. FISCHER-LESCANO, *Nature as a Legal Person: Proxy Constellations in Law*, cit., p. 252.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> Universal declaration of animal rights (15 October 1978) Solemnly proclaimed in Paris on 15 October 1978 at the UNESCO headquarters.

<sup>103</sup> J.M. NEUMANN, *The Universal Declaration of Animal Rights or the Creation of a New Equilibrium between Species*, in *Animal Law Review*, 2012, p. 91, a p. 102.

(UNCAHP)<sup>104</sup>, proposta nel 2018 da un gruppo di esperti di diritto degli animali, non ha ancora trovato il consenso necessario, in seno all’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, per una sua adozione formale.

Anche volendo assumere un’impostazione pragmatica, sembra potersi escludere che un continuo processo di osmosi bilaterale tra diritto internazionale, che promuove un *animal welfare* e regole in materia ambientale, ed il diritto interno, sulle cui premesse del diritto internazionale pone l’accento per addivenire a soluzioni altamente innovative, possa culminare con la conclusione di un trattato internazionale che istituisce diritti fondamentali per animali ed ambiente. Non solo, come ben dimostra l’esperienza svizzera, un *backlash* politico costituisce un primo limite, ma, a maggior ragione, a livello internazionale le diverse tradizioni culturali in materia di animali ed ambiente sembrano costituire il maggior freno nella conclusione di un trattato internazionale.

Così, allora, se la strada della costituzione di una personalità giuridica di ambiente ed animali non sembra verosimile nel diritto internazionale contemporaneo, un’alternativa potrebbe essere quella di ispirarsi agli approcci più tipici del diritto dell’Unione europea. Un’adeguata diffusione di un principio di ‘considerazione degli interessi animali ed ambientali’ nei vari ambiti del diritto internazionale, proprio perché non ‘rivoluziona’ il modo di intendere il diritto ed i rapporti gerarchizzati con le componenti della natura, potrebbe incontrare meno opposizione. Certo, non si avrebbe quel cambio di passo cui si potrebbe ambire seguendo diversi approcci e, dunque, permarrrebbe una potenziale debolezza dovuta ad una tutela generalizzata *indiretta* della natura. Un tutela indiretta che, forse, proprio perché maggiormente accettata, potrebbe in un primo momento influenzare gli approcci di diritto interno i quali, muovendo da tale premessa, potrebbero proseguire unilateralmente un percorso più ambizioso incidendo, in ultima istanza sulla prassi generale degli Stati. In questo senso, dunque, si realizzerebbe una doppia influenza che, con le tempistiche sue proprie, potrebbe in futuro incidere in modo più efficace sulle nozioni e le norme del diritto internazionale.

<sup>104</sup> Su cui v. E. VERNIERS, S. BRELS, UNCAHP, *One Health, and the Sustainable Development Goals*, in *Journal of International Wildlife Law & Policy*, 2021, p. 38.

5. *Il ruolo del diritto internazionale privato nella persistente frammentazione di soluzioni uniformi*

La frammentazione di soluzioni sostanziali in tema di tutela degli animali e dell'ambiente a livello interno, sulla quale il diritto internazionale pubblico non sembra destinato ad incidere nel breve termine, solleva quesiti di diritto internazionale privato. L'affermarsi di un *tertium genus* nel diritto sostanziale non trova riflessioni corrispondenti in materia conflittuale, ancora fortemente ancorata alle ricostruzioni degli *statuta realia*, *statuta personalia*, e *statuta mixta* del diritto romano<sup>105</sup>. Secondo tale impostazione, lo statuto personale, che includerebbe questioni connesse alla possibilità di essere titolari di 'diritti'<sup>106</sup>, avrebbe carattere extra-territoriale. Al contrario, lo statuto delle 'res' avrebbe carattere spiccatamente territoriale, e – dunque – sarebbe variabile a seconda dell'ordinamento nel cui territorio il bene si troverebbe di volta in volta. Una disamina del contenuto degli *statuta personalia* sembra confermare come, tradizionalmente, questi siano concepiti avendo in mente l'essere umano<sup>107</sup>, e non le cose. Tra le questioni governate dagli *statuta personalia* rientrano, infatti, i temi dell'inizio e la fine della personalità giuridica; la capacità di agire e concludere contratti; nome; privacy; rapporti di famiglia<sup>108</sup>, fino a ricomprendere anche rango e nobiltà<sup>109</sup>. Sep-pure in altri contesti, lo stesso Rabel riteneva che il tema della 'personalità' fosse legato ad una questione di "human beings"<sup>110</sup>. Ancora più chiara-

<sup>105</sup> E. RABEL, *The Conflict of Laws. A Comparative Study*, Volume I, Ann Harbour, 1945, p. 101.

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 102.

<sup>107</sup> Cfr. R. CLERICI, *Quale futuro per le norme della legge di riforma relative allo statuto personale*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2015, p. 755, nella parte in cui scrivendo "Uno sguardo d'insieme alle norme di diritto internazionale privato relative allo statuto personale e familiare dell'individuo e alle successioni [...]", conferma la tradizionale impostazione.

<sup>108</sup> E. RABEL, *The Conflict of Laws. A Comparative Study*, Volume I, cit., p. 102.

<sup>109</sup> J. BEALE, *A Treatise on the Conflict of Laws*, Vol. I, Jurisdiction, New York, 1935, p. 73.

<sup>110</sup> E. RABEL, *The Conflict of Laws. A Comparative Study*, cit., p. 161 ("While in the days of slavery personality was not enjoyed by all human beings, it is now taken for granted that every human being is a person and as such capable of having rights and duties"); cfr. anche G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto internazionale privato*, Milano, 1950, p. 130 e E. VITTA, *Diritto internazionale privato*, Volume II, Torino, 1973.



mente, il von Bar<sup>111</sup>, laddove parlava della personalità delle persone giuridiche, escludeva che questa potesse essere estesa agli animali. In epoca ancora più recente, la Quarta Commissione (sul diritto internazionale privato) dell’Istituto di Diritto internazionale, con la sua risoluzione ‘*Human Rights and Private International Law*’<sup>112</sup>, sembra confermare come la materia sia modellata sulla base della tradizionale contrapposizione – ormai sotto pressione – tra ‘esseri umani’ e ‘res’. Prendendo atto delle diverse posizioni in merito alla possibilità per le persone giuridiche di essere autonome titolari di diritti fondamentali<sup>113</sup>, la risoluzione, al suo articolo 1, non definisce il concetto di ‘diritti umani’. Una scelta che dimostra come la questione della titolarità di diritti sia ancora dibattuta e non sia pacificamente risolta neanche per le organizzazioni formate da esseri umani.

I problemi di diritto internazionale privato ben potrebbero emergere alla luce di alcuni casi scolastici. Si immagini un primate proveniente da un ordinamento ove, in virtù di uno status giuridico rafforzato, potrebbe vantare un diritto al riesame giurisdizionale della sua condizione limitativa della libertà individuale – in senso non tecnico, un *substantive habeas corpus*. Se tale primate, su disposizione e con il consenso del proprietario, venisse trasferito in Italia per essere ospitato in una struttura che non garantisce condizioni di vita adeguate, potrebbe il primate ‘esportare’ il suo status giuridico rafforzato dall’ordinamento di origine per poter adire in Italia la magistratura ricorrendo agli strumenti previsti dalla *lex fori* (come si argomenta per le persone fisiche e la loro extra-territorialità di *status*<sup>114</sup>)? O, ancora, ci si potrebbe chiedere se un animale legittimamente nominato erede universale all’estero possa vedersi riconosciuta tale qualità anche in altri Stati per ivi esercitare in via mediata i propri diritti, anche di proprietà.

A ben vedere, il tema generale della potenziale soggettività stranie-

<sup>111</sup> K.L. V. BAR, *The Theory and Practice of Private International Law*, Stockstadt, ristampa 2007, p. 229, nr. 105 s.

<sup>112</sup> *Institute de Droit International*, 4 Res EN, 4th Commission, 4 September 2021, Rapporteur Fausto Pocar, reperibile online.

<sup>113</sup> *Institute de Droit International*, 4th Commission, Human Rights and Private International Law, Draft Resolution Explanatory Report, 27 January 2021, para. 14.

<sup>114</sup> R. BARATTA, *Recognition of Foreign Personal and Family Status: A Rights Based Perspective*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2016, p. 413 ss.

ra di animali o di fiumi non sembra essere troppo dissimile da scenari connessi ai c.d. istituti sconosciuti<sup>115</sup>. Il giudice italiano, chiamato a determinare la corretta norma di conflitto applicabile non potrebbe che muovere dalle categorie tipiche del diritto interno<sup>116</sup>; tuttavia, come notato in dottrina, l'attività interpretativa in forza della quale la domanda giudiziale deve essere sussunta all'interno del campo di applicazione delle norme italiane di diritto internazionale privato, deve essere condotta in "modo elastico" valorizzando non solo il diritto materiale del foro, ma anche gli obiettivi di apertura verso l'esterno della disciplina conflittuale<sup>117</sup>. Così, allora, rispetto al primato detenuto in Italia del quale ci si domanda se abbia una personalità giuridica dalla quale far derivare un diritto alla tutela giurisdizionale, il giudice italiano potrebbe qualificare il caso come vertente in materia di personalità giuridica, e non di diritti personali su beni mobili. Tale lettura renderebbe potenzialmente applicabile, nell'ordinamento italiano, l'art. 25 della legge 218<sup>118</sup>, ai sensi del quale "*Le società [ed altri enti] ... sono disciplinat[i] dalla legge dello Stato nel cui territorio è stato perfezionato il procedimento di costituzione...*". Pur ammettendo che il giudice possa ricondurre il tema a quello della personalità, piuttosto che a quello dei diritti reali e dei diritti personali su beni mobili, appare evidente come l'art. 25 della legge 218 non possa comunque essere applicato al caso del primato straniero trattenuto in Italia con il benessere del proprietario in condizioni 'disumane'. I criteri di collegamento impiegati, la costituzione della società o dell'ente, sono

<sup>115</sup> V. F. SALERNO, *Lezioni di diritto internazionale privato*, Milano, 2022, p. 79 ss e E. VITTA, *Diritto internazionale privato*, Volume I, Torino, 1972, p. 319 ss.

<sup>116</sup> Sulla qualificazione, v. *ex multis* F. MOSCONI, C. CAMPIGLIO, *Diritto internazionale privato e processuale*, Volume I, Milano, 2020, p. 239 ss.; S. TONOLO, *Il principio di uguaglianza nei conflitti di leggi e di giurisdizioni*, Milano, 2011, p. 176.

<sup>117</sup> F. MOSCONI, C. CAMPIGLIO, *Diritto internazionale privato e processuale*, Volume II, Milano, 2019, p. 65, nella parte in cui, commentando l'art. 25 della legge 218; scrive "[è] la stessa norma di conflitto, in questo caso, a denunciare l'esigenza di un certo grado di flessibilità idoneo a consentire che alla norma medesima siano ricondotte fattispecie che – pur non coincidendo perfettamente con i tipi di enti noti al nostro sistema giuridico – ne posseggano i caratteri essenziali [...]. In altre parole, l'art. 25 individua la legge applicabile a qualsiasi ente diverso dalle persone fisiche che un ordinamento straniero costituisca come centro di imputazione di situazioni giuridiche".

<sup>118</sup> Legge 31 maggio 1995, n. 218, Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato, in GU n. 128 del 3.6.1995 - Suppl. Ordinario n. 68.

spiccatamente antropocentrici e non potendosi sostenere che gli animali siano ‘costituiti’, il giudice italiano non potrebbe che prendere atto di una lacuna normativa in ipotesi di un *tertium genus* straniero, colmando o con l’applicazione di altre norme di conflitto o con l’applicazione della *lex fori*. E, proprio la natura intrinsecamente antropocentrica dei criteri di collegamento, sul fronte dei titoli di giurisdizione aprirebbe la strada a complessi quesiti laddove le varie norme fanno riferimento ad elementi quali ‘cittadinanza’, ‘domicilio’ o ‘residenza’ – che mal si applicherebbero (se anche dovessero applicarsi) agli ‘animali’.

Tuttavia, a bene vedere, la possibilità di riconoscere nell’ordinamento italiano una personalità giuridica non umana non pare essere del tutto esclusa. Se l’art. 25 della legge 218 non sembra essere adeguato a riconoscere uno *status* ricostruito dalla giurisprudenza straniera in favore di alcuni animali, la soluzione potrebbe essere diversa rispetto a quei fiumi neozelandesi che, per legge, sono equiparati ad una persona giuridica.<sup>119</sup> In tale circostanza, infatti, la creazione di un ente di *governance* del fiume non solo rende più facile sussumere la fattispecie nell’ambito applicativo dell’art. 25, ma, inoltre, consente l’applicazione del criterio di collegamento impiegato dalla norma. Certo, questo determinerebbe il riconoscimento in Italia di una personalità giuridica dell’ambiente, e non si può escludere a priori l’intervento dei tradizionali limiti all’applicazione della legge straniera. In realtà, non sembra possibile sostenere che il limite dell’ordine pubblico<sup>120</sup> possa oggi concretamente impedire l’applicazione della legge straniera istitutiva di una personalità giuridica più o meno estesa per animali ed ambiente. Tale istituto, infatti, è funzionale all’implementazione di principi di tutela del diritto interno ed internazionale e le eccezioni alla personalità giuridica delle sole persone fisiche sono invero numerose. Eventualmente, si potrebbe forse argomentare un’ap-

<sup>119</sup> F. MOSCONI, C. CAMPIGLIO, *Diritto internazionale privato e processuale*, cit., p. 242.

<sup>120</sup> Sul cui funzionamento in generale, *ex multis* F. SALERNO, *La costituzionalizzazione dell’ordine pubblico internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2018, p. 259; N. BOSCHIERO, *Ordine pubblico internazionale e norme di applicazione necessaria*, in F. PREITE, A. GAZZANTI PUGLIESE DI COTRONE (a cura di), *Atti notarili, diritto comunitario e internazionale*. 1, *Diritto internazionale privato*, Milano, 2011, p. 137 e G. PERLINGIERI, G. ZARRA, *Ordine pubblico interno e internazionale tra caso concreto e sistema ordinamentale*, Napoli, 2019.

plicabilità dell'ordine pubblico in quelle ipotesi in cui il diritto straniero non si limiti ad equiparare ambiente ed animali a persone giuridiche, ma, piuttosto, si spinga a riconoscere loro diritti *fondamentali*. Se il concorso e la competizione tra diritti animali e diritti fondamentali degli esseri umani è accettabile, nel senso che i primi, in certe ipotesi, possono condizionare i secondi<sup>121</sup>, non può escludersi che la concettualizzazione dei diritti fondamentali come *diritti dell'uomo* (nelle sue diverse formazioni) costituisca in effetti, in ordinamenti singolarmente considerati, espressione di un principio fondamentale ed irrinunciabile del foro.

Allo stesso modo, il tema dell'ordine pubblico – quale guardiano bifronte dell'armonia interna – potrebbe venire in rilievo anche in ipotesi di riconoscimento ed esecuzione in Italia di provvedimenti giudiziari stranieri. Assumendo la giurisdizione e competenza di un giudice straniero, se si chiedesse di eseguire in Italia una sentenza di condanna al risarcimento del danno subito dal fiume neozelandese-persona giuridica, si potrebbe utilmente invocare il limite dell'ordine pubblico? Probabilmente, se si ammette che in Italia sia le persone fisiche che le persone giuridiche, intese come associazioni di esseri umani, possono ottenere il

<sup>121</sup> In giurisprudenza, v. Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 17 dicembre 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a.*, Causa C-336/19, ECLI:EU:C:2020:1031, su cui v. S. WATTIER, *Arrêt «Centraal Israëlitisch Consistorie van België»: l'interdiction de l'abattage rituel sans étourdissement préalable au regard du droit de l'Union européenne*, in *Journal de droit européen*, 2021, p. 228; A. DIETZ, *Die praktische Konkordanz beim Schächten im Spannungsfeld zwischen Religionsfreiheit und Tierschutz: Anmerkung zu EuGH, Urt. v. 17.12.2020, C-336/19*, in *Die öffentliche Verwaltung*, 2021, p. 585; E.Z. GRANET, "As I Have Commanded Thee": *Flemish Decrees and CJEU Jurisprudence Put Religious Slaughter under the Knife*, in *European Law Review*, 2021, p. 380 e Y. NAKANISHI, *Case C-336/19 Centraal Israëlitisch Consistorie van België: Animal Welfare and Freedom of Religion*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2021, p. 687. Ancora più di recente, sull'istituzione di aree protette con conseguente limitazione del diritto delle popolazioni indigene di abitare luoghi storici, v. *East African Court of Justice, Ololosokwan Village Council & 3 Others v. The Attorney General Of The United Republic Of Tanzania*, Reference n. 10 of 2017, Sentenza 30 settembre 2022, su cui v. R. RAMSAHYE, *Pitting Wildlife Conservation Against Indigenous Rights: The EACJ Ruling on the Evictions of Maasai Villagers in Tanzania*, in *Völkerrechtsblog*, 09.11.2022. In generale, v. M.C. PETERSMANN, *When Environmental Protection and Human Rights Collide. The Politics of Conflict Management by Regional Courts*, Cambridge, 2022 e M. WEWERINKE-SINGH, *State Responsibility, Climate Change and Human Rights under International Law*, Oxford, 2019.

risarcimento del danno, eseguire una sentenza di pagamento in favore di una persona giuridica potrebbe non incontrare il limite in parola.

Infine, come ultimo punto, non può tacersi il ruolo che il diritto internazionale privato potrebbe giocare nella promozione di nuovi approcci interni. Il riconoscimento di situazioni legittimamente formatesi all'estero, nel caso, l'equiparazione dell'ambiente ad una persona giuridica, potrebbe introdurre una percezione di discriminazione *a contrario* rispetto a situazioni puramente interne e 'premere' indirettamente per l'adozione di nuove soluzioni legislative nazionali.

## 6. *Riflessioni conclusive*

Se è vero che nello studio razionale del diritto, come sosteneva Wendell Holmes Jr, regole ed approcci non possono unicamente giustificarsi in ragione della loro tradizionale esistenza, soprattutto quando le premesse che ne hanno determinato l'elaborazione in un primo momento non sono più attuali, i tempi sembrano essere ampiamente maturi per elaborare ed implementare un cambio di paradigma nel diritto internazionale, pubblico e privato. La tutela dell'ambiente e degli animali non costituisce più solo un *trend* rintracciabile nel diritto internazionale, europeo ed interno di molti Stati, ma, piuttosto, è divenuto un chiaro obiettivo, non facilmente perseguibile laddove i tradizionali modelli antropocentrici non siano rivisitati.

I diversi approcci seguiti sembrano suggerire che, ad oggi, la strada migliore da percorrere sia quella del riconoscimento normativo espresso di diritti ad ambiente ed animali con una loro equiparazione a persone giuridiche, così da affrontare temi quali il *locus standi* ed il rapporto con i diritti fondamentali degli esseri umani sulla scorta di soluzioni già note. Ovviamente, gli approcci nazionali che cercano di implementare principi di diritto internazionale non sono necessariamente trasponibili in quest'ultimo, il quale, tuttavia, si arricchisce continuamente di nuova prassi statale che potrebbe diventare rilevante come fonte del diritto generale.

A livello sovranazionale, la soluzione ottimale sarebbe certamente quella di negoziare un trattato sui diritti degli animali e dell'ambiente, ma le contrapposizioni giuridiche e culturali (anche interne ai singoli

Stati) sembrano militare in senso contrario. Ne consegue che un trattato, per trovare il necessario consenso a livello internazionale, dovrebbe avere una natura 'flessibile', potendo essere modellato sulla scorta della Convenzione per la tutela della biodiversità che, pur presentando criticità in termini di effettività, contribuisce soprattutto allo sviluppo del diritto interno.

Un'evoluzione di questo tipo richiede necessariamente la costruzione di una 'teoria generale' del 'diritto della natura', che oggi manca ed alla quale ogni sapere, ed ambito del diritto, deve partecipare. In particolare, proprio in assenza di uniformità di soluzioni sul piano internazionale, anche le riflessioni di diritto internazionale privato sembrano essere necessarie, tanto dalla prospettiva di quegli Stati che possono essere chiamati a valutare un *tertium genus* sconosciuto, quanto, soprattutto, dalla prospettiva di quegli Stati che hanno introdotto tale nuova categoria nel diritto materiale, senza ridisegnare le norme di conflitto impennate sulla antropocentrica contrapposizione tra 'umano' e 'res'.

ABSTRACT

*Animals – Nature – Legal Personality – Public International Law  
Private International Law – Evolutionary Trends*

*The contribution explores the issue of effective protection of animals and of nature absent a principle of non-human legal personality. Domestic approaches are compared and juxtaposed to international law to argue that the ‘human’ reserved domain to legal personality and rights is not imposed from legal principles or rules, but seems more radicated in a traditional deference to the past. Private international law issues in the recognition of a foreign unknown legal status are also preliminary explored under the focal lens of the public policy exception.*





## Il regolamento «*deforestation free*»: tra possibili problemi di attuazione, *greenwashing* e criteri ESG

MAURIZIO FLICK

SOMMARIO: 1. Biodiversità e diritto: un difficile equilibrio. – 2. La biodiversità forestale e le cause della deforestazione. – 3. L'Italia e la deforestazione. – 4. Il problema del commercio illegale del legno in Europa. – 5. *Segue*: un primo strumento di contrasto alla deforestazione: il regolamento FLEGT. – 6. *Segue*: un secondo strumento di contrasto alla deforestazione: il regolamento EUTR. – 7. Prospettive future: il regolamento “*Deforestation free*”. – 8. *Segue*: riflessioni sulle possibili modalità di attuazione del regolamento “*Deforestation free*”. – 9. *Segue*: regolamento “*Deforestation free*” e *greenwashing*: un nodo da sciogliere – 10. Deforestazione e criteri ESG. – 11. *Segue*: la Direttiva *Corporate Sustainability Reporting*. – 12. *Segue*: la Direttiva *Corporate Sustainability Due Diligence*. – 13. L'uomo al centro della biodiversità.

### 1. *Biodiversità e diritto: un difficile equilibrio*

La biodiversità, con la grande varietà di animali, piante, funghi e microorganismi, assicura il fondamentale bilanciamento per la vita sulla Terra<sup>1</sup>. Tuttavia, si tratta di un equilibrio sempre più fragile a causa

<sup>1</sup> Il termine biodiversità (traduzione dall'inglese *biodiversity*, a sua volta abbreviazione di *biological diversity*) sembra essere stato coniato nel 1988 dall'entomologo americano E.O. WILSON. *Biodiversità*, Firenze, 1999, pp. 1-476. Sono diverse le definizioni di biodiversità che si possono trovare in rete e nelle bibliografie, per semplicità si può definirla come la varietà delle specie viventi, animali e vegetali, che si trovano sul nostro pianeta.

soprattutto delle attività umane. Oceani eccessivamente sfruttati, foreste distrutte, risorse inquinate, sono solo alcuni dei sintomi di una profonda crisi ambientale<sup>2</sup>. E se probabilmente turba venire a conoscenza della distruzione di una foresta per la sua maggiore visibilità, spesso ci si dimentica che per il buon funzionamento degli ecosistemi sono necessari anche i funghi, le alghe, i vermi, i piccoli insetti, i rettili e un'innumerabile varietà di microorganismi<sup>3</sup>. Paradossalmente, proprio alcune specie poco numerose, che di solito passano inosservate, giocano un ruolo critico fondamentale per stabilizzare l'equilibrio di un luogo.

La biodiversità, *summa* della vita sul pianeta, sebbene sia un concetto che ormai permea così profondamente il pensiero del nostro continente da sembrare immanente nella cultura occidentale, è in realtà frutto di un'evoluzione e di un crescendo normativo che dagli ultimi decenni dell'Antropocene<sup>4</sup> ad oggi è in continuo divenire<sup>5</sup>. Attorno al tema della biodiversità ruota-

<sup>2</sup> Sul punto è illuminante per la ricchezza di stimoli il percorso dell'enciclica *Laudato si'* del 2015 di Papa Francesco che si sviluppa attorno al concetto di "ecologia integrale". In questo scritto il Pontefice compie "un breve percorso attraverso vari aspetti dell'attuale crisi ecologica allo scopo di assumere i migliori frutti della ricerca scientifica oggi disponibile, (...)". "(...) Lo scioglimento dei ghiacci polari e di quelli d'alta quota minaccia la fuoriuscita ad alto rischio di gas metano, e la decomposizione della materia organica congelata potrebbe accentuare ancora di più l'emissione di biossido di carbonio. A sua volta, la perdita di foreste tropicali peggiora le cose, giacché esse aiutano a mitigare il cambiamento climatico. L'inquinamento prodotto dal biossido di carbonio aumenta l'acidità degli oceani e compromette la catena alimentare marina. Se la tendenza attuale continua, questo secolo potrebbe essere testimone di cambiamenti climatici inauditi e di una distruzione senza precedenti degli ecosistemi, con gravi conseguenze per tutti noi". Cfr. PAPA FRANCESCO, *Laudato si'*, Roma, 2015.

<sup>3</sup> Cfr. R. AGNOLETTI, *Natura e ambiente nella prospettiva della biodiversità*, in *Foro Amministrativo*, 2018, 7, 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".

<sup>4</sup> Secondo l'Enciclopedia Treccani col termine Antropocene si definisce "L'epoca geologica attuale, in cui l'ambiente terrestre, nell'insieme delle sue caratteristiche fisiche, chimiche e biologiche, viene fortemente condizionato su scala sia locale sia globale dagli effetti dell'azione umana, con particolare riferimento all'aumento delle concentrazioni di CO<sub>2</sub> e CH<sub>4</sub> nell'atmosfera". Cfr. AA.VV., "Antropocene", in *Enciclopedia Treccani*, reperibile sulla rete interconnessa.

<sup>5</sup> I profili di complessità che caratterizzano il binomio biodiversità/diritto sono

no la ricerca della comunità scientifica da un lato e l'utilizzo antropico dall'altro, mentre su un terzo piano si colloca la normativa ambientale che ne vuole oggi regolare l'utilizzo sostenibile a fini di conservazione e rinnovazione anche a beneficio delle comunità future<sup>6</sup>.

Il concetto di biodiversità ha assunto nel diritto un ruolo sempre più importante soprattutto grazie alla spinta propulsiva internazionale degli organi delle Nazioni Unite, a cui si deve l'introduzione delle tre principali conferenze intergovernative in materia ambientale: le Conferenze di Stoccolma del 1972<sup>7</sup>, di Rio de Janeiro del 1992<sup>8</sup> e di Johannesburg del 2002<sup>9</sup>. Queste conferenze sono note soprattutto per le Dichiarazio-

efficacemente riassunti in P. BRAMBILLA, *Biodiversità*, in S. NESPOR, L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2022, pp. 1111 ss.; Cfr. anche S. BURRASCANO, *Conservazione della biodiversità e gestione forestale, la lezione delle foreste vetuste*, in *Gazzetta Ambiente*, 2012, p. 51.

<sup>6</sup> Sul punto vedi le riflessioni formulate da T. SCOVAZZI, *Considerazioni sulle norme internazionali in materia di ambiente*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1989, p. 591.

<sup>7</sup> Si tratta della prima conferenza delle Nazioni Unite sulla protezione dell'ambiente naturale, svoltasi a Stoccolma dal 5 al 16 giugno 1972.

<sup>8</sup> Il 1992 è l'anno della svolta nella coscienza collettiva e politica rispetto all'importanza che i temi ambientali rivestono per l'economia di ogni Paese, oltre che per il nostro benessere. Il fattore principale che ha determinato tale svolta è da rinvenirsi proprio nella Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (Rio de Janeiro, 3-14 giugno 1992), conosciuta anche come il *Summit* della Terra o Eco92. Al termine della Conferenza vengono adottati 5 documenti fondamentali che costituiranno, da quel momento in poi, le linee-guida per l'azione degli Stati membri: la Convenzione quadro delle Nazioni Unite per i cambiamenti climatici (UNFCCC); la Convenzione sulla diversità biologica; l'Agenda 21; la Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo; i Principi sulle Foreste.

<sup>9</sup> Il *World Summit on Sustainable Development* (WSSD) rappresentava l'occasione per stilare un bilancio sull'attuazione delle decisioni prese a Rio ed in particolare quelle concernenti l'Agenda21. Alcune problematiche quali la giustizia sociale, il dialogo tra le culture, la salute e lo sviluppo sono state analizzate più approfonditamente, rispetto ai Vertici precedenti di Stoccolma (1972) e Rio de Janeiro (1992), ed il nesso tra povertà e stato dell'ambiente è stato evidenziato in modo più chiaro. I Paesi partecipanti hanno riaffermato la volontà di raggiungere gli obiettivi di sviluppo del millennio e di rispettare gli accordi presi in occasione della Conferenza internazionale per il finanziamento dello sviluppo (Monterrey) e del Vertice ministeriale dell'organizzazione mondiale del commercio a Doha (WTO-Agenda per lo sviluppo di Doha). Al termine del Vertice, la comunità mondiale ha adottato la Dichiarazione di Johannesburg e il piano di attuazione del Vertice mondiale per uno sviluppo sostenibile (*Johannesburg Plan of Implementation*, JPOI). Il JPOI è un piano giuridicamente non vincolante, che

ni a cui hanno dato vita, prive di valore cogente o prescrittivo, ma foriere di una consapevole e crescente acquisizione da parte della comunità internazionale del valore delle risorse naturali e dei servizi ecosistemici<sup>10</sup>; proprio tale graduale presa di coscienza del problema ambientale ha generato, in queste sedi, i principali trattati ambientali a tutela della natura in tutte le sue componenti, gli obblighi generali di tutela ambientale e la fondazione di importanti istituzioni a ciò preposte<sup>11</sup>, specie in materia di biodiversità<sup>12</sup>. Si è trattato di un lungo e tortuoso cammino che ha portato fino ai nostri giorni<sup>13</sup>.

Oggi, nella continua evoluzione anche normativa, in una nuova cultu-

dovrebbe fungere da riferimento per le attività governative. La Dichiarazione invece è un documento politico sottoscritto dai Capi di Stato e di Governo, con obblighi e proposte di attuazione per lo sviluppo sostenibile.

<sup>10</sup> Cfr. R. COSTANZA, *Ecosystem services: Multiple classification systems are needed*, in *Biological Conservation*, 2008, p. 572. 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*, 2010, 3, pp. 87-113, ove gli Autori delimitano 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 degli anni Novanta, in seguito alla rapida diffusione degli stessi a livello internazionale.

<sup>11</sup> V. sul punto L. PINESCHI, *Rio+20: dallo zero draft a the future we want*, in questa *Rivista*, 2012, p. 447.

<sup>12</sup> Questo percorso muove da una originale prospettiva storica del binomio "riserve – fauna selvatica": prima le "cacce reali"; poi i "parchi"; infine, le "aree protette" e la ricerca di linee-guida a partire dalla Conferenza mondiale sui parchi del 1962 per la conservazione della componente biotica degli *habitat*. Non a caso, infatti, i primi parchi nazionali italiani sono legatari di una matrice prettamente venatoria. E. SIPARI, *Ente autonomo Parco Nazionale d'Abruzzo, Relazione del presidente del direttorio provvisorio dell'ente autonomo del parco nazionale d'Abruzzo alla commissione amministratrice dell'ente stesso, nominata con regio decreto del 25/03/1923*, Tivoli, 1926.

<sup>13</sup> Si veda, in tema, M.V. FERRONI, *La perdita della biodiversità e la necessità di "ripensare" gli strumenti di tutela*, in AA.VV., *Scritti in onore di F.G. Scoca*, 2020, Napoli, p. 2015. "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".

ra della natura per la tutela della biodiversità, va accolto con favore l'accordo sulla biodiversità raggiunto da 188 Paesi alla COP 15 di Montréal nel dicembre del 2022<sup>14</sup>: non è perfetto, ma probabilmente è il migliore cui si potesse aspirare. “Accordo di Parigi per la biodiversità”, qualcuno ha usato queste parole per descriverlo. Uno degli ambiziosi obiettivi di questo documento è arrivare a proteggere il 30 per cento delle terre emerse e degli oceani *entro il 2030*.

Anche alla luce di questo recente accordo emerge come, al fine di promuovere uno sviluppo davvero sostenibile, sia necessario aprirsi con creatività a itinerari nuovi, più integrati, condivisi, collegati direttamente con le persone e i loro contesti<sup>15</sup>. Si tratta oggi di ripristinare un equili-

<sup>14</sup> Convocata sotto l'egida delle Nazioni Unite, presieduta dalla Cina e ospitata dal Canada, la Quindicesima Conferenza delle Parti della Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica ha approvato una serie di misure per arrestare l'attuale perdita di biodiversità terrestre e marina. Hanno partecipato al *summit* i rappresentanti di 188 governi, ovvero il 95% di tutti i 196 Stati parte della Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica, oltre a due non firmatari (gli Stati Uniti e il Vaticano). Nel corso della conferenza, è stato adottato il “Quadro globale sulla biodiversità” (*Global Biodiversity Framework*, GBF) di Kunming-Montreal, che include quattro obiettivi e ventitré traguardi da raggiungere entro il 2030. Nello specifico, i quattro obiettivi delineati con l'intento di promuovere interventi armonici su scala globale sono: i) Invertire l'estinzione della biodiversità; ii) Migliorare gli interventi a favore degli ecosistemi; iii) Condividere le risorse genetiche; iv) Aumentare progressivamente le risorse per l'attuazione del GBF. I traguardi, invece, hanno una portata più dettagliata e includono diversi punti ambiziosi che si ritiene possibile raggiungere già a partire dal 2030. Tra questi spicca sicuramente l'idea, entro il prossimo decennio, di poter tutelare almeno il 30% delle terre, delle acque interne, delle zone costiere e degli oceani del mondo. Attualmente circa il 17% e il 10% delle aree terrestri e marine del mondo sono rispettivamente sotto protezione.

<sup>15</sup> L'obiettivo di bloccare la perdita di biodiversità al 2030 deve essere centrale nell'azione politica secondo quanto evidenziato nel quinto “Rapporto sullo stato del capitale naturale in Italia” diffuso il 3 febbraio 2023. Il Rapporto è redatto dal Comitato per il capitale naturale ai sensi di quanto previsto dall'articolo 67 della L. 28 dicembre 2015, n. 221 (Legge sulla *Green economy*) e la quinta edizione è la prima ad essere approvata dopo che la L. Cost. 11 febbraio 2022, n. 1 ha modificato l'articolo 9 della Costituzione inserendovi la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi. Nel documento si sottolinea, in linea con la Strategia UE per la biodiversità (Comunicazione della Commissione Ue, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*, 20 maggio 2020, COM(2020) 380 final), la necessità di ampliare, entro il 2030, la rete delle aree protette che dovrà integrare corridoi ecologici che migliorino la permeabilità del paesaggio e aumentino la resilienza ai cambiamenti climatici, al fine di

brio di sistema tra la prospettiva antropocentrica e quella ecocentrica. È un percorso non facile, ammesso che ciò sia possibile di fronte alla situazione di crisi sociale, culturale, economica e geopolitica resa ancor più evidente dalla guerra di aggressione della Russia all'Ucraina e dai suoi riflessi di ordine geopolitico ed economico, oltre che umano.

## 2. *La biodiversità forestale e le cause della deforestazione*

La biodiversità forestale considera non solo la varietà di specie arboree presenti nei boschi, ma anche l'insieme delle specie animali e vegetali presenti e le condizioni ecologiche che ne determinano la presenza. Nei diversi *habitat* forestali il livello di biodiversità è molto variabile, sia in relazione alle caratteristiche naturali (ad es. un castagneto solitamente ha un livello di biodiversità minore rispetto ad un bosco misto di tiglio, frassino e acero di monte), sia al tipo di utilizzo storico da parte dell'uomo che può portare cambiamenti alla composizione specifica, alla struttura o all'estensione dei boschi.

Fatte queste premesse riesce più facile comprendere perché quando si parla di foreste e biodiversità vengano solitamente in mente le grandi foreste tropicali ed in particolare quelle del Centro e del Sud America, dell'Africa occidentale e centrale, del Sud-Est asiatico. Queste foreste, infatti, rappresentano i più grandi serbatoi di biodiversità del mondo e benché rappresentino appena il 7% della superficie delle terre emerse

conseguire l'obiettivo di proteggere entro il 2030 almeno il 30% delle aree terrestri e marine. Vanno inoltre sottoposti a protezione rigorosa gli ecosistemi ricchi di carbonio come foreste primarie e vetuste, torbiere, pascoli, zone umide e praterie marine. Il Rapporto mette anche in guardia sulla agricoltura intensiva, l'abbandono delle colture e delle pratiche tradizionali ed altri fattori, tra cui la crisi climatica, che rappresentano le cause principali del declino della biodiversità, con il risultato più generale di un forte degrado degli *habitat* e dei relativi servizi ecosistemici. L'attenzione è inoltre puntata sul finanziamento della biodiversità, con forme nuove di finanziamento che attraggano capitali privati – con la normativa UE in prima linea, tra cui il Regolamento sugli investimenti sostenibili n. 2020/852/UE (cd. tassonomia) – sia aumentando la spesa pubblica. Infatti, sottolinea il Rapporto, la spesa dello Stato per l'ambiente rimane esigua e vale lo 0,77% della spesa pubblica primaria complessiva. Il “Rapporto sullo stato del capitale naturale in Italia” è pubblicato sul sito del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

ospitano la metà delle specie viventi<sup>16</sup>. Oggi, per la conservazione di questa biodiversità, è necessario evitare il taglio indiscriminato delle foreste e dunque sottrarsi alla dissennata pratica della deforestazione<sup>17</sup>.

La deforestazione e il degrado forestale sono principalmente conseguenza delle attività umane. Ma è bene evidenziare che, oltre alle attività dannose legate alla raccolta eccessiva di legname e al disboscamento illegale o non sostenibile, vi sono diverse ulteriori cause che comportano una notevole diminuzione della biodiversità. In particolare, l'*agricoltura* risulta essere il principale motore della deforestazione in tutte le regioni del mondo, ad eccezione dell'Europa. Più precisamente, la conversione delle foreste in terreni coltivati è tra le cause che incidono maggiormente sulla diminuzione delle foreste<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Il tasso di perdita di foreste a livello mondiale è oggi allarmante. Sul punto cfr. lo studio realizzato dal WWF svizzero nel 2021 *Foresta pluviale. Verde a perdita d'occhio*, reperibile sulla rete interconnessa. Per l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), tra il 1990 e il 2020 sono andati persi circa 420 milioni di ettari di foresta a causa della deforestazione, un'area equivalente a quella dell'UE. V. Rapporto FAO - Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, *The global forest resources assessment*, 2020.

<sup>17</sup> La comunità scientifica avverte che deforestazione e perdita di biodiversità portano all'insorgere di malattie come il COVID-19. La deforestazione spinge la fauna a spostarsi verso centri abitati e fra questi ci possono essere animali infettati da virus sviluppati in foresta. In tal senso le pericolose attività umane predatorie della natura possono diventare culla di zoonosi. V. G. PONTARA, *Foreste, comunità locali, biodiversità e virus*, reperibile sulla rete interconnessa.

<sup>18</sup> Secondo la FAO, l'agricoltura è la causa di almeno il 50% della deforestazione globale, principalmente per la produzione di olio di palma e semi di soia. I dati sono reperibili sul sito FAO nel documento intitolato *Remote Sensing Survey reveals Tropical rainforests under pressure as agricultural expansion drives global deforestation*. Il pascolo del bestiame risulta responsabile di quasi il 40% della deforestazione globale. In Europa, la conversione in terreni coltivati rappresenta circa il 15% della deforestazione e il 20% è dovuto al pascolo del bestiame. Lo sviluppo urbano e infrastrutturale, compresa la costruzione e l'espansione delle strade, è la terza causa principale della deforestazione globale. Rappresenta poco più del 6% del totale. Eppure, è la causa principale della deforestazione in Europa. Il cambiamento climatico è sia una causa che una conseguenza della deforestazione e del degrado forestale. Gli eventi estremi che provoca, come incendi, siccità e inondazioni, colpiscono le foreste. A sua volta, la perdita di foreste è dannosa per il clima, poiché le foreste svolgono un ruolo importante nel fornire aria pulita, regolare il ciclo dell'acqua, catturare CO<sub>2</sub>, prevenire la perdita di biodiversità e l'erosione del suolo. Dati e suddivisione sono reperibili nello studio *Le cause della deforestazione e le misure dell'UE per combatterla*, pubblicato sul sito del Parlamento Europeo.

Oggi la deforestazione, a titolo esemplificativo e non esaustivo, viene praticata con diverse finalità: per coltivare la soia necessaria all'allevamento del bestiame e la canna da zucchero da cui ricavare carburante (come avviene in Amazzonia); per piantare palme da olio (come accade in Indonesia); per estrarre petrolio o minerali; per esportare legname come in Africa e nel Sud Est asiatico. Il Brasile è in testa alla classifica (negativa) della deforestazione, con 3 milioni di ettari di foresta amazzonica distrutti ogni anno (l'equivalente di quasi 12 campi da calcio al minuto!)<sup>19</sup>. In questa poco virtuosa classifica seguono Indonesia, molti Paesi africani e il Myanmar (o Birmania).

### 3. *L'Italia e la deforestazione*

E in Italia? Partiamo dal tema della deforestazione con una doverosa premessa che non sempre viene tenuta in considerazione. Il territorio italiano per più di un terzo è ricoperto da foreste e non soffre di deforestazione ma, eventualmente, di una mancata cura, di una attenzione carente<sup>20</sup>. Le foreste sul nostro territorio nell'ultimo secolo sono quasi raddoppiate<sup>21</sup>. In Italia, ma in generale in Europa, si sta finalmente prendendo consapevolezza di un altro aspetto, che la cura e la custodia dei boschi non possono prescindere dall'intervento dell'uomo. Se i boschi non sono accessibili, se gli alberi malati non vengono curati, se le super-

<sup>19</sup> Nel 2021 i Tropici hanno perso 11,1 milioni di ettari di copertura boschiva. Lo rivelano i dati analizzati dall'Università del Maryland, disponibili su *Global Forest Watch*, reperibile sulla rete interconnessa.

<sup>20</sup> I dati sono riportati nel Rapporto dell'Unione mondiale per la conservazione della natura, *IUCN Red List, Italy's biodiversity at risk*. La Strategia nazionale per la biodiversità (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". UNIONE MONDIALE PER LA CONSERVAZIONE DELLA NATURA, *IUCN Red List, Italy's biodiversity at risk*, 2013, p. 2.

<sup>21</sup> Lo conferma l'ultimo rapporto nazionale elaborato nell'ambito della revisione quinquennale dello stato delle risorse forestali mondiali della FAO, *Global Forest Resources Assessment*, 2020, reperibile sulla rete interconnessa.



fici non vengono costantemente monitorate, le conseguenze prodotte dal degrado potrebbero essere irrecuperabili<sup>22</sup>.

Per contribuire al contenimento di questi problemi nel 2018 si è aggiunto alla preesistente legislazione forestale nazionale, non senza polemiche, il TUFF (Testo Unico in materia di Foreste e Filiere forestali, D.Lgs. 3 aprile 2018, n. 34)<sup>23</sup>. Si tratta del principale riferimento normativo italiano in materia forestale e sostanzialmente suggerisce una gestione attiva ma sostenibile<sup>24</sup>.

Noi viviamo un paradosso: il nostro Paese è uno dei più importanti produttori ed esportatori di mobili al mondo: siamo ricchi di boschi, siamo *leader* mondiali nel settore arredo, sia nella produzione che nell'esportazione (e qui il paradosso), ma non siamo autosufficienti, cioè non utilizziamo il legname che cresce all'interno dei nostri confini. Importiamo l'80% del legname, (in Europa siamo dopo Germania e Gran Bretagna, pre-Brexit).

Per dirla con un vecchio adagio noto tra gli addetti ai lavori - che in questo caso sembrerebbe trovare qualche riscontro - l'Italia è un Paese ricco di boschi poveri<sup>25</sup>. Proprio la forte esigenza italiana di legname proveniente dall'estero rende la disciplina dell'importazione del legno e dei suoi derivati particolarmente importante per il nostro Paese<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Ricche di interessanti spunti sono le riflessioni di M. MAURO, *La selvicoltura nel sistema del diritto agroambientale internazionale ed europeo*, in A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, N. FERRUCCI (diretta da), *Collana di Diritto agrario e ambientale*, Milano, 2021, pp. 97 e ss.

<sup>23</sup> Ampia disamina di tali novità si rinviene in R. ROMANO, *Il Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*, in *Agriregionieuropa*, 2018, 54; N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs. n. 3 aprile 2018, n. 34)*, Milano, 2019; N. FERRUCCI, *Il nuovo testo unico in materia di foreste e filiere forestali: una prima lettura*, in *Diritto agroalimentare*, 2018, pp. 265 e ss.; A. ABRAMI, *La nuova legislazione forestale nel decreto 3 aprile 2018 n. 34*, in *Rivista di diritto agrario*, 2018, p. 101.

<sup>24</sup> Sul punto si rinvia a G.M. FLICK, M. FLICK, *Elogio della foresta*, Bologna, 2020, pp. 37 e ss.

<sup>25</sup> In realtà è presumibile che il limite non sia principalmente dovuto agli aspetti strutturali e produttivi delle risorse forestali quanto piuttosto ad un intreccio di ragioni socio-economiche, normative, di proprietà fondiaria, di pseudofederalismo, di prezzi, di scarsa flessibilità dell'industria, ecc.).

<sup>26</sup> Nel nostro Paese importanti novità normative connesse ai boschi e alla biodiversità sono rinvenibili nel già citato TUFF del 2018 e nella Strategia Forestale Nazionale del febbraio 2022, che segue la Strategia Forestale Europea aggiornata nel 2021. La

#### 4. *Il problema del commercio illegale del legno in Europa*

Dal momento che i trattati UE non menzionano espressamente le foreste, l'Unione europea non dispone di una vera e propria politica forestale comune. Sebbene la politica forestale resti principalmente di competenza nazionale, l'UE ha comunque elaborato una Strategia Forestale Europea e sostiene molte azioni che hanno un impatto significativo sulle foreste dell'Unione e dei Paesi terzi<sup>27</sup>.

In particolare, nel luglio del 2021 la Commissione Europea ha adottato la citata *Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030*<sup>28</sup>, un'iniziativa chiave del *Green Deal* europeo<sup>29</sup> basata sui principi della Strategia UE sulla biodiversità per il 2030. La nuova Strategia Forestale Europea definisce una visione e un insieme di azioni per aumentare la quantità e la qualità delle foreste nell'UE e rafforzarne la protezione, il ripristino e

Strategia Forestale Nazionale assume particolare valore rispetto alla biodiversità, espone le linee guida unitarie sulla gestione delle foreste italiane cercando di superare l'attuale frammentazione amministrativa; mette nero su bianco come dovrebbero essere gestite le nostre foreste nei prossimi vent'anni, declinando obiettivi da aggiornare a cadenza regolare. Sul punto sia consentito il richiamo a M. FLICK, *La foresta: pianificare oggi per (soprav)vivere domani*, in questa *Rivista*, 2022, pp. 301 ss.

<sup>27</sup> A partire dal 2019, l'Unione europea ha cominciato a produrre significativi documenti riguardanti le foreste, sia a livello globale come le Comunicazioni *Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta*, 27 luglio 2019, COM (2019) 352 final, *Il Green Deal europeo*, 11 dicembre 2019, COM (2019) 640 final e ora l'iniziativa *Zero Deforestation* sull'allargamento della *Timber Regulation* a diversi prodotti a rischio di deforestazione incorporata; sia a livello interno ai paesi membri ad esempio con la *Strategia dell'UE per la Biodiversità 2030*, 20 maggio 2020, COM(2020) 380 final, dando sempre grande importanza alla protezione delle foreste dagli incendi.

<sup>28</sup> Commissione Europea, *Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030*, 16 luglio 2021, (COM(2021) 572 final), il testo della Comunicazione *Nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030* è consultabile on-line sul sito della Commissione UE.

<sup>29</sup> Il *Green Deal* europeo è un pacchetto di iniziative strategiche che mira ad avviare l'UE sulla strada di una transizione verde, con l'obiettivo ultimo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Sostiene la trasformazione dell'UE in una società equa e prospera con un'economia moderna e competitiva. Mette in evidenza la necessità di un approccio olistico e intersettoriale in cui tutti i settori strategici pertinenti contribuiscono all'obiettivo ultimo in materia di clima. Il pacchetto comprende iniziative riguardanti clima, ambiente, energia, trasporti, industria, agricoltura e finanza sostenibile, tutti settori fortemente interconnessi.

la resilienza riconoscendo che le sfide legate alle foreste sono intrinsecamente globali.

Per avere chiaro il problema e comprendere come si è contrastata negli ultimi venti anni la deforestazione a livello europeo bisogna tenere a mente un dato in parte già anticipato nelle pagine precedenti: il 45% delle foreste mondiali si trova nell'area tropicale; di queste circa il 57% ricade in Paesi in via di sviluppo<sup>30</sup>. Spesso si tratta di realtà in cui le foreste vengono distrutte a causa del taglio operato illegalmente, di Paesi sovrani che hanno preferito seguire politiche di utilizzazione e di sfruttamento a breve termine, politiche non lungimiranti, incuranti della tutela e della conservazione delle foreste. Non di rado queste scelte hanno contribuito ad alimentare un intenso processo di deforestazione ostacolando nel lungo periodo l'efficacia ed il successo degli stessi processi di sviluppo dei Paesi interessati<sup>31</sup>.

Poiché l'Europa è un importante mercato che importa legno, l'UE ha cercato di disincentivare alla radice, nei Paesi di provenienza, la pratica della deforestazione e del commercio illegale di legname; soprattutto in quei Paesi con alti livelli di illegalità e scarsa *governance* nel settore forestale. Ci si è resi conto che consentendo la commercializzazione nell'UE di legname e prodotti del legno potenzialmente derivanti da fonti illegali si incentivava la pratica dei tagli illegali rendendone gli Stati membri dell'Unione, di fatto, i finanziatori. Proprio nella consapevolezza di queste esigenze e per contrastare la deforestazione e il commercio illegale di legname l'UE ha predisposto principalmente due strumenti: il c.d. FLEGT (Regolamento n. 2173/2005/CE) e il c.d. EUTR (Regolamento n. 995/2010/UE).

<sup>30</sup> Questi i dati secondo uno studio pubblicato dalla FAO nel 2020, *Global Forest Resources Assessment 2020*.

<sup>31</sup> Per meglio comprendere quale distruzione sia stata ed è tuttora operata, riassumiamo un caso esemplare: quello della foresta pluviale dell'Amazzonia, che si estende in Brasile, Venezuela, Colombia, Perù e Bolivia. Come si accennava, essa costituisce uno degli ambienti più vasti e più ricchi di vita animale e vegetale. Quella che all'inizio del Ventesimo secolo era ancora la più ricca foresta vergine del mondo, estesa su quasi 6 milioni di chilometri quadrati, oggi è ridotta a circa 4 milioni di chilometri quadrati. Quasi un terzo ha subito la deforestazione (su di un'area che rappresenta circa un quinto della superficie dell'intera Europa, compresa la Russia europea) per far posto a piantagioni di monoculture che in pochi anni impoveriscono in modo radicale il terreno e per dare spazio all'allevamento bovino, che porta anch'esso in pochi anni alla desertificazione del terreno.

5. Segue: *un primo strumento di contrasto alla deforestazione: il regolamento FLEGT*

Il primo strumento di contrasto alla deforestazione è rinvenibile nell'istituzione di un sistema di licenze FLEGT (acronimo di *Forest Law Enforcement, governance and trade*) per le importazioni di legname nell'Unione europea (Regolamento n. 2173/2005/CE). La licenza FLEGT, in pratica, rilasciata dal paese partner – con il quale è stato stipulato un accordo di partenariato dall'UE – deve attestare che il legno e i prodotti derivati sono stati ottenuti da legname di produzione nazionale legalmente tagliato o da legname legalmente importato.

Purtroppo, tale strumento è ancora poco diffuso, solo otto Paesi hanno siglato un FLEGT con l'UE<sup>32</sup> e di questi solo uno è completamente operativo, quello con l'Indonesia.

6. Segue: *un secondo strumento di contrasto alla deforestazione: il regolamento EUTR*

Il secondo strumento per contrastare l'immissione in commercio di legname illegale nel territorio UE è stato predisposto nel 2010. Si tratta del Regolamento n. 995/2010/UE EUTR (acronimo di *European Union Timber Regulation*), con il quale è stata richiesta una tracciatura di tutto il materiale legnoso venduto in Europa onde scoraggiarne l'importazione illegale<sup>33</sup>. Il Regolamento n. 995/2010/UE, detto anche della *due diligence* del legno, vieta la commercializzazione nell'UE di legname tagliato illegalmente e dei prodotti da esso derivati. A tredici anni dall'approvazione del Regolamento 995/2010/UE e a diciotto da quella del n. 2173/2005/CE si possono fare alcune considerazioni.

In Italia, sia per le licenze FLEGT che per la *due diligence* del legno si è riscontrata una certa inerzia istituzionale in termini di iniziative e azioni efficaci e coerenti per contrastare il fenomeno. Ciò è ben testimoniato

<sup>32</sup> Attualmente i paesi firmatari di un FLEGT sono: Camerun, Repubblica Centrafricana, Repubblica del Congo, Ghana, Indonesia, Liberia Honduras. Altri sei sono in corso di negoziato tramite i VPA (Accordi Volontari di Partenariato).

<sup>33</sup> Sul punto si rinvia a M. FLICK, S. CERULLO, *La due diligence del legno*, II ed., Arezzo, 2018, pp. 1-218.

dai ritardi e dalla lentezza nel recepimento e nell'attuazione di misure e regolamenti internazionali comunitari: solo con il D.Lgs. 30 ottobre 2014, n. 178 si è data effettiva attuazione ai due provvedimenti europei, rispettivamente dopo nove e quattro anni dalla loro approvazione. È pur vero che altri Stati membri come Francia e Spagna sono stati istituzionalmente ancor più inerti dell'Italia.

Queste due norme sono comunque importanti, hanno denotato un cambio di mentalità e di approccio alla materia ambientale. In particolare, con l'istituzione della *due diligence* si è privatizzata la prevenzione delegandola alle imprese. Sicuramente la previsione di meccanismi di *due diligence* costituisce un sistema potenzialmente efficace per contrastare il commercio illegale di legname, ma solo un'applicazione semplice ed economica di tali procedure avrebbe potuto consentire il raggiungimento degli obiettivi che ci si era posti.

All'introduzione di queste norme – particolarmente temute dagli operatori del settore – alcuni imprenditori hanno risposto cercando *escamotages* per evitare i costi dell'industria legno-arredo vigenti nel nostro Paese. È il caso di quelle imprese che hanno delocalizzato, hanno cioè avviato società in altri Paesi UE dove i controlli sono più blandi per l'importazione da Stati extracomunitari. Sono proprio questi ultimi propositi che dovevano e dovrebbero ancora oggi essere combattuti, disincentivati.

In Europa gli Stati hanno affrontato in maniera anche molto diversa il problema della deforestazione e del commercio illegale di legname. Nel panorama europeo provo a richiamare due approcci opposti, due casi limite. Emblematiche sono l'esperienza norvegese e quella polacca. La Norvegia è il primo Paese al mondo che ha messo al bando la deforestazione. La politica ambiziosa della cosiddetta “deforestazione zero”, decisa nel 2016, implica che le aziende coinvolte in pratiche di disboscamento siano escluse dai contratti pubblici<sup>34</sup>. Non tutti i Paesi sono però concordi nello schierarsi strenuamente a difesa delle foreste. Diversamente dall'esempio norvegese, la Polonia nel 2017 ha deciso di portare avanti un piano di tagli su larga scala della secolare foresta di Białowieża,

<sup>34</sup> L'obbiettivo “deforestazione zero” venne proposto nel 2016 dal *Committee on Energy and Environment* come parte del piano di azione del Governo norvegese *Action Plan on Nature Diversity*.

un polmone verde di circa 1.500 chilometri quadrati vicino al confine con la Bielorussia. Tali attività sono state interrotte solo grazie al deciso intervento della Corte di Giustizia Europea (in seguito CGUE)<sup>35</sup>.

### 7. *Prospettive future: il regolamento Deforestation free*

Ci sono delle importanti novità che porteranno a breve all'abrogazione del Regolamento n. 995/2010/UE<sup>36</sup>. Il 6 dicembre 2022 il Parlamento europeo ha raggiunto un accordo con il Consiglio, sulla proposta che lo stesso Parlamento<sup>37</sup> aveva presentato a settembre 2022 a partire da un

<sup>35</sup> Nella causa Commissione/Polonia (Foresta di Białowie a), C-441/17, la CGUE ha affermato che “la rigorosa protezione prevista dall'Articolo 12(1)(d) della Direttiva Habitat si applica a prescindere dal numero di esemplari della specie interessata presenti nell'area in questione”. CGUE, Grande Sez., 20 novembre 2017, causa C-441/17.

<sup>36</sup> La perdita di foreste è un problema globale che l'Ue vuole affrontare per combattere i danni ambientali e il cambiamento climatico. L'Unione si è impegnata a proteggere le foreste del mondo nell'ambito di numerosi accordi e iniziative internazionali. Questi includono l'obiettivo di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite “Obiettivo 15” (La vita sulla terra) contenuto nell'Agenda 2030, la Dichiarazione di New York sulle foreste (NYDF 2014), la Convenzione delle Nazioni Unite sulla diversità biologica del 1992 (il “Vertice della Terra” di Rio) e l'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici e la riduzione di emissioni del 2015. Sempre valide sul punto le considerazioni in termini generali da L. SCHIANO DI PEPE, *Cambiamenti climatici e diritto dell'Unione Europea. Obblighi internazionali, politiche ambientali e prassi applicative*, Torino, 2013.

<sup>37</sup> Il 13 settembre 2022 la plenaria del Parlamento Europeo aveva approvato a larghissima maggioranza (453 voti a favore, 57 contrari, e 123 astenuti) una versione rafforzata della proposta di regolamento che imponeva una serie di obblighi agli operatori economici per evitare di immettere sul mercato prodotti legati alla deforestazione. Il Parlamento, con tale proposta rafforzata, chiedeva infatti di responsabilizzare le imprese imponendo obblighi di “*due diligence*” agli operatori che immettono sul mercato dell'UE, e che esportano fuori dall'UE, materie prime o altri prodotti legati alle foreste. A Strasburgo era stato anche chiesto di estendere l'applicazione delle nuove norme, oltre che ai prodotti già citati, anche agli allevamenti di ovini, caprini, pollame, e alle coltivazioni di granturco e gomma, prodotti a base di olio di palma, al carbone di legna e alla carta. Ancora, veniva richiesto che il regolamento coinvolgesse anche banche e istituzioni finanziarie, che avrebbero dovuto controllare che non vi fossero prodotti o attività legati alla deforestazione in tutti i titoli in cui investono o nelle attività che finanziano. Inoltre, erano stati respinti alcuni emendamenti che avrebbero reso la definizione di “degrado delle foreste” (che fa scattare gli obblighi del regolamento) poco chiara a causa dell'aggiunta della condizione che il degrado sia “irreversibile” o che

primo progetto della Commissione<sup>38</sup>. Si tratta, in pratica, di un passaggio importante che porterà all'adozione di un regolamento – dunque vincolante per tutti i 27 Paesi dell'Unione europea – che punta a impedire che negli Stati membri si possano importare prodotti ottenuti grazie alla deforestazione.

La sostanza del nuovo regolamento (*Regulation on deforestation-free products*) può sintetizzarsi in una stretta all'importazione di prodotti nati da aree oggetto di deforestazione. L'Europa con questo provvedimento non si limita più a voler accertare – come faceva con il Regolamento n. 995/2010/UE – che legno e derivati commercializzati negli Stati membri siano legali, ma si spinge oltre, intende prevenire l'importazione anche di certi alimenti<sup>39</sup>.

L'UE parte dal presupposto che ogni anno in Europa vengono importate ingenti quantità di prodotti che sono causa di deforestazione. E così vengono presi di mira soia, carne bovina, olio di palma, legno, cacao, caffè, gomma, ma anche derivati come cuoio, cioccolato, mobili che siano stati prodotti utilizzando materie prime derivanti da aree deforestate di qualsiasi parte del mondo<sup>40</sup>. L'elenco delle materie prime e

riguardi solo le foreste “primarie” ormai pressoché inesistenti in Europa. Con il voto di settembre la plenaria aveva dato mandato alla commissione Ambiente di intraprendere il negoziato a tre (“trilogo”) che coinvolge la Commissione, il Consiglio, e il Parlamento Europeo, sul testo finale del regolamento.

<sup>38</sup> Il riferimento è alla *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del consiglio relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il Regolamento n. 995/2010/UE*, 17 novembre 2021, COM(2021) 706 final.

<sup>39</sup> Per una prima disamina dei contenuti del futuro regolamento v. A. MARIANO, *Prime riflessioni sulla proposta di regolamento comunitario con particolare riferimento al legno ed ai prodotti da esso derivati*, reperibile sulla rete interconnessa; A. MARIANO, M. MUNAFÒ, C. CASSANDRO, A. CAVALLI, L. CONGEDO, S. DELLA ROSA, P. DICICCO, C. GIULIANI, *Le immagini satellitari ed il contrasto al legno illegale, alla deforestazione ed al degrado forestale*, in *Sherwood*, reperibile sulla rete interconnessa.

<sup>40</sup> Come già rilevato nelle pagine precedenti, gran parte delle foreste tropicali convertite all'agricoltura vengono utilizzate per produrre beni commercializzati a livello globale. Il consumo dell'UE rappresenta circa il 10% della deforestazione globale, principalmente olio di palma e soia, che rappresentano oltre i due terzi. Secondo la valutazione d'impatto della Commissione europea, i principali prodotti importati nell'UE con provenienza da terreni disboscati sono: Olio di palma 34%; Soia 32,8%; Legno 8,6%; Cacao 7,5%; Caffè 7%; Gomma 3,4%; Mais 1,6%. Dati

dei prodotti regolamentati è comunque da ritenersi non vincolante, dato che sarà periodicamente rivisto e aggiornato tenendo conto di nuovi dati come l'evoluzione delle tendenze di deforestazione.

Quindi, quando il regolamento entrerà in vigore, tutte le aziende interessate dovranno applicare un rigoroso “dovere di diligenza” (*due diligence*) prima di immettere sul mercato dell'UE, o di esportare fuori dall'UE, i prodotti contenuti nell'elenco. Per essere commercializzati in Europa gli operatori e i commercianti dovranno dimostrare che i prodotti provengono da terreni che non sono stati soggetti a deforestazione dopo il 31 dicembre 2020 e che sono conformi a tutte le leggi applicabili in vigore nel Paese di produzione.

Il nuovo sistema di controlli, che Bruxelles prevede di avviare nel corso del 2024, si baserà sulla tracciabilità e sarà così strutturato:

a. importatori e produttori saranno obbligati a comunicare le coordinate geografiche del terreno, azienda o piantagione sul quale sono stati prodotti gli alimenti. Saranno dunque gli operatori a dover raccogliere le coordinate geografiche degli appezzamenti d'origine delle materie prime che immettono sul mercato: scopo di una tracciabilità così rigorosa è garantire che nell'UE entrino solo prodotti a disboscamento zero e dare alle autorità competenti degli Stati membri i mezzi necessari per vigilare in tal senso.

b. gli Stati membri dovranno garantire che il mancato rispetto delle norme comporti sanzioni effettive e dissuasive per le aziende inadempienti.

c. sarà stilata una speciale classificazione dei Paesi esportatori secondo il rischio di deforestazione (tema ben conosciuto da chi ha lavorato con la *due diligence* del legno). La Commissione avrà il compito di gestire un sistema di indicatori (*benchmarking*) che valuteranno i Paesi, o le loro regioni, e il loro livello di rischio di deforestazione e degrado forestale (che sarà definito “alto”, “standard” o “basso”), tenendo conto anche dell'espansione agricola per la produzione dei prodotti e derivati a cui si applica il regolamento. Gli obblighi per le aziende dipenderanno dal livello di rischio indicato.

ricavati dallo Studio pubblicato sul sito del Parlamento Europeo *Towards deforestation-free commodities and products in the EU*. Il documento è stato pubblicato nel settembre 2022.



Già si prevedono aumenti significativi dei prezzi dei prodotti oggetto del regolamento, anche in considerazione del fatto che l'impatto della nuova proposta legislativa dell'UE sarà imponente vista la rilevanza economica e sociale ricoperta dal settore agro-alimentare.

Con l'accordo raggiunto a dicembre 2022, l'attuale definizione di "degrado forestale", include anche la conversione di foreste primarie o foreste che si rigenerano naturalmente in foreste di piantagioni o in altri terreni boschivi.

Diversamente da quanto proposto dal Parlamento in una precedente fase di revisione, ad oggi, gli operatori finanziari rimangono esenti da obblighi, la Commissione valuterà una loro inclusione tra due anni. Quindi, le banche saranno esentate dalle norme di dovuta diligenza. In sostanza, a differenza delle aziende, non saranno interessate dal divieto di importazione di prodotti legati alla deforestazione, nonostante i rapporti indichino che, talvolta, investono in società che presumibilmente contribuiscono alla pratica della deforestazione.

Il nuovo regolamento dovrà ora essere formalmente adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio prima di poter entrare in vigore.

#### 8. *Segue: riflessioni sulle possibili modalità di attuazione del regolamento "Deforestation free"*

Una volta adottato il regolamento per le catene di approvvigionamento a deforestazione zero *Deforestation free*, l'UE è convinta che tale provvedimento contribuirà a ridurre sia le emissioni di gas a effetto serra che la perdita di biodiversità, nonché a garantire il sostentamento di milioni di persone, comprese le popolazioni indigene e le comunità locali di tutto il mondo, che dipendono fortemente dagli ecosistemi forestali.

In realtà questo risultato non è automatico. Se questo grande progetto ridurrà la deforestazione dipenderà soprattutto da come l'UE ne attuerà concretamente la sua regolamentazione e da come i Governi dei Paesi produttori attueranno le loro leggi forestali. Se il regolamento *Deforestation free* verrà applicato con mano pesante, renderà le aziende più avverse al rischio e queste facilmente si sposteranno verso aree di approvvigionamento "sicure", deforestate decenni fa; parallelamente, nel caso si optasse per questa via, è facile che i Paesi esportatori si oriente-

ranno sempre più a soddisfare la crescente domanda dell'Asia, dove per il momento non si prevedono particolari restrizioni alle importazioni.

Se invece l'UE riuscirà a coinvolgere i Governi produttori nei propri piani per arrivare alla deforestazione zero e utilizzerà il regolamento come parte degli sforzi per incentivare gli investimenti delle imprese nei Paesi punti di accesso, allora potrebbe contribuire a invertire realmente la tendenza anche nelle aree di produzione confinanti con le nostre ultime grandi foreste. Solo un'equilibrata e ponderata attuazione del regolamento consentirà comportamenti virtuosi delle imprese in grado di influenzare positivamente intere catene di approvvigionamento a rischio forestale. Questo sarebbe sì un risultato epocale.

Alla luce di tutte queste novità è lecito chiedersi se questo progetto sia effettivamente attuabile considerato che già è stato difficile realizzare il suo predecessore, la *due diligence* del legno. Di fatto, c'è da dire che il nuovo Regolamento *Deforestation free* potrà beneficiare di un precedente, proprio le esperienze maturate attuando – per l'appunto – il Regolamento n. 995/2010/UE sulla *due diligence* del legno. Si potrà – *rectius* si dovrà – conservare quanto di buono è stato fatto e rimodellare ciò che non ha funzionato.

Certo è che solo una normativa efficace ed efficiente potrà permettere di raggiungere gli ambiziosi obiettivi che la Commissione si pone coniugando efficienza e legalità. E, soprattutto, perché la normativa possa avere successo, non dovrà essere percepita dagli operatori come l'ennesima burocratizzazione ad alto costo e ad esclusivo carico delle imprese.

#### 9. *Segue: regolamento Deforestation free e greenwashing: un nodo da sciogliere*

Con il nuovo regolamento *Deforestation free*, nel perseguimento degli obiettivi di tutela dell'ambiente, anche le imprese sono chiamate a fare la loro parte rendendo i propri prodotti e servizi maggiormente sostenibili. Ma come è noto, il tema della sostenibilità ambientale può essere sfruttato anche per finalità di *marketing*, tant'è che numerose società ormai sviluppano le proprie strategie commerciali, incluse quelle promozionali, intorno al concetto di eco-sostenibilità. Le aziende, attraverso i cosiddetti *green claim* (pubblicità verdi), non di rado mirano a incrementare

vendite e ricavi attingendo alla sensibilità del consumatore nei confronti dell'ambiente e alla ormai diffusa abitudine di ritenere migliore un prodotto che rispetta l'ambiente.

La sensibilità ambientale del consumatore medio è cresciuta al punto che quest'ultimo ormai considera l'impatto ambientale del prodotto come una delle variabili da valutarsi in fase di scelta ed acquisto, ritenendo in genere che un prodotto *green* sia comunque migliore del prodotto concorrente che non annoveri tale qualità. Se del prodotto vengono pubblicizzate caratteristiche sostenibili effettivamente esistenti, il *green marketing* si rivela virtuoso in quanto svolge un doppio e positivo ruolo: contribuisce alla causa ambientale e al contempo consente all'azienda di aumentare auspicabilmente gli introiti attraverso un'efficace campagna promozionale che esalta le caratteristiche ecologiche dei beni immessi sul mercato.

Il problema sorge quando la declamata sostenibilità non trova effettivo riscontro nelle caratteristiche dei prodotti o servizi venduti. Il *green claim* si trasforma allora in artificio e l'impresa è esposta a effetti sul piano giuridico, nonché economico, in caso di illegittimità del contenuto del messaggio promozionale. Questo fenomeno, che prende il nome di *greenwashing*, è sempre più noto anche in Italia<sup>41</sup>.

Sotto il profilo giuridico, nel nostro ordinamento il *greenwashing* è di norma inquadrato nell'ambito delle pratiche commerciali scorrette (in genere, *sub specie* di pratica ingannevole ed aggressiva) ed è oggetto della tutela amministrativa e giurisdizionale accordata ai consumatori dalle regole poste a loro tutela (a livello nazionale e sovranazionale). Mentre l'*enforcement* pubblico è affidato alle autorità garanti nazionali incaricate della loro applicazione<sup>42</sup>, spetta ai giudici ordinari giudicare in caso di

<sup>41</sup> *Greenwashing* è un termine derivante da *whitewashing*, che letteralmente indica la riverniciatura volta a coprire delle imperfezioni. L'origine del termine sembra essere legata alla iniziale tendenza ad utilizzare *green claim* (pubblicità verdi) infondati con l'obiettivo di coprire l'impatto ambientale negativo di talune imprese. Col passare del tempo il *greenwashing* ha assunto connotati un po' diversi, andandosi a caratterizzare non tanto per la sua funzione di copertura, quanto per la non esatta o chiara corrispondenza tra quanto pubblicizzato e la reale portata e consistenza del profilo ecologico del prodotto, pur in ipotesi esistente.

<sup>42</sup> Il numero dei procedimenti dell'AGCM, che si concludono con l'accertamento della "non violazione" della disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette, risulta estremamente ridotto (oggi, in percentuale di circa il 3% sul totale): esito, quest'ultimo,

attivazione delle tutele civili a disposizione dei consumatori lesi da eventuali condotte illecite<sup>43</sup>.

Le tematiche connesse al *greenwashing* possono avere diversi punti di contatto con quelle legate alla deforestazione e, in particolare, col futuro regolamento che andrà a disciplinarla a livello europeo. Se un'impresa dichiarerà che il prodotto importato non ha causato deforestazione e invece emergerà successivamente che la dichiarazione è falsa cosa succederà? Al momento non è facile rispondere, ma è un dato di fatto che oggi l'*enforcement* delle regole avverso pratiche di *greenwashing* è sempre maggiore, sia a livello nazionale che sovranazionale<sup>44</sup>.

frutto della “scelta dell’Autorità, in un’ottica di efficienza ed efficacia, di concentrare gli interventi su casi che già *prima facie*, in fase di avvio, appaiono presentare una maggiore pericolosità (...), oltre che di focalizzare le istruttorie su condotte di particolare gravità” (così si legge, testualmente, a p. 196 della Relazione annuale sull’attività svolta nel 2017 dall’AGCM). Sul punto v. le considerazioni formulate da C. GRANELLI, *Pratiche commerciali scorrette: tutele individuali*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2019, 5, p. 1074; nonché da S. GIRINELLI, *L'accertamento di una pratica commerciale scorretta: il doppio binario rimediabile del public and private enforcement*, in *Jus civile*, 2016, 6, p. 459.

<sup>43</sup> A fronte di un vero e proprio profluvio di contributi della dottrina dedicati al tema delle tutele individuali accessibili al consumatore vittima di una pratica commerciale scorretta (si contano addirittura quattro contributi monografici in argomento A. FACHECHI, *Pratiche commerciali scorrette e rimedi negoziali*, Napoli, 2012; S. TOMMASI, *Pratiche commerciali scorrette e disciplina dell'attività negoziale*, Napoli, 2012; E. LABELLA, *Pratiche commerciali scorrette e autonomia privata*, Torino, 2018; T. FEBBRAJO, *Il private enforcement del divieto di pratiche commerciali scorrette*, Napoli, 2018) molto raramente il problema è approdato all’attenzione dell’Autorità Giudiziaria Ordinaria. V., peraltro, Trib. Bolzano, sez. I, 19 settembre 2018, n. 1002 in *Leggi d'Italia*; Trib. Benevento, 21 dicembre 2017, in *Leggi d'Italia*; Trib. Livorno, 8 luglio 2016, in *Leggi d'Italia*; Trib. Ascoli Piceno, 23 giugno 2016, in *Leggi d'Italia*. Talora l’asserita violazione del divieto di pratiche commerciali scorrette è approdata avanti ad organismi di risoluzione stragiudiziale delle controversie: cfr. A.B.F., 5 giugno 2017, n. 5, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2017, p. 1521, con commento di M. MAUGERI, *Pratiche commerciali scorrette e annullabilità: la posizione dell'Arbitro per le controversie finanziarie*, pp. 1516 ss.

<sup>44</sup> Nel nostro Paese, l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) ha esercitato in molti casi i propri poteri investigativi, inibitori e sanzionatori – di cui gode in virtù delle previsioni del D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo) – avverso pratiche catalogate come *greenwashing* in svariati settori economici. È interessante notare che l'*enforcement* pubblico delle regole, che può avvenire anche d’ufficio, avviene più spesso a seguito della denuncia delle pratiche scorrette da parte

La prassi applicativa ci mostra che la declamazione di “vanti ambientali” dei prodotti per essere ricompresa nella fattispecie del *greenwashing* assume principalmente due declinazioni. La prima consiste nel promuovere la sostenibilità di un prodotto in maniera vaga e generica, attraverso messaggi promozionali che difficilmente consentono al consumatore di valutare consapevolmente la sostenibilità del prodotto<sup>45</sup>. La seconda consiste nell’esagerazione dei profili *green* dei prodotti. Esempi tipici sono i messaggi promozionali che pubblicizzano un prodotto come “il più ecologico” o “il migliore per l’ambiente”. A ben vedere, si tratta anche in questo caso dell’utilizzo di termini vaghi e generici, con l’aggravante, se si vuole, dell’esacerbazione del profilo (e dell’intento) ingannevole.

delle associazioni dei consumatori, molto attive nella segnalazione di tale tipologia di condotte. Cfr. art. 20, D.Lgs. n. 206/2005. La disciplina qui commentata ben s’inquadra nell’esigenza europea di protezione dei consumatori sancita nell’art. 169 TFUE. Ed infatti trae origine dalla Direttiva n. 29/2005/CE, concernente le pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori. Questi ultimi sono ritenuti contraenti deboli sia perché meno economicamente dotati delle imprese, sia perché godono di un limitato bagaglio di conoscenze in grado di consentire loro consapevoli scelte di acquisto dei prodotti. In materia, si legga il provvedimento dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 20908 del 18 marzo 2010, in *Giustizia civile*, 2010, 9, p. 2089, in cui la diligenza professionale di cui all’art. 20, comma 2, c. cons. è definita quel “normale grado della specifica competenza ed attenzione” che, ai sensi, dell’art. 18, comma 1, lett. h), D.Lgs. n. 206/2005, ragionevolmente un consumatore può attendersi da un professionista. Nello stesso senso anche Cons. Stato, Sez. VI, 14 aprile 2020, n. 2414, in *Diritto e Giustizia*, 2020, nonché Cons. Stato, Sez. VI, 4 marzo 2013, n. 1259, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2013, p. 1959. Per quanto, poi, attiene al secondo requisito richiesto dall’art. 20, comma 2, Codice del consumo, vale a dire l’attitudine della pratica a falsare, in misura apprezzabile, il comportamento economico del consumatore, la valutazione dovrà essere fatta tenendo conto che “non è necessaria la dimostrazione del dolo o della colpa dell’operatore economico (...) ai fini dell’applicazione di sanzioni amministrative”, si veda T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 18 luglio 2018, n. 9269, in *Foro amministrativo*, 2018, p. 1521. L’art. 20 citato assurge a norma sussidiaria di ordine generale che si applica ove non fosse possibile inquadrare la pratica illegittima né nel novero di quelle ingannevoli, né nel novero di quelle aggressive. Cfr. sul punto le considerazioni di F. POLETTINI, *Pratiche commerciali scorrette nel mercato energetico: il caso della prescrizione biennale dei consumi di elettricità e di gas*, in *Il Diritto industriale*, 2021, p. 439.

<sup>45</sup> In particolare, ciò avviene quando il messaggio promozionale fa impiego di espressioni eccessivamente generiche (come ad esempio “ecologico”, “sostenibile” e altri termini simili) senza ulteriori specificazioni che consentano di capire a cosa si riferiscano realmente (ai materiali impiegati? Al ciclo produttivo? E in che misura favorirebbe l’ambiente? Difficile a dirsi, in molti casi).

Questo, ovviamente, per non parlare dei casi paradigmatici di *greenwashing* che si fondano sulla declamazione di un prodotto come sostenibile quando lo stesso è però, di per sé, inquinante (il caso scuola è quello del c.d. *green diesel*<sup>46</sup>). Qualunque forma assuma il *greenwashing*, il reale motivo dell'illiceità di tali pratiche è, alla fine, la difficile o assente verificabilità e comparabilità delle qualità ecologiche del prodotto alla luce di criteri oggettivi e scientifici, direttamente disponibili o comunque facilmente accessibili, che consentano – tanto a chi controlla, quanto a chi acquista – di verificare la fondatezza del *claim*. In tal senso, è lecito domandarsi quali conseguenze potrebbe causare lo slogan “Deforestazione zero” utilizzato per una campagna pubblicitaria per la distribuzione, ad esempio, di carne bovina proveniente da un Paese extra UE, potrebbe risultare rischiosa qualora emergesse che sui terreni ove i bovini pascolavano sorgeva una foresta nel 2022<sup>47</sup>. Sul punto dovranno inoltre coordinarsi col regolamento Deforestation Free le previsioni dettate dalla Direttiva (UE) 2019/633 in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.

È interessante rilevare che nel corso del 2021 la Commissione europea ha diffuso uno studio avente ad oggetto il *greenwashing* e le pubblicità. Ebbene, è emerso che “nel 42 % dei casi vi era motivo di ritenere che le affer-

<sup>46</sup> Si tratta di una pratica commerciale conclusasi con una sanzione irrogata dall'Antitrust pari al massimo edittale di euro 5.000.000,00, concernente la promozione di un carburante in cui venivano fornite informazioni su particolari caratteristiche, in termini di risparmio dei consumi e riduzioni di emissioni, con conseguente impatto positivo per l'ambiente (PS11400 - ENI Diesel+ / Pubblicità ingannevole, Prov. 20 dicembre 2019, n. 28060). Si tratta di un caso emblematico perché nel cogliere le criticità della specifica campagna, fissa dei chiari principi generali sulla particolare cautela che i *green claims* richiedono. La contestazione, nata da una segnalazione di associazione di consumatori, riguardava il vanto ambientale derivante nella presenza nel carburante di una componente (HVO - *Hydrotreated Vegetable Oil*) denominata *Green Diesel* e qualificata “*green*” e/o “rinnovabile”. Le censure dell'Autorità sono sintetizzabili nel fatto che veniva attribuita genericamente all'intero prodotto e non a caso mai a una singola componente, un puntuale vanto ambientale in modo suggestivo. L'analisi è molto serrata concentrandosi la censura sulla suggestività per il consumatore del termine *green* utilizzato senza specificazioni di supporto idonee a circostanziarlo.

<sup>47</sup> Se da un lato il futuro regolamento è stato accolto come “innovativo” dai sostenitori delle campagne ecologiste, dall'altro vi sono stati operatori del settore agroalimentare che hanno sottolineato lacune della normativa, in particolare nell'esclusione dal suo campo di applicazione delle carni di pollame, maiale e pecora derivate da animali alimentati a soia.

mazioni fossero esagerate, false o ingannevoli e potessero potenzialmente configurare pratiche commerciali sleali a norma del diritto dell'UE"<sup>48</sup>.

Alla luce di queste considerazioni, con riferimento al regolamento *Deforestation free* è lecito domandarsi cosa potrebbe accadere nel caso in cui le informazioni oggetto di *green claim* venissero smentite. Ad esempio, è lecito domandarsi che cosa potrebbe accadere in caso di errore nell'ambito delle attività di geolocalizzazione. Si potrebbe arrivare a parlare di *greenwashing*, considerato che al consumatore non sono state fornite informazioni corrette? In ogni caso, da queste riflessioni può trarsi una chiara indicazione: è più facile di quanto si possa pensare incorrere in una condotta illecita quando il messaggio pubblicitario è incentrato sul tema della sostenibilità.

Conferma dei rischi che si possono correre in questo senso proviene anche dalle aule di giustizia, fino al 26 novembre 2021 nessun giudice italiano si era pronunciato sul tema *greenwashing*. “Ma oggi”, come ha sottolineato il Tribunale di Gorizia, in una ordinanza del novembre 2021, la prima in assoluto sul tema, “la sensibilità verso i problemi ambientali è molto elevata, e le virtù ecologiche decantate da una impresa o da un prodotto possono influenzare le scelte di acquisto del consumatore medio”<sup>49</sup>. Non si tratta solo di dover evitare di dire il falso – come potrebbe

<sup>48</sup> L'approfondimento “*Greenwashing*”: *lo screening dei siti web rivela che la metà delle affermazioni ecologiche è priva di fondamento* è disponibile sul sito della Commissione Europea.

<sup>49</sup> Si tratta del caso giudicato dal Tribunale di Gorizia (Trib. Gorizia, Sez. Unica Civ., ord. 25 novembre 2021, R.G. n. 2021/712, in *Ambiente & sviluppo*, 2022, 6, p. 403 con nota di A. QUARANTA; in *Il Diritto Industriale*, 2022, 4, p. 381 con nota di A. PISTILLI). La particolarità risiede nel fatto che dopo i provvedimenti del Giurì di Autodisciplina pubblicitaria e dell'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato, anche la magistratura ordinaria è finalmente intervenuta sulla comunicazione *green* e sul fenomeno del *Greenwashing*. Per le ragioni sopra sviluppate, questo tema è strettamente collegato a quello del nuovo regolamento europeo sulla deforestazione. Se l'impresa dichiara che il prodotto importato non ha causato deforestazione e invece emerge successivamente che la dichiarazione è falsa cosa succede? A Gorizia, questo è il caso, un'azienda dichiara nella propria pubblicità di utilizzare un prodotto rigorosamente sostenibile per i rivestimenti interni delle auto o degli arredamenti. Un *competitor* presenta ricorso d'urgenza nei confronti di questa società friulana accusandola di commercializzare un materiale le cui caratteristiche *green* sarebbero state pomposamente artefatte. Il Tribunale di Gorizia emette un'ordinanza cautelare per “ambientalismo di facciata”: riconosce la società friulana effettivamente responsabile di pubblicità ecologica fuorviante. Il

verificarsi violando il regolamento *Deforestation free* – quanto piuttosto di evitare di usare male una caratteristica che (molto spesso) è presente e la cui adeguata promozione potrebbe fare la differenza tra una campagna pubblicitaria profittevole ed una che invece espone a conseguenze sul piano giuridico ed economico.

Concludendo, anche a livello forestale le imprese dovranno essere molto caute nell'utilizzare la sostenibilità dei propri prodotti per fini promozionali.

## 10. *Deforestazione e criteri ESG*

Oltre alle questioni collegate alla pubblicità e alle informazioni comunicate sulle qualità di un prodotto, un'altra novità della nostra epoca di riscoperta dell'ambiente si chiama ESG<sup>50</sup>. L'acronimo ESG si riferisce a tre aree principali, precisamente *Environmental* (ambiente), *Social* (società) e *Governance*. Ogni pilastro fa riferimento a un insieme specifico di criteri come l'impegno ambientale, il rispetto dei valori aziendali e se un'azienda agisce con accuratezza e trasparenza o meno.

In genere, i criteri ESG assumono la forma di una sorta di punteggio

Tribunale di Gorizia scrive che le “dichiarazioni ambientali verdi devono essere chiare, veritiere, accurate e non fuorvianti, basate su dati scientifici presentati in modo comprensibile”. E allora, alla luce di queste premesse, *slogan* pubblicitari come: “La prima microfibra sostenibile e riciclabile”, “100% riciclabile”, “Riduzione del consumo di energia e delle emissioni di CO2 dell'80%”, “Amica dell'ambiente”, “Scelta naturale” e “Microfibra ecologica”, sono *slogan* “non verificabili ed ingannevoli”. Ne consegue che già oggi lo *slogan* “zero deforestazione”, o qualcosa di simile, se il messaggio non fosse veritiero, potrebbe considerarsi una pratica commerciale scorretta o di pubblicità ingannevole ai sensi del Codice del consumo. Nel caso di Gorizia, oltre a pene pecuniarie e altre sanzioni, l'azienda friulana ha dovuto ovviamente interrompere qualsiasi campagna promozionale che includesse tali *slogan*. Ma la vicenda non è finita lì. Il Tribunale di Gorizia con un'ordinanza cautelare pubblicata il 12 marzo 2022, ha accolto il reclamo promosso dalla parte soccombente nella fase cautelare e ha revocato l'ordinanza di primo grado ritenendo infondata l'azione di concorrenza sleale promossa. Il Tribunale ha in particolare osservato che non è stata offerta prova circa il concreto rischio di perdita di clienti a causa della presunta ingannevolezza dei messaggi oggetto del giudizio.

<sup>50</sup> Vengono così definiti metodi operativi (in gestione aziendale, investimenti, ecc.) e attività a cui ci si può riferire con molte altre denominazioni diverse, quali responsabilità sociale aziendale, investimento socialmente responsabile e finanza sostenibile.



di credito sociale in cui tutte e tre le categorie vengono utilizzate per illustrare la quantità di rischio di un'azienda per gli investitori<sup>51</sup>. Il *rating* ESG viene solitamente calcolato in base ai dati e alle metriche relativi alle risorse immateriali di un'organizzazione. Di conseguenza, la decisione di investire non si basa esclusivamente sul rendimento economico di un'organizzazione, ma anche su valori quali, appunto, il rispetto dell'ambiente e una *governance* efficace.

È la proiezione di una filosofia *green* nel mondo degli affari. L'idea di base è che le grandi società d'affari, per dirla con il Premio Nobel W. Nordhaus: “siano qualcosa di più che non semplici macchine per fare denaro, che comprano acciaio, fabbricano macchine e si battono selvaggiamente, con le unghie e con i denti, per arricchire i loro proprietari”<sup>52</sup>. A differenza del passato, in cui gli investitori erano più interessati a investire in aziende o progetti attraenti solo dal punto di vista economico, oggi si assiste a una nuova generazione di investitori socialmente consapevoli che vogliono direttamente investire in organizzazioni con gli stessi principi e valori morali in cui essi stessi credono<sup>53</sup>. Questo è l'auspicio.

<sup>51</sup> Cosa includono i report ESG? I report includono informazioni qualitative e quantitative relative a tre argomenti chiave. “Area Ambientale!": Cosa sta facendo un'organizzazione per la tutela dell'ambiente? I punti da tenere in considerazione sono: Come un'azienda sta combattendo il cambiamento climatico. Cosa sta facendo un'azienda per ridurre le emissioni di carbonio? Come l'azienda sta preservando la biodiversità, migliorando la qualità dell'aria e dell'acqua, combattendo la deforestazione o gestendo responsabilmente i suoi rifiuti? Come l'azienda sta usando responsabilmente le risorse e la sua catena di approvvigionamento? Cosa sta facendo l'azienda per ridurre le sue emissioni? “Area Sociale”: Cosa sta facendo un'organizzazione per migliorare la vita? Quest'area comprende: Come un'azienda fa crescere il personale e il posto di lavoro? Iniziative di genere, BIPOC e LGBTQ+ per l'inclusività. Coinvolgimento dei dipendenti dell'azienda. Protezione dei dati e privacy. Coinvolgimento della comunità. Diritti umani e standard lavorativi. “Area Governance”: Cosa sta facendo un'organizzazione contro la corruzione e per garantire che i suoi investimenti rimangano sostenibili in futuro? I controlli interni di un'azienda. Politiche, principi e procedure che governano la *leadership*, la composizione del consiglio, la retribuzione dei dirigenti, la struttura del comitato di controllo, i diritti degli azionisti, la corruzione, il lobbismo, i contributi politici.

<sup>52</sup> W. NORDHAUS, *Spirito green*, Bologna, 2022, p. 289.

<sup>53</sup> Di esempi ve ne sono diversi, fa riflettere, per citarne uno, il cambio di passo di BlackRock, la più grande società di investimento al mondo che gestisce un patrimonio di oltre 6.900 miliardi di dollari. Essa promette battaglia alle aziende che in futuro non saranno sostenibili. È del 2020 la notizia – diffusa anche sui maggiori organi di stampa

Beninteso, c'è anche una crescente consapevolezza tra gli investitori e le imprese che i criteri ESG potrebbero diventare obbligatori, il che significa che è prudente adottare strategie sostenibili per stare al passo con qualsiasi futura legislazione *green*.

La pressione per perseguire strategie più sostenibili proviene dal pubblico, dai governi. Nel caso di questi ultimi, i pacchetti di stimolo sono stati spesso legati a risultati ecologici. Ad esempio, il fondo per la ripresa del Covid-19 da 750 miliardi di euro della Commissione europea prevedeva che un quarto di questa somma fosse stanziato per la mitigazione dei cambiamenti climatici. Negli ultimi anni l'Unione europea ha intrapreso un programma di riforme volto a rendere l'Europa il 'continente' *leader* della transizione sostenibile. Tra gli interventi più significativi rientrano la recente Direttiva n. 2464/2022/UE (comunemente definita *Corporate Sustainability Reporting Directive - CSRD*)<sup>54</sup>, che andrà a modificare la Direttiva n. 95/2014/UE, e la proposta di c.d. *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDD), volta ad introdurre per le imprese nuovi obblighi di *due diligence* in materia ambientale e di tutela dei diritti umani<sup>55</sup>.

nazionale – che Larry Fik, che di BlackRock è Chairman e CEO, nella lettera indirizzata agli investitori a gennaio 2020 ha dichiarato che: “Ogni governo, azienda e azionista deve fronteggiare il cambiamento climatico”, sottolineando che, in “un futuro vicino prima di quanto anticipato da molti, avrà luogo una significativa riallocazione del capitale” e che BlackRock “sta rendendo la sostenibilità il suo standard per gli investimenti”. In pratica, il più grande investitore al mondo riconosce che l'urgenza dei temi posti dal cambiamento climatico sarà una guida anche nella valutazione dei rischi sui mercati finanziari; con impatti sulle quotazioni e sulle scelte d'investimento. Che la società di investimento più grande al mondo lanci un appello così netto agli investitori a favore dell'ambiente è un segnale forte. È un'opportunità, che dovrà guidare le imprese e i governi per decidere in quali progetti impiegare risorse umane e economico-finanziarie. Per approfondire cfr. G. STRAMPELLI, *Gli investitori istituzionali salveranno il mondo? Note a margine dell'ultima lettera annuale di BlackRock*, in *Rivista delle società*, 2020, pp. 51 ss.; G. STRAMPELLI, *La strategia dell'Unione europea per il capitalismo sostenibile: l'oscillazione del pendolo tra amministratori, soci e stakeholders*, in *Rivista delle società*, 2021, pp. 369 ss.

<sup>54</sup> La *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD) è stata approvata il 10 novembre 2022 dal Parlamento europeo e in data 28 novembre 2022 dal Consiglio.

<sup>55</sup> Commissione Europea, *Proposta della Commissione di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la Direttiva (UE) 2019/1937*, 23 febbraio 2022, COM(2022) 71 final.

La Direttiva e la proposta assieme ai Regolamenti n. 2088/2019/UE e n. 852/2020/UE (comunemente denominati *Sustainable Financial Disclosure Regulation* in materia di informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari e Regolamento Tassonomia) costituiranno un tassello fondamentale per l'attuazione dell'*Action Plan* europeo in materia di economia e finanza sostenibile<sup>56</sup>.

Tutte queste norme impatteranno sulla deforestazione e incidendo, direttamente o indirettamente, sull'attuazione del regolamento *Deforestation free* di prossima approvazione, è bene iniziare a prefigurarsi con quali effetti<sup>57</sup>.

## 11. Segue: *La direttiva Corporate Sustainability Reporting*

Alla fine del 2022 il Consiglio dell'Unione europea ha approvato la *Direttiva Corporate Sustainability Reporting (CSRD)*<sup>58</sup>. La proposta di direttiva era nata per spingere le imprese ad attribuire alle informazioni sulla sostenibilità la stessa importanza che viene assegnata a quelle finanziarie. Con questo provvedimento finalmente l'Unione Europea pone le

<sup>56</sup> Commissione Europea, *Piano di azione per finanziare la crescita sostenibile*, 8 marzo 2018, COM(2018) 97 final.

<sup>57</sup> Da ultimo, nel diritto italiano è da segnalare la recente modifica degli artt. 9 e 41 Cost. che hanno introdotto la promozione dello sviluppo della ricerca scientifica e tecnica e la tutela del paesaggio e del patrimonio artistico della Nazione come dovere della Repubblica (art. 9) e altresì gli ulteriori limiti all'iniziativa economica privata della salute, dell'ambiente, della sicurezza, della libertà, della dignità umana (art. 41, comma 3). Quest'ultima novità fa sorgere la domanda se i fattori ESG assurgano oramai a norme costituzionali. In argomento si vedano due opere generali: R. ROLLI, *L'impatto dei fattori ESG sull'impresa. Modelli di governance e nuove responsabilità*, Bologna, 2020; D. CATERINO - I. INGRAVALLO, *L'impresa sostenibile. Alla prova del dialogo dei saperi*, Lecce, 2020. Si vedano altresì le riflessioni di P. MONTALENTI, *Società, mercati finanziari e fattori ESG: ultimi sviluppi*, in *Corporate Governance*, 2022, pp. 9 ss. e, sempre con riferimento alle recenti modifiche costituzionali nell'ordinamento italiano, con la modifica degli artt. 9 e 41 Cost., S.A. CERRATO, *Appunti per una "via italiana" all'ESG: l'impresa "costituzionalmente solidale" (anche alla luce dei "nuovi" artt. 9 e 41, comma 3 Cost.)*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2022, pp. 63-114.

<sup>58</sup> La Direttiva n. 2464/2022/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, nota come *Direttiva sulla rendicontazione societaria di sostenibilità (Corporate Sustainability Reporting Directive - CSRD)*.

basi per costruire degli *standard* di rendicontazione della sostenibilità a livello globale. Secondo il Parlamento europeo l'obiettivo della direttiva appena approvata è aumentare la trasparenza e contrastare proprio il *greenwashing* di cui si è ampiamente fatto cenno nei paragrafi precedenti.

La nuova direttiva ha l'obiettivo di rendere le aziende più responsabili e trasparenti verso i cittadini, i quali avranno degli strumenti più semplici per valutare con maggiore facilità l'impatto delle imprese. Anche questa normativa produrrà effetti direttamente sulle imprese che a diverso titolo operano nel settore forestale. In particolare, in ambito forestale, elemento chiave della normativa presumibilmente sarà la c.d. doppia rilevanza, ossia l'obbligo per le imprese di fornire informazioni attinenti (i) sia al modo in cui le questioni di sostenibilità influenzano le proprie *performance*, il proprio sviluppo e la propria posizione commerciale (prospettiva c.d. *outside-in*) sia (ii) all'impatto che la propria attività d'impresa ha sulle persone e sull'ambiente (prospettiva c.d. *inside-out*)<sup>59</sup>.

Grazie all'introduzione di criteri comuni l'UE si auspica che sarà più semplice verificare e confrontare i comportamenti delle imprese, l'auspicio è che questi nuovi obblighi di trasparenza generino un effetto domino virtuoso sulle piccole e medie imprese della filiera produttiva delle grandi aziende<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> In relazione allo *status* della *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD) è necessario precisare che quest'ultima, essendo stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 16 dicembre 2022, dovrà essere recepita dagli Stati membri nel termine di 18 mesi dall'entrata in vigore (entrata in vigore che avverrà il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione). Allo stato attuale, dunque, si prevede che le disposizioni della Direttiva saranno applicabili dall'esercizio fiscale 2024 ai soggetti che sono già tenuti alla redazione della rendicontazione non finanziaria secondo la normativa vigente, dal 2025 alle grandi imprese che ad oggi non sono tenute alla dichiarazione prevista dalla *Non-Financial Reporting Directive* e dal 2026 alle piccole medie imprese i cui valori mobiliari sono ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato di uno Stato membro, agli enti piccoli e non complessi ed alle imprese di assicurazione *captive*, così come individuati dall'art. 5, par. 2, della Direttiva 2464/2022/UE.

<sup>60</sup> Vi è poi da evidenziare che dal 2024 le grandi aziende multinazionali con più di 500 dipendenti saranno obbligate a raccogliere informazioni sul loro impatto ambientale, sui diritti umani, sugli standard sociali e sull'etica del lavoro sulla base di standard comuni e definiti a livello comunitario e poi divulgarle regolarmente l'anno successivo. Le informazioni raccolte e condivise saranno poi revisionate da enti di certificazione indipendenti. Inoltre, dal 2025 gli obblighi si estenderanno anche alle aziende più piccole, quelle con oltre 250 dipendenti e/o un fatturato di 40 milioni di

## 12. Segue: *La direttiva Corporate Sustainability Due Diligence*

La proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDD) costituisce un altro grande passo verso la promozione di buone pratiche da parte delle imprese attive nel mercato europeo per contribuire allo sviluppo sostenibile e alla transizione economica e sociale.

Infatti, l'entrata in vigore di questa Direttiva nell'Unione ha l'obiettivo di promuovere il rispetto dei diritti umani e la tutela dell'ambiente da parte delle imprese nelle attività che svolgono, nelle attività svolte dalle proprie controllate e lungo tutta la catena di fornitura cui partecipano. Proprio quest'ultimo aspetto, legato alla catena di fornitura, suscita curiosità e necessità di approfondimenti rispetto al regolamento *Deforestation free*. Una disciplina unitaria in materia di *due diligence* promuoverebbe il rispetto dei diritti umani e la tutela dell'ambiente, creando condizioni paritarie per le società all'interno dell'Unione ed eviterebbe la frammentazione derivante dall'azione autonoma degli Stati membri<sup>61</sup>, ma si tratta di una proposta di ampio respiro che, come si accennava, richiederà approfondite riflessioni.

La direttiva non può diminuire il livello di protezione delle legislazioni nazionali europee né di altre norme europee (art. 1)<sup>62</sup>. L'area di

euro e dal 2026 alle PMI quotate in borsa. Nella direttiva sono incluse anche le imprese extra-UE che operano nell'Unione realizzando un fatturato superiore a 150 milioni di euro all'anno. Non è facile al momento prevedere quale sarà la portata di questo provvedimento rispetto alle informazioni necessarie per la *due diligence* prevista dal regolamento *deforestation*, molto dipenderà da come la direttiva verrà recepita dai singoli Stati.

<sup>61</sup> Cfr. P. MONTALENTI, *Il diritto societario europeo*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, 2022, pp. 963 ss.

<sup>62</sup> In dottrina, su queste tematiche, cfr. P. MARCHETTI, *Il bicchiere mezzo pieno*, in *Rivista delle società*, 2021, pp. 341 e 348; U. TOMBARI, *La Proposta di Direttiva sulla Corporate Due Diligence e sulla Corporate Accountability: prove (incerte) di un "capitalismo sostenibile"*, in *Rivista delle società*, 2021, p. 378; U. TOMBARI, *Corporate Social Responsibility (CSR), Environmental Social Governance (ESG) e "scopo della società"*, in *Rivista del Diritto Commerciale*, 2021, I, pp. 231 ss. Nel senso della necessità di appropriati interventi sulla struttura organizzativa della società, cfr. F. DENOZZA, *Scopo della società e interessi degli stakeholders: dalla considerazione all'empowerment*, in M. CASTELLANETA, F. VESSIA (a cura di), *La responsabilità sociale d'impresa tra diritto societario e diritto internazionale*, Napoli 2019, pp. 65 ss.

applicazione (art. 2) riguarda (i) società che occupano oltre 500 dipendenti e con fatturato superiore a 150 milioni di Euro; (ii) società con più di 250 dipendenti e 40 milioni di Euro di fatturato operanti nei settori manifatturieri di prodotti di cuoio, tessili, abbigliamento, calzature, agricoltura, ittica, alimentari, animali, cibo, bevande, estrazioni di minerali, con estensione a società sottoposte a legislazioni di Paesi terzi. Sul punto si rileva come vi siano delle possibili materie coincidenti con quelle oggetto del regolamento *Deforestation free*, coi necessari approfondimenti potrebbe essere il caso del cuoio, dei beni alimentari, cibo e bevande.

Si definiscono (art. 3) le fattispecie più significative: “impatto”, “relazioni commerciali”, “catena di valore” e così via, in particolare la nozione di *stakeholder*: dipendenti della società e delle controllate, individui, comunità, gruppi, entità i cui diritti sono o potrebbero essere lesi. Pilastri della disciplina sono lo *standard* di *due diligence* (art. 4), i doveri di prevenzione (art. 7) e di eliminazione degli *adverse impacts* (art. 8), i rimedi giurisdizionali in caso di responsabilità (art. 9), le strategie contro i cambiamenti climatici (art. 15) e le istituzioni di Autorità di vigilanza (artt. 17-21). Gli Stati dovranno disciplinare (art. 22) la responsabilità per danni delle società che abbiano violato i doveri di prevenzione (art. 7) e di eliminazione (art. 8) di *adverse impacts*, ad eccezione delle attività poste in essere da un “partner indiretto” e tenendo conto degli *efforts* posti in essere dalle società. Come si può rilevare da una prima disamina, si tratta di una normativa densa e articolata che produrrà effetti ad ampio raggio e che, a cascata, inciderà anch’essa sul settore forestale.

La *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD) e la *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDD) introdurranno nuovi obblighi e nuove sfide per le società che sono chiamate ad avere un ruolo sempre più attivo nella transizione verso un sistema economico sostenibile. È importante che le imprese e tutti i soggetti coinvolti siano consapevoli della rilevanza degli impatti delle misure poste dalla Direttiva e dalla Proposta e, in attesa delle norme di attuazione, pongano le basi per essere pronti a rispondere ai requisiti richiesti.

Il maggior impatto del futuro quadro normativo riguarderà soprattutto le società di grandi dimensioni, la loro *governance* e il loro *commitment*. In particolare, le nuove disposizioni imporranno un percorso atto ad abbandonare un regime che prevede, principalmente, obblighi di in-

formativa, ed a sostituirlo con un sistema che imporrà, anche attraverso un regime sanzionatorio molto incisivo, scelte ed azioni specificamente atte a fornire un contributo effettivo alla transazione verso un nuovo scenario di sostenibilità sociale e ambientale.

L'Europa è all'avanguardia con riferimento agli investimenti sostenibili ed è probabile che questo tipo di investimenti rappresenti il futuro dell'industria<sup>63</sup>. Ma un approccio di carattere etico non è da solo sufficiente: le nuove convinzioni diffuse contribuiscono già a generare una domanda di beni economici e di investimenti di tipo diverso. Il tema ambientale è oramai esploso e sta generando bisogni che alimentano nuove domande. Le scommesse del domani passano attraverso la capacità con cui si riuscirà a coniugare e a far convivere insieme le varie esigenze e le diverse energie che animano anche le foreste. Starà ora alle imprese – ma anche all'atteggiamento dei Governi e dell'Europa – cogliere questa opportunità e tradurla in una progettualità che non sia miope e guardi quindi non solo al proprio futuro, ma anche a quello dell'ambiente, in linea con i principi solidaristici più volte richiamati dalla nostra Costituzione e da Papa Francesco nell'Enciclica del 2015 *Laudato si'*<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> Si consenta il rinvio alle considerazioni svolte in G.M. FLICK, M. FLICK, *Elogio della foresta*, cit., pp. 109 e ss.

<sup>64</sup> Proprio l'Enciclica *Laudato si'* richiama l'attenzione sull'esigenza di preservare il frutto della creazione che ci è stato messo a disposizione, affinché lo custodissimo nel rispetto di tutte le creature. Si esprime con un linguaggio piano, asciutto e comprensibile a chiunque. È un'analisi semplice e puntuale di ciò che è e di ciò che dovrebbe essere. Ad esempio, per individuare i presupposti basilari della libertà di impresa sarebbe sufficiente richiamarne il par. 185 nella sua semplicità e nitidezza: In ogni discussione riguardante un'iniziativa imprenditoriale si dovrebbe porre una serie di domande, per poter discernere se porterà a un vero sviluppo integrale: “Per quale scopo? Per quale motivo? Dove? Quando? In che modo? A chi è diretto? Quali sono i rischi? A quale costo? Chi paga le spese e come lo farà?”. L'analisi del Pontefice è impietosa e colpisce con particolare rigore le derive del sistema capitalistico, irrispettoso dell'uomo e delle sue prerogative ed esigenze. Al par. 29, in relazione ai cambiamenti climatici, è lapidario il giudizio sull'approccio dell'uomo moderno al tema: “molti di coloro che detengono più risorse e potere economico o politico sembrano concentrarsi soprattutto nel mascherare i problemi o nascondere i sintomi, cercando solo di ridurre alcuni impatti negativi di cambiamenti climatici. Ma molti sintomi indicano che questi effetti potranno essere sempre peggiori se continuiamo con gli attuali modelli di produzione e di consumo”.

### 13. *L'uomo al centro della biodiversità*

Se la diversità biologica è costituita dalla diversità genetica delle specie e degli ecosistemi, la diversità culturale comprende culture, lingue, religioni, filosofie, tradizioni e medicine delle tante società umane. Queste due forme di biodiversità, biologica e culturale, sono in stretta relazione<sup>65</sup>. Gli esseri umani sono un elemento della diversità delle forme viventi sulla Terra. Esiste un rapporto tra la varietà delle piante e degli animali e quella delle culture umane<sup>66</sup>.

Non è un caso che 13 dei 25 Paesi del mondo dove si parla il maggior numero di lingue siano anche quelli in cui è presente la maggiore diversità biologica. Ciò vale soprattutto nelle zone tropicali umide dove si trovano, per l'appunto, la maggior parte delle aree più deforestate<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> V. sul punto le interessanti riflessioni di S. BELARDINELLI, *La diversità bioculturale: natura, culture, linguaggi da salvare*, reperibile sulla rete interconnessa. Questo legame non è casuale: lungo millenni di coevoluzione tra l'uomo e l'ambiente, le società umane hanno sviluppato una profonda conoscenza della natura che le circondava e dalla quale traevano sostentamento, e hanno affinato tecniche e strategie per trarre dall'ambiente il necessario per vivere, imparando, allo stesso tempo, a preservare quella risorsa per le generazioni future. Questo bagaglio culturale, chiamato "*traditional environmental knowledge*", si è rivelato essenziale nella gestione e nella conservazione della biodiversità.

<sup>66</sup> Cfr. PAPA FRANCESCO, *Querida Amazonia*, 2020, Venezia, pp. 1-160. È il rapporto tra uomo e natura, tra culture locali e mondo globalizzato, tra i primi e gli ultimi della terra l'argomento scelto da Papa Francesco per la sua Esortazione apostolica, dedicata all'Amazzonia e ai popoli che la abitano. Un appello a occuparsi della salvaguardia di un territorio da cui dipende l'equilibrio di tutto il pianeta, al centro del quale il Pontefice pone una grande visione e quattro sogni: un sogno sociale, in cui lo sfruttamento indiscriminato delle risorse naturali sia considerato un'ingiustizia e un crimine; un sogno culturale, in cui i giovani si facciano interpreti delle culture tradizionali e contrastino chi intende rendere omogenee differenze e identità; un sogno ecologico, in cui cura dell'ambiente e dei poveri siano inseparabili, e lo sviluppo sostenibile coinvolga in primo luogo abitanti e governi locali, chiamati a essere custodi della bellezza della natura; un sogno ecclesiale, che veda lo sviluppo di una "Chiesa dal volto amazzonico".

<sup>67</sup> A sollevare la questione è, in questo caso, un articolo pubblicato da A. Frainer, T. Mustonen, S. Hugu, T. Andreeva, E.M. Arttijeiff, I.S. Arttijeiff, F. Brizoela, G. Coelho-de-Souza, R. Biehl Printes, E. Prokhorova, S. Sambou, A. Scherer, V. Shadrin, G. Pecl, *Cultural and linguistic diversities are underappreciated pillars of biodiversity*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences of The United States of America*, 2020, 117, pp. 26539-26543, che riporta alcuni interessanti modelli di comunità locali e tradizionali che hanno saputo proteggere il loro territorio grazie a conoscenze ancestrali, tramandate per generazioni. Riconoscere queste culture e ascoltare i loro insegnamenti



Sono i popoli autoctoni o indigeni (con le loro 4.000-5.000 culture, su un totale di circa 6.000 esistenti) che apportano al mondo la maggiore diversità culturale: 300 milioni di individui che parlano oltre 5.000 lingue, mentre la metà della popolazione mondiale (vale a dire circa 3 miliardi di persone) parla meno dell'1% delle lingue esistenti<sup>68</sup>.

Curiosamente, nell'Agenda 2030 – che dovrebbe essere la principale guida per i decisori politici di tutto il mondo, nei prossimi decenni – non è mai menzionata la diversità linguistica, né si fa riferimento alla stretta correlazione fra i diversi ambiti in cui si esplica la diversità della vita. Eppure, i popoli autoctoni, che vivono a contatto con la natura, non di rado la proteggono, al contrario delle società industriali, che sfruttano risorse

è di vitale importanza per affrontare l'attuale crisi ecologica antropogenica: si tratta, infatti, di riscoprire che esiste un'alternativa al rapporto predatorio che il modello economico occidentale ha instaurato con la natura. “Realizzare la transizione da un sistema che spesso monetizza la natura a uno che riconosca tanto la biodiversità quanto la diversità culturale e linguistica come importanti pilastri della società non è facile», sostengono gli autori dell'articolo di PNAS. Tuttavia, i metodi e gli approcci di molte popolazioni indigene e i saperi tradizionali “offrono una valida dimostrazione del nostro bisogno di riconnetterci alla natura per proteggere le società dal disastro climatico ed ecologico”. Tutto questo viene riassunto dal concetto di diversità bioculturale, che comprende in sé le tre manifestazioni della diversità – biologica, culturale, linguistica – e ne riconosce la stretta interrelazione e interdipendenza. Biodiversità e diversità linguistico-culturale aumentano e diminuiscono insieme: laddove, a causa di pratiche scorrette, si innesca un processo di degrado ambientale, a risentirne sono anche le culture locali che hanno le proprie radici e la propria identità nel territorio; allo stesso tempo il declino della diversità culturale, causato dalle pressioni che le poche culture oggi dominanti esercitano sulle minoranze, contribuisce ad aggravare il degrado ambientale, in un circolo vizioso sempre più difficile da spezzare.

<sup>68</sup> La Commissione per i Diritti Umani delle Nazioni Unite nel 1982 ha identificato i Popoli Indigeni come: “(...) comunità, popoli e nazioni indigene sono quelli che, avendo una continuità storica con società precoloniali che si svilupparono sui loro territori prima delle invasioni, si considerano distinti dagli altri settori della società che ora sono predominanti su quei territori, o su parti di loro. Essi formano settori non dominanti della società e sono determinati a preservare, sviluppare e trasmettere alle future generazioni i loro territori ancestrali e la loro identità etnica quali basi della loro esistenza come popolo, in accordo con i propri modelli, istituzioni sociali e sistemi legislativi”. L'attenzione e l'impegno delle Nazioni Unite per i popoli indigeni si riconfermano con l'adozione della Risoluzione A/RES/71/178 del 19 dicembre 2016, con la quale l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha proclamato il 2019 Anno internazionale delle lingue indigene.

non rinnovabili e distruggono, con i loro consumi, spazi naturali come, per quanto qui più interessa, le foreste primarie.

In un momento storico in cui la debolezza e la fragilità dell'essere umano sono sempre più determinate da un ambiente compromesso, un provvedimento come il regolamento europeo in corso di approvazione sulla Deforestazione è un passo importante, sempreché che riesca a trovare un'adeguata attuazione. Assume ancor più rilevanza in epoca di pandemie, guerre, crisi economico-finanziarie e crisi ambientale<sup>69</sup>. Infatti, è oramai chiaro a tutti che senza un ambiente sano non possiamo pensare di poter vivere in buona salute e sviluppare un'economia sana.

La lezione fondamentale che i popoli indigeni e le comunità locali possono insegnarci – o aiutarci a ricordare –, soprattutto con riferimento al tema della deforestazione, è che, in quanto esseri umani, siamo parte integrante della natura, e che pertanto i nostri modi di vita e le nostre attività devono essere orientati a sostenere proprio quella natura che, a sua volta, sostiene noi e tutte le altre specie con cui condividiamo il pianeta. Purtroppo, una porzione sempre più grande dell'umanità, via via che si urbanizza e, di conseguenza, si allontana dalla natura, sta dimenticando questa semplice evidenza<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> Il riferimento è alla pandemia causata dal COVID-19 cominciata nella primavera del 2020, alla Guerra – in particolare quella tra Russia e Ucraina scoppiata nel febbraio del 2022 – e al periodo di recessione che ha colpito l'economia, specie quella europea, a partire dalla fine del secolo scorso. Su queste tematiche, in particolare quelle connesse ad ambiente e pandemie, guerre e crisi economico-finanziarie, sia consentito il rinvio a G.M. FLICK, M. FLICK, *Persona, ambiente, profitto*, Milano, 2021.

<sup>70</sup> V. sul punto le riflessioni di S. BELARDINELLI, *La diversità bioculturale: natura, culture, linguaggi da salvare*, cit.

## ABSTRACT

*Climate change – subsidiary protection – fundamental rights  
public power – case law – forestry law – deforestation – biodiversity*

*A renewed general interest in the environment, and in particular in the forestry sector, is characterizing national and European legislative activity. The imminent approval of the European “Deforestation free” regulation provides the author with the opportunity to reflect on the relationship between deforestation, biodiversity and law. The contribution analyzes the regulatory instruments currently in force to combat deforestation, as well as the innovations being approved, highlighting the possible critical points that could arise during implementation. The overall picture is complicated by the fact that the European legislator is also taking action on other matters closely related to deforestation. This is the case of greenwashing and ESG criteria on which the author focuses by analyzing the novelties and possible interferences.*



## Dal verde urbano all'ecosistema urbano: linee di tendenza nella disciplina giuridica della biodiversità in ambito urbano

FRANCESCO GALLARATI

SOMMARIO: 1. Città ed ecosistemi: dalla contrapposizione all'integrazione. – 2. Quattro linee di tendenza emergenti dalla letteratura scientifica. – 3. L'evoluzione recente della disciplina giuridica del verde urbano. – 4. In conclusione: verso la tutela degli ecosistemi urbani.

### 1. *Città ed ecosistemi: dalla contrapposizione all'integrazione*

Negli ultimi anni, il rapporto tra città ed ecosistemi è stato oggetto di un profondo ripensamento da parte della letteratura scientifica. La relazione tra questi due concetti – a lungo concepiti come reciprocamente escludenti – è stata in passato, e in parte rimane tuttora, improntata ad una dialettica oppositiva, tale per cui la città era considerata qualcosa di 'altro' rispetto agli ecosistemi e, per contro, questi erano identificati con la natura incontaminata<sup>1</sup>. Questo ha fatto sì che, per lungo tempo, le uniche misure ecologiche prefigurabili in ambito cittadino fossero di segno 'negativo', consistendo cioè nell'individuazione di talune 'aree verdi' da sottrarre allo sviluppo urbano al fine di mantenere delle 'riserve' di naturalità in un contesto antropizzato<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. C.P. LORD ET AL., *Natural Cities: Urban Ecology and the Restoration of Urban Ecosystems*, in *Virginia Environmental Law Journal*, 2003, 3, pp. 317 e ss.

<sup>2</sup> Cfr. J.A. PUPPIM DE OLIVEIRA ET AL., *Cities and biodiversity: Perspectives and governance challenges for implementing the convention on biological diversity (CBD) at the city level*, in *Biological Conservation*, 2011, 144, pp. 1304 e ss.

Oggi la situazione è in rapido mutamento. La crescente consapevolezza della gravità di problemi ambientali, come il cambiamento climatico e la perdita della biodiversità, ha portato infatti i governi e la comunità scientifica ad interrogarsi sul ruolo che le città potranno e dovranno assumere in futuro nell'affrontare queste minacce. Secondo le stime delle Nazioni Unite, nel 2018 il 58% della popolazione mondiale viveva in città, percentuale destinata a raggiungere il 68% entro il 2050<sup>3</sup>. Recenti studi hanno inoltre mostrato che la maggior parte delle città si trovano all'interno o in prossimità di aree ad alta concentrazione di biodiversità e lo sviluppo urbano previsto nei prossimi decenni riguarderà in misura particolarmente intensa le aree naturali protette<sup>4</sup>. Al problema della crescita tumultuosa delle città, proprio dei Paesi in via di sviluppo, si affianca poi il problema opposto della contrazione della popolazione urbana in molti Paesi sviluppati (specialmente in Europa), la quale a sua volta solleva significativi rischi per la biodiversità<sup>5</sup>.

Urbanizzazione e biodiversità non sono dunque affatto problemi distanti o indipendenti, ma anzi sono strettamente collegati tra loro, almeno sotto due versanti<sup>6</sup>. Da un lato, l'evoluzione di una città incide fortemente sulla biodiversità, sia per gli impatti diretti delle attività urbane sugli organismi viventi all'interno dei confini cittadini (che formano la c.d. 'biodiversità urbana'<sup>7</sup>), sia per le relative ripercussioni sulla biodiversità delle regioni circostanti (si pensi agli effetti dell'urbanizzazione

<sup>3</sup> United Nations - Department of Economic and Social Affairs, *World Urbanization Prospects, The 2018 Revision*.

<sup>4</sup> Cfr. K.C. SETO ET AL., *A Global Outlook on Urbanization*, in T. ELMQVIST ET AL. (eds.), *Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services: Challenges and Opportunities*, Cham, 2013, pp. 8-9; R.I. McDONALD ET AL., *Urbanization and Global Trends in Biodiversity and Ecosystem Services*, *ivi*, pp. 31 e ss.

<sup>5</sup> Su questo problema, v. D. HAASE, *Shrinking Cities, Biodiversity and Ecosystem Services*, in T. ELMQVIST ET AL. (eds.), *Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services*, cit., pp. 253 e ss.

<sup>6</sup> Questa duplice interconnessione tra biodiversità e urbanizzazione è evidenziata da R.I. McDONALD ET AL., *Urbanization and Global Trends*, cit., pp. 31 e ss.

<sup>7</sup> Su cui v. N. MÜLLER, *Patterns and Trends in Urban Biodiversity and Landscape Design*, in T. ELMQVIST ET AL. (eds.), *Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services*, cit., pp. 123 e ss.

su clima e precipitazioni locali<sup>8</sup>) e persino sulla biodiversità globale<sup>9</sup>. Dall'altro lato, le aree urbane sono i principali fruitori dei servizi ecosistemici, ovvero di quelle utilità, anche valutabili in termini economici, che ecosistemi ricchi di biodiversità possono apportare alla salute e al benessere umano<sup>10</sup>. Di conseguenza, la perdita di biodiversità colpisce primariamente le città, dove si svolge la maggior parte delle attività umane, privandole di alcuni servizi vitali per la relativa sussistenza<sup>11</sup>. Peraltro, è stato osservato che questi effetti non riguardano tutta la popolazione urbana allo stesso modo, ma impattano principalmente sulle fasce sociali più svantaggiate, che vivono in aree con minore presenza di biodiversità, sollevando dunque anche un tema di giustizia ambientale<sup>12</sup>.

La crescente consapevolezza internazionale sul collegamento esistente tra urbanizzazione e biodiversità ha portato in tempi recenti la comunità scientifica a dedicare maggiore attenzione allo studio della 'ecologia urbana', ovvero di quella scienza che si occupa di analizzare le relazioni intercorrenti tra gli organismi viventi e tra questi e l'ambiente circostante in ambito urbano<sup>13</sup>. Allo stesso tempo, a livello politico, l'accento è stato posto sull'importanza di integrare la protezione della biodiversità all'interno delle politiche urbane e di attribuire un ruolo maggiore alle autorità locali nell'ideazione e implementazione delle azioni di tutela della biodiversità<sup>14</sup>.

<sup>8</sup> Cfr. K.C. SETO ET AL., *A Global Outlook on Urbanization*, cit., p. 7; W. SOLECKI, P.J. MARCOTULLIO, *Climate Change and Urban Biodiversity Vulnerability*, in T. ELMQVIST ET AL. (eds.), *Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services*, cit., pp. 485 e ss.

<sup>9</sup> Le tre dimensioni (urbana, regionale e globale) dell'influenza esercitata dall'urbanizzazione sulla biodiversità sono messe in luce da J.A. PUPPIM DE OLIVEIRA ET AL., *Cities and biodiversity*, cit., p. 1303.

<sup>10</sup> Sulla nozione di servizi ecosistemici si tornerà *infra*, par. 2.

<sup>11</sup> Cfr. J.A. PUPPIM DE OLIVEIRA ET AL., *Cities and biodiversity*, cit., p. 1304.

<sup>12</sup> Cfr. N. MÜLLER, *Patterns and Trends*, cit., pp. 149 e ss.

<sup>13</sup> Cfr. la definizione fornita da M.H.P. HALL, *What Is Urban Ecology and Why Should We Study It?*, in M.H.P. HALL, S.B. BALOGH (eds.), *Understanding Urban Ecology*, Cham, 2019, 3: "Urban ecology is the study of the structure and function of man-made environments, how the living and nonliving parts of those environments relate to each other, and the quantification of the flows of energy, materials and nutrients, etc. required to sustain urban systems".

<sup>14</sup> Questo processo è descritto analiticamente da C. WILKINSON ET AL., *Urban Governance of Biodiversity and Ecosystem Services*, in T. ELMQVIST ET AL. (eds.), *Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services*, cit., pp. 539 ss.

Purtroppo, questa maggiore consapevolezza non ha finora trovato corrispondenza, se non in parte, nella disciplina giuridica della materia. Benché infatti non manchino alcuni sviluppi promettenti, a livello nazionale e sovranazionale, il diritto urbanistico e il diritto della biodiversità rimangono tutt'oggi due settori distanti e separati, e la considerazione dei problemi ecosistemici all'interno degli strumenti urbanistici rimane spesso ancorata a concezioni del verde pubblico ormai superate e incapaci di cogliere la complessità dei problemi del tempo presente.

In tale contesto, questo breve contributo si propone di delineare alcune tendenze che negli ultimi anni hanno caratterizzato il discorso politico e scientifico sulla tutela della biodiversità in ambito urbano, per poi valutare le ripercussioni che questi sviluppi stanno avendo (o dovrebbero in prospettiva avere) sulla disciplina giuridica dell'argomento. In quest'ottica, nel prossimo paragrafo si prenderanno in esame alcune tra le principali linee evolutive che emergono dalla letteratura scientifica in materia, mentre nel terzo paragrafo si analizzerà la promettente, ma per ora insoddisfacente, evoluzione conosciuta dalla disciplina giuridica del verde urbano a livello sovranazionale e nazionale.

## *2. Quattro linee di tendenza emergenti dalla letteratura scientifica*

Dall'esame della letteratura scientifica pubblicata negli ultimi anni sul tema del verde urbano, nell'ambito delle discipline ecologiche e urbanistiche, sembrano emergere quattro linee di tendenza che preludono, o dovrebbero preludere, ad un cambio di paradigmi nell'approccio giuridico all'argomento.

### *a) Dalle aree verdi alle infrastrutture verdi*

Storicamente la protezione della natura in ambito urbano è stata perseguita mediante l'individuazione di alcune aree circoscritte da destinare a verde per le relative qualità estetiche, dovute alla bellezza degli spazi naturali (si pensi ai parchi storici), o di svago (si pensi alle aree verdi attrezzate). Questo approccio era coerente con la concezione tradizionale



della pianificazione urbanistica come suddivisione del territorio urbano in zone territoriali omogenee, ciascuna delle quali aventi una destinazione specifica<sup>15</sup>. In questo contesto, le funzioni sociali tradizionalmente ricollegate alla natura (come la produzione di cibo o di piante medicinali) venivano demandate alle zone rurali collocate in aree periurbane o extraurbane, mentre il verde urbano assolveva alla funzione di preservare alcuni ‘quadri naturali’ all’interno dell’intelaiatura cittadina, principalmente con finalità ricreative.

Oggi questo approccio ‘atomistico’ al tema del verde urbano è in via di superamento<sup>16</sup>, anche per le consistenti problematiche ambientali che ha generato<sup>17</sup>, in favore di una concezione integrata degli spazi verdi in ambito urbano. Questi ultimi, infatti, sempre più vengono concepiti non come punti isolati ma come componenti di una rete ecologica di aree naturali e semi-naturali che nel loro insieme formano delle ‘infrastrutture verdi’, così denominate in contrapposizione alle ‘infrastrutture grigie’<sup>18</sup> o ‘costruite’<sup>19</sup>.

Questa ‘visione sistemica’<sup>20</sup> del verde urbano si traduce quindi anche in una diversa considerazione dello stesso da parte delle politiche pubbliche. La priorità, cioè, non è più (o non più soltanto) individuare delle zone delimitate da sottrarre all’edificazione per destinarle ad ‘aree verdi’, ma integrare o ripristinare in tutti gli ambienti urbani degli elementi di naturalità tra loro collegati in modo da formare una vera e propria rete ecologica<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> Per una critica della tecnica della zonizzazione dal punto di vista dell’analisi ecologica del diritto, v. C.P. LORD ET AL., *Natural Cities*, cit., 331 e ss.

<sup>16</sup> Così per esempio M. ATELLI, *Il verde urbano è servizio pubblico locale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2015, 2, pp. 234 ss.

<sup>17</sup> Cfr. l’analisi condotta in merito alle conseguenze della disciplina urbanistica degli USA sul relativo impatto ambientale, da parte di C.P. LORD ET AL., *Natural Cities*, cit., 331 e ss.

<sup>18</sup> La contrapposizione tra ‘infrastrutture verdi’ e ‘infrastrutture grigie’ è ricorrente nella letteratura di settore, ed è in particolare evidenziata nella Comunicazione della Commissione europea sulle infrastrutture verdi del 2013 (su cui v. *infra*, par. 3).

<sup>19</sup> L’espressione ‘built infrastructure’ è in particolare adoperata nel MAES 2016 (su cui v. *infra*, par. 3).

<sup>20</sup> Sul concetto di ‘visione sistemica’ nel diritto dell’ambiente, v. su tutti M. CAFAGNO, D. D’ORSOGNA, F. FRACCHIA, *The Legal Concept of the Environment and Systemic Vision*, in L. Urbani Ulivi (ed.), *The Systemic Turn in Human and Natural Sciences: A Rock in the Pond*, Berlino, 2019, pp. 121 e ss.

<sup>21</sup> Su questo tema, si veda il *position paper* pubblicato dall’Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS) nel marzo 2022, dal titolo “*Infrastrutture verdi urbane e periurbane*”.

b) *I servizi ecosistemici urbani*

Secondo la teoria economica, le infrastrutture sono strumentali all'erogazione di servizi; e lo stesso vale anche per le infrastrutture verdi, la cui funzione è rifornire le città di essenziali 'servizi ecosistemici'<sup>22</sup>. Con tale espressione si suole indicare l'insieme dei benefici che gli umani traggono direttamente o indirettamente dalla natura<sup>23</sup>. Questi a loro volta si suddividono in quattro categorie, a seconda che si tratti di servizi di approvvigionamento (come la fornitura di cibo, acqua e combustibile naturale), di regolazione (come la purificazione dell'aria e dell'acqua), culturali (ricreativi, spirituali ecc.) o di supporto alla vita (ad es. la rigenerazione del suolo)<sup>24</sup>.

Mentre sono ben noti, anche nella dottrina giuridica<sup>25</sup>, i servizi ecosistemici erogati da ambienti naturali come foreste e corsi d'acqua, studi recenti hanno evidenziato il ruolo specifico dei c.d. 'servizi ecosistemici urbani', ovvero di quei servizi ecosistemici che sono forniti dal verde urbano<sup>26</sup>. Questi comprendono, oltre ai tradizionali benefici connessi al

<sup>22</sup> La funzione strumentale del concetto di infrastrutture verdi rispetto alla fornitura dei servizi ecosistemici è messo chiaramente in evidenza tanto nella Comunicazione della Commissione europea sulle infrastrutture verdi quanto nel MAES 2016 (su cui si tornerà ampiamente *infra*, par. 3). In particolare, nella Comunicazione della Commissione europea del 2013, le infrastrutture verdi sono definite come "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*" (enfasi aggiunta).

<sup>23</sup> Cfr. la definizione fornita da J. BOYD, H.S. BANZHAF, *What are ecosystem services? The need for standardized environmental accounting units*, in *Ecological Economics*, 2007, 63, p. 619: "Final ecosystem services are components of nature, directly enjoyed, consumed, or used to yield human well-being".

<sup>24</sup> Questa classificazione è stata avanzata nel Millennium Ecosystem Assessment (MEA), *Ecosystems and Human Well-Being*, pubblicato nel 2005, e poi generalmente accolta dalla letteratura successiva.

<sup>25</sup> Nella dottrina italiana, uno dei primi autori ad occuparsi dell'argomento è stato M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattamento, comune*, Torino, 2007, *passim* e spec. pp. 122 e ss. Più recentemente, l'Autore è ritornato sull'argomento in ID, *Analisi economica del diritto e ambiente. Tra metanarrazioni e pragmatismo*, in *Dir. dell'economia*, 2019, pp. 162 e ss. Sul tema dei servizi ecosistemici si veda altresì il lavoro monografico di A. FARI, *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Napoli, 2013, spec. pp. 119 e ss.

<sup>26</sup> Su cui v. E. GÓMEZ-BAGGETHUN ET AL., *Urban Ecosystem Services*, in T. ELMQVIST ET AL. (eds.), *Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services*, cit., pp. 175 e ss. Per una rassegna

benessere fisico e psicologico della popolazione cittadina, anche una pluralità di altre utilità essenziali, quali la purificazione dell'aria delle città (attuata mediante l'assorbimento da parte della vegetazione di sostanze inquinanti presenti in atmosfera), l'adattamento ai cambiamenti climatici (il verde urbano contribuisce a mitigare l'effetto di 'isola di calore' in base al quale le città sono luoghi più caldi e quindi maggiormente esposti agli effetti dei cambiamenti climatici), nonché l'incremento della resilienza urbana di fronte a fenomeni naturali estremi sempre più frequenti (si pensi ai danni provocati dall'impermeabilizzazione dei suoli in caso di alluvioni).

L'acquisita consapevolezza in merito alle funzioni ecosistemiche del verde urbano ha però finora avuto scarsi riflessi in ambito giuridico, dove, come si dirà, l'approccio tradizionale appare tuttora prevalente<sup>27</sup>.

c) *Dalla conservazione al ripristino*

Se in passato la tutela del verde urbano veniva perseguita attraverso la tecnica del vincolo conformativo, ovvero tramite una limitazione dello *ius edificandi* teso a sottrarre determinate aree del territorio cittadino allo sviluppo edilizio, oggi questo approccio meramente negativo non è più sufficiente. La condizione di degrado in cui si trovano gli ecosistemi urbani impone un cambio di paradigma: non basta più, cioè, conservare l'esistente, ma occorre ripristinare gli ecosistemi laddove questi non esistono più o sono stati deteriorati<sup>28</sup>. Questa attività di 'ripristino ecologico' (*ecological restoration*) – ovverosia, secondo una definizione accreditata nella letteratura di settore, “il processo di assistenza al recupero di un ecosistema che è stato degradato, danneggiato o distrutto”<sup>29</sup> – forma l'oggetto di un settore di studi scientifici che ha avuto un significativo

della letteratura in argomento, v. C. LUEDERITZ ET AL., *A review of urban ecosystem services: six key challenges for future research*, in *Ecosystem Services*, 2015, 14, pp. 98-112.

<sup>27</sup> V. *infra*, par. 3 e 4.

<sup>28</sup> Cfr. sul punto J.A. PUPPIM DE OLIVEIRA ET AL., *Cities and biodiversity*, cit., p. 1312, i quali osservano che, da un punto di vista ecologico, vi sono due tipi di strumenti, distinti sebbene collegati, attraverso cui le città possono contribuire alla protezione della biodiversità: gli strumenti che mirano a ridurre l'impronta ecologica delle città e quelli che mirano a ripristinare gli ecosistemi urbani.

<sup>29</sup> Questa è definizione fornita dalla Society for Ecological Restoration (SER) e generalmente accettata in letteratura (traduzione libera dall'originale inglese).

impulso negli ultimi anni, ma che stenta a trovare una consacrazione a livello giuridico, sebbene abbia attirato una crescente attenzione in ambito accademico<sup>30</sup> e diplomatico<sup>31</sup>.

L'idea di fondo è che, per preparare le città alle sfide di un ambiente in trasformazione, gli strumenti urbanistici non possano più limitarsi alla sola conservazione degli spazi verdi, ma debbano invece progettare, 'costruire' e gestire nuove infrastrutture verdi, nell'ottica di ripristinare gli ecosistemi urbani e rifornire la città di quei servizi ecosistemici di cui essa necessita per prosperare.

#### d) *Dal verde urbano all'ecosistema urbano*

La quarta tendenza – che racchiude in sé tutte le altre – segna infine il passaggio dal concetto di 'verde urbano' a quello di 'ecosistema urbano'. Quest'ultimo è definito come un 'sistema socio-ecologico' formato dall'insieme delle infrastrutture verdi e grigie collocate all'interno di un'area urbana<sup>32</sup>. Non si tratta dunque di una nozione alternativa rispetto a quelle di 'area verde' o di 'infrastruttura verde', bensì di un concetto che abbraccia al suo interno entrambe le dimensioni – naturale e artificiale – che compongono le città. Particolarmente importante, da questo punto di vista, è la considerazione dell'ecologia urbana non solo nella prospettiva delle rispettive ricadute sull'ambiente naturale, ma anche per le sue conseguenze sociali (di qui la definizione dell'ecosistema urbano come un sistema 'socio-ecologico')<sup>33</sup>.

Questa concezione muove infatti dalla consapevolezza che molti dei problemi che affliggono le società umane, come la povertà, la disuguaglianza e le malattie, hanno radici ambientali. Partendo da tale presupposto, quindi, essa si propone di superare gli approcci settoriali che finora

<sup>30</sup> Cfr. ad es. B.J. RICHARDSON, *The Emerging Age of Ecological Restoration Law*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, 2016, 25, pp. 277 e ss.; A. MENDES, *Towards a legal definition of ecological restoration: Reviewing international, European and Member States' case law*, *ivi*, 2022, pp. 1 e ss.

<sup>31</sup> Cfr. A. CLIQUET ET AL., *Upscaling ecological restoration: toward a new legal principle and protocol on ecological restoration in international law*, in *Restoration Ecology*, 2022, vol. 3, pp. 1 e ss.

<sup>32</sup> Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services (MAES), 4th Report, *Urban ecosystems*, pubblicato nel maggio 2016 (MAES 2016), su cui v. *infra*, par. 3.

<sup>33</sup> Questo aspetto è evidenziato dallo stesso Report MAES 2016, cit., p. 12.

hanno caratterizzato l'analisi della questione urbana, in favore di una visione olistica, in cui la tutela della biodiversità e degli ecosistemi sia concepita come una componente essenziale della pianificazione urbanistica e non come un limite allo sviluppo della città<sup>34</sup>.

### 3. *L'evoluzione recente della disciplina giuridica del verde urbano*

Così delineate alcune delle linee di tendenza che caratterizzano la riflessione scientifica sul verde urbano, è ora possibile domandarsi se la relativa disciplina giuridica, a livello sovranazionale e nazionale, si stia adeguando a questa evoluzione o sia rimasta ferma alla tradizionale contrapposizione tra ecosistemi e città.

#### *a) La disciplina internazionale*

Nel diritto internazionale<sup>35</sup>, la questione urbana è rimasta a lungo sullo sfondo della discussione sulla tutela della biodiversità e degli ecosistemi. La Convenzione sulla diversità biologica del 1992 non menziona le città, sebbene queste non siano escluse a priori dalla nozione di 'habitat', definita dalla Convenzione come ogni "sito o tipo di sito dove un organismo o una popolazione esiste allo stato naturale"<sup>36</sup>. Analogamente, gli ecosistemi urbani non sono considerati nella definizione di 'diversità biologica' data dalla Convenzione, dove invece sono menzionati "gli ecosistemi terrestri, marini e gli altri ecosistemi acquatici e i complessi ecologici dei quali fanno parte"<sup>37</sup>. Tuttavia,

<sup>34</sup> Cfr. C.P. LORD ET AL., *Natural Cities*, cit., pp. 337 e ss., i quali parlano di "Ecologically-Based Land Use Planning". Alcune indicazioni su come integrare le considerazioni legate alla biodiversità nel governo del territorio sono indicate da J.A. PUPPIM DE OLIVEIRA ET AL., *Cities and biodiversity*, cit., pp. 1307 e ss.

<sup>35</sup> Per un'analisi ad ampio raggio della disciplina internazionale in materia di servizi ecosistemici urbani, v. A. SIRAKAYA ET AL., *Ecosystem services in cities: Towards the international legal protection of ecosystem services in urban environments*, in *Ecosystem Services*, 2018, 29, pp. 207 ss.

<sup>36</sup> Art. 2 della Convenzione sulla diversità biologica.

<sup>37</sup> In base all'art. 2 della Convenzione, per "diversità biologica" si intende "la variabilità degli organismi viventi di qualsiasi fonte, inclusi, tra l'altro, gli ecosistemi terrestri, marini e gli altri ecosistemi acquatici e i complessi ecologici dei quali fanno parte; essa comprende la diversità all'interno di ogni specie, tra le specie e degli ecosistemi".

tale elencazione non è tassativa<sup>38</sup>, per cui non è impossibile ritenere che anche gli ecosistemi urbani siano oggetto di tutela ai sensi della Convenzione<sup>39</sup>.

Per trovare una menzione espressa del ruolo delle città nella tutela della biodiversità, bisogna attendere la nona Conferenza delle Parti (COP9), tenutasi a Bonn nel 2008, quando la decisione IX/28 invitò le Parti a riconoscere il ruolo delle città e delle autorità locali nell'attuazione delle strategie nazionali e a sostenere l'adozione di strategie locali per la biodiversità<sup>40</sup>.

Due anni dopo, alla COP10 di Nagoya, venne approvato il "Piano di azione 2011-2020 dei governi sub-nazionali, delle città e delle autorità locali per la biodiversità", il quale conteneva, tra l'altro, l'invito ad applicare un approccio ecosistemico e integrare le considerazioni legate alla biodiversità nell'approvazione di piani e progetti locali<sup>41</sup>. Parallelamente, la decisione X/22 diede l'impulso ad un'attività di ricerca internazionale culminata con la pubblicazione, nel 2012, di una valutazione globale sui legami tra urbanizzazione e biodiversità ("*Cities and Biodiversity Outlook*")<sup>42</sup>. Tra le conclusioni ("*key messages*") di questo documento figurano in particolare il riconoscimento della ricchezza della "biodiversità urbana", la necessità di integrare la biodiversità e i servizi ecosistemici negli atti di pianificazione urbanistica, nonché l'importanza dei servizi ecosistemici urbani per contrastare il cambiamento climatico<sup>43</sup>.

Basandosi su questo insegnamento, alla COP12 di Pyeongchang del 2014, la decisione XII/9 invitò le Parti ad incorporare le considerazioni

<sup>38</sup> Cfr. la definizione riportata alla nota precedente ("inclusi, tra l'altro").

<sup>39</sup> Cfr. A. SIRAKAYA ET AL., *Ecosystem services in cities*, cit., 207.

<sup>40</sup> V. in particolare il punto 3 della decisione IX/28.

<sup>41</sup> Il Piano d'azione era stato sviluppato attraverso un processo di consultazione durato quattro anni realizzato nell'ambito del Global Partnership on Cities and Biodiversity in occasione di vari eventi che si sono svolti nel 2010. Esso è stato approvato e allegato alla decisione X/22.

<sup>42</sup> Il sesto paragrafo della decisione X/22 adottata alla COP10 di Nagoya dava mandato al Segretariato della Convenzione ad avviare un'attività di ricerca sulle connessioni tra urbanizzazione e biodiversità. La ricerca è culminata con la pubblicazione di due documenti: il primo documento, "Cities and Biodiversity Outlook - Action and Policy" (CBO), rivolto agli attori politici, fu presentato alla COP11 di Hyderabad nell'ottobre 2012; ad esso seguì la pubblicazione, nel 2013, del volume T. ELMQVIST ET AL. (eds.), *Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services*, cit., che contiene numerosi contributi di approfondimento scientifico sui risultati esposti nel CBO, alcuni dei quali sono stati citati in precedenza.

<sup>43</sup> Cfr. CBO 2012, pp. 20 ss.

sulla biodiversità nella pianificazione urbana e periurbana e nella progettazione delle infrastrutture, incluse le “infrastrutture verdi”<sup>44</sup>.

Da ultimo, l’Accordo Kunming-Montreal adottato alla COP15 del 2022<sup>45</sup>, che definisce il quadro di obiettivi post-2020 sulla biodiversità, dedica alle città l’intero *Target 12*:

“Aumentare in modo significativo la superficie, la qualità e la connettività, l’accesso e i benefici degli spazi verdi e blu nelle aree urbane e densamente popolate in modo sostenibile, integrando la conservazione e l’uso sostenibile della biodiversità e garantendo una pianificazione urbana inclusiva della biodiversità, migliorando la biodiversità autoctona, la connettività e l’integrità ecologica, migliorando la salute e il benessere umano e la connessione con la natura e contribuendo a un’urbanizzazione inclusiva e sostenibile e alla fornitura di funzioni e servizi ecosistemici”.

È importante notare come in questo obiettivo sia posto l’accento non soltanto sulla necessità di aumentare la superficie e la qualità delle aree verdi urbane, ma anche la loro connettività e accessibilità, confermando quindi la tendenza a trattare il verde urbano come un’infrastruttura erogatrice di servizi ecosistemici.

In definitiva, a livello internazionale si può osservare un processo di crescente considerazione, da un lato, del ruolo delle città e delle autorità locali per il conseguimento degli obiettivi globali di protezione della biodiversità<sup>46</sup>; dall’altro, dell’importanza di tutelare la biodiversità urbana in

<sup>44</sup> Il punto 3 della decisione XII/9 recita: “[The Conference of the Parties] Calls on Parties to incorporate biodiversity considerations into their urban, peri-urban, land-use and infrastructure planning, such as “green infrastructure”, among others, as appropriate, and to strengthen capacities of subnational and local governments to incorporate biodiversity into urban and other spatial planning processes”.

<sup>45</sup> Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework.

<sup>46</sup> Questo processo è descritto analiticamente da C. WILKINSON ET AL., *Urban Governance of Biodiversity and Ecosystem Services*, in T. ELMQVIST ET AL. (eds.), *Urbanization, Biodiversity and Ecosystem Services*, cit., pp. 539 ss. L’effettivo coinvolgimento delle città nel processo di implementazione della Convenzione risulta però ancora ostacolato da diversi fattori, giuridici e culturali, come segnalato da J.A. PUPPIM DE OLIVEIRA ET AL., *Cities and biodiversity*, cit., pp. 1309 e ss.

quanto fornitrice di servizi ecosistemici necessari per la salute e il benessere della popolazione cittadina.

Questa maggiore consapevolezza circa il collegamento tra città e biodiversità, benché non si sia tradotta fino a questo momento nell'adozione di accordi internazionali giuridicamente vincolanti, ha esercitato una forte influenza sull'evoluzione del diritto dell'Unione europea, dove gli impulsi provenienti dal livello internazionale hanno trovato parziale concretizzazione.

### *b) La disciplina europea*

Al pari di quanto si è detto a proposito del diritto internazionale, anche nell'Unione europea la Direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992 (Direttiva Habitat), che rappresenta tutt'oggi il cuore della normativa europea sulla biodiversità, non fa alcun riferimento alle città né agli ecosistemi urbani. Questo non significa che le città non siano interessate dalla Direttiva: alcune zone della Rete Natura 2000 sono situate in aree urbane e, d'altra parte, gli obblighi in materia di protezione delle specie animali e vegetali si applicano anche alle città<sup>47</sup>. Quel che è certo, però, è che nella Direttiva non vi è una considerazione specifica della biodiversità urbana, che è interessata solo indirettamente dal provvedimento.

Una maggiore attenzione verso il ruolo delle città nella protezione della biodiversità comincia ad emergere negli atti delle istituzioni europee a partire dalla Comunicazione della Commissione sulle Infrastrutture verdi del 2013<sup>48</sup>. In tale documento, la dimensione urbana è presente fin dalla definizione di 'infrastrutture verdi'. Queste infatti sono definite come "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", che può essere situata "in un contesto rurale *e urbano*" (enfasi aggiunta)<sup>49</sup>. Nel testo della Comunicazione viene inoltre sottolineato che le soluzioni basate sulle infrastrutture verdi "rivestono un ruolo particolarmente importante

<sup>47</sup> Cfr. A. SIRAKAYA ET AL., *Ecosystem services in cities*, cit., 208.

<sup>48</sup> Comunicazione della Commissione del 6 maggio 2013, *Infrastrutture verdi - Rafforzare il capitale naturale in Europa*, COM(2013) 249 final.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 3.



negli ambienti urbani”, in quanto comportano vantaggi per la salute dei cittadini, consolidano i legami sociali e contribuiscono allo sviluppo economico<sup>50</sup>.

Le infrastrutture verdi sono poi state inserite nel 2016 nell’Agenda urbana dell’UE (c.d. Patto di Amsterdam), quale strategia per l’adattamento delle città al cambiamento climatico<sup>51</sup>. Nello stesso anno, è stato altresì pubblicato il quarto Report del gruppo di lavoro “Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services” (MAES)<sup>52</sup>, promosso dalla Commissione europea, dedicato specificamente agli “ecosistemi urbani”<sup>53</sup>. Questo studio, nonostante abbia un contenuto prettamente tecnico e sia privo di qualsivoglia valore giuridico, riveste grande importanza ai fini della presente analisi, in quanto definisce alcuni concetti – come quelli di “ecosistemi urbani”<sup>54</sup>, “infrastrutture verdi”<sup>55</sup> e “spazi verdi urbani”<sup>56</sup> – che sono poi stati ripresi negli atti successivi dell’Unione europea, e quindi rappresenta un riferimento necessario per interpretare correttamente questi ultimi.

Più di recente, l’importanza del verde urbano per la tutela degli ecosistemi è stata ribadita nel 2020 dalla Comunicazione della Commissio-

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>51</sup> Nel “Working Programme of the Urban Agenda for the EU”, allegato al Patto di Amsterdam è riportata una lista di temi prioritari, tra cui figura: “*Climate adaptation (including green infrastructure solutions)*”.

<sup>52</sup> Il MAES è un’iniziativa della Commissione europea, che mira ad accrescere la base di conoscenze per le politiche europee sulla biodiversità e si colloca nell’Azione n. 5 della Strategia europea sulla biodiversità per il 2020.

<sup>53</sup> MAES 2016, cit.

<sup>54</sup> “*Urban ecosystems are cities, socio-ecological systems where most people live. Just as other ecosystems, they are characterised by the interactions of energy, matter or information between and within their functional components. For the purpose of MAES two different, functional components are considered: green infrastructure and built infrastructure. In this report green infrastructure refers to both green and blue infrastructure; built infrastructure is preferred as term over grey (or other coloured) infrastructure*” (MAES 2016, p. 12).

<sup>55</sup> “*Green infrastructure (GI) is the network of urban green spaces situated within the boundary of the urban ecosystem*” (MAES 2016, p. 13).

<sup>56</sup> “*Urban green spaces are the structural components of urban GI. Urban green spaces are partly or completely covered with vegetation. They include all sorts of vegetation from a single tree to an urban forest*” (MAES 2016, p. 13). Riguardo alla distinzione tra infrastrutture verdi e spazi verdi urbani, il Report precisa che, mentre le prime hanno una connotazione ‘funzionale’, i secondi hanno una connotazione ‘strutturale’ (MAES 2016, p. 13).

ne sulla “Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030”<sup>57</sup>. Uno degli obiettivi su cui si basa tale strategia è infatti “inverdire le zone urbane e periurbane”. In particolare, tale strategia mira ad arrestare la perdita di “ecosistemi verdi urbani”, integrando nella pianificazione urbana la “promozione di ecosistemi integri, infrastrutture verdi e soluzioni basate sulla natura”<sup>58</sup>.

Quelli fin qui richiamati, però, sono atti di *policy* che, per quanto rilevanti per comprendere l’approccio delle istituzioni europee sul tema, non comportano l’assunzione di impegni giuridicamente vincolanti.

Ben più significativa, nella prospettiva della presente analisi, è invece la proposta di regolamento sul ripristino della natura presentata dalla Commissione nel giugno 2022 e attualmente in corso di esame presso il Parlamento europeo<sup>59</sup>. Per quanto qui interessa, è importante sottolineare che l’art. 6 della proposta introduce un obiettivo vincolante di “ripristino degli ecosistemi urbani”. La proposta non fornisce una definizione di “ecosistema urbano”, tuttavia nei considerando del regolamento si afferma che “gli ecosistemi urbani rappresentano circa il 22% della superficie terrestre dell’Unione ed è qui che vive la maggioranza dei cittadini dell’Unione”<sup>60</sup>, lasciando quindi intendere che con tale espressione si intenda fare riferimento alle città, coerentemente peraltro con la richiamata impostazione del MAES 2016. L’oggetto della proposta di regolamento, tuttavia, non sono le città in quanto tali, ma “gli spazi verdi urbani”, i quali sono definiti come segue:

“tutte le aree verdi urbane – foreste di latifoglie; foreste di conifere; foreste miste; formazioni erbose naturali; lande e brughiere; arbusti boschivi di transizione e aree scarsamente vegetate – presenti nelle città, nelle piccole città e nei sobborghi”<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> Comunicazione della Commissione del 20 maggio 2020, *Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030 - Ripartire la natura nella nostra vita*, COM(2020) 380 final.

<sup>58</sup> Obiettivo 2.2.8, *ivi*.

<sup>59</sup> Proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio sul ripristino della natura, COM(2022) 304 final.

<sup>60</sup> Considerando n. 43 della proposta di regolamento.

<sup>61</sup> Ar. 3, n. 13 della proposta di regolamento.

L'importanza di questi spazi verdi, in base alla proposta di regolamento, risiede nel fatto che “costituiscono habitat importanti per la biodiversità” e, inoltre, forniscono “servizi ecosistemici essenziali” per la popolazione<sup>62</sup>. In quest'ottica, essa sottolinea la necessità di “porre fine alla loro scomparsa ripristinandoli e ampliandoli, integrando in modo più adeguato le infrastrutture verdi e le soluzioni basate sulla natura nella pianificazione urbana”, nonché “inserendo le infrastrutture verdi, come tetti e muri verdi, nella progettazione degli edifici”<sup>63</sup>.

Tra gli obiettivi di ripristino contenuti nella proposta di regolamento si prevede, in particolare, di non registrare nessuna perdita netta di spazi verdi urbani rispetto al 2021 entro il 2030, e di incrementare la superficie nazionale totale degli spazi verdi urbani nelle città del 3% entro il 2040 e del 5% entro il 2050<sup>64</sup>.

La proposta appena esaminata è interessante sotto diversi profili. Innanzitutto perché, se approvata, introdurrebbe, per la prima volta in un atto giuridicamente vincolante dell'Unione europea, l'approccio sistemico al tema del verde urbano a cui si è accennato in precedenza. Dai considerando della proposta di regolamento emerge infatti chiaramente una concezione del verde urbano come infrastruttura necessaria per la fornitura di servizi ecosistemici e non come mera sommatoria di giardini e spazi verdi. Vero è che, nel dispositivo del regolamento, gli obiettivi di ripristino sono declinati in termini quantitativi; tuttavia dai considerando della proposta emerge una chiara indicazione sulle modalità attraverso cui gli Stati membri devono raggiungere quegli obiettivi: integrando le infrastrutture verdi nella pianificazione urbana e nella progettazione degli edifici<sup>65</sup>.

Per altro verso, la proposta di regolamento consacra l'importanza dei servizi ecosistemici urbani, i quali sono identificati con un'ampia varietà di benefici che comprendono, oltre alle tradizionali finalità estetiche e ricreative, anche “la riduzione e il contenimento del rischio di catastrofi naturali”, “il raffrescamento”, “la depurazione dell'acqua e dell'aria” e “la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici”<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> Considerando n. 43 della proposta di regolamento.

<sup>63</sup> Considerando n. 44 della proposta di regolamento.

<sup>64</sup> Art. 6 della proposta di regolamento.

<sup>65</sup> Considerando n. 44 della proposta di regolamento.

<sup>66</sup> Considerando n. 43 della proposta di regolamento.

c) *La disciplina nazionale*

Volgendo lo sguardo alla dimensione nazionale, il quadro che emerge è nel complesso piuttosto deludente, anche se si intravedono alcuni sviluppi degni di nota<sup>67</sup>.

La disciplina urbanistica del verde urbano rimane per lo più ancorata alle tecniche, risalenti agli anni Sessanta, della zonizzazione (area E, verde agricolo) e degli standard urbanistici<sup>68</sup>. Si tratta di una normativa che concepisce il verde come una riserva da proteggere anziché come un progetto da realizzare e, quindi, appare inadatta ad innescare quell'approccio proattivo cui si è accennato in precedenza<sup>69</sup>.

L'intervento normativo più significativo sull'argomento è la L. 14 gennaio 2013, n. 10, che perlomeno ha avuto il merito di introdurre una disciplina specificamente dedicata al verde urbano. La sua portata applicativa tuttavia risulta alquanto limitata: la legge infatti ha introdotto alcuni istituti di sicuro interesse, come il censimento del verde<sup>70</sup>, il piano del verde<sup>71</sup> e il bilancio arboreo<sup>72</sup>, i quali però sono strumenti facoltativi, dalla cui mancata adozione non discende alcuna conseguenza sanzionatoria. L'unico obbligo di legge, risalente alla L. 29 gennaio 1992, n. 113 e reiterato dalla L. 10/2013 (ma mai rispettato<sup>73</sup>) consiste nel porre a dimora un albero per ogni neonato<sup>74</sup>; il che la dice lunga sull'approccio dell'ordinamento italiano alla tematica del verde urbano (verde urbano = piantare alberi).

<sup>67</sup> Per un'accurata analisi della normativa italiana sul verde urbano, v. N. FERRUCCI, *Il verde urbano sotto la lente del giurista: una prima overview*, in *Diritto agroalimentare*, 2021, 2, pp. 247 e ss.

<sup>68</sup> Si veda per tutti la ricostruzione della genesi della disciplina urbanistica delle aree urbane operata da M. BROCCA, *Note in tema di verde urbano*, in *Ambienteditto*, 2021, 1, pp. 3 e ss.

<sup>69</sup> Così anche N. FERRUCCI, *Il verde urbano*, cit.

<sup>70</sup> Articolo 7 della L. 10 del 2013.

<sup>71</sup> Un riferimento indiretto ai piani del verde comunali si ritrova all'art. 6, comma 1, lett. e) della L. 10 del 2013. Indicazioni operative sui contenuti e sulle modalità di redazione di questi piani sono stati forniti dal Comitato per lo Sviluppo del Verde Pubblico, con il documento intitolato "Linee guida per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile", pubblicato nel 2017.

<sup>72</sup> Il bilancio arboreo è stato introdotto dall'art. 2 della L. 10 del 2013, intervenendo sul testo della L. 113 del 1992.

<sup>73</sup> Cfr. ASviS, *Infrastrutture verdi urbane e periurbane*, cit.

<sup>74</sup> Si tratta dell'obbligo previsto dall'art. 1 della L. 113 del 1992.

A ciò si aggiunga che i piani del verde, oltre ad essere facoltativi, sono di livello locale: manca cioè una pianificazione nazionale che fissi obiettivi vincolanti. Lo stesso Comitato per lo Sviluppo del Verde Pubblico, istituito presso il Ministero dell'Ambiente e incaricato dalla L. 10/2013 di redigere un "Piano nazionale del verde urbano"<sup>75</sup>, ha preferito denominare il proprio documento "Strategia"<sup>76</sup>, motivando tale scelta in considerazione del fatto che non si tratta di un vero piano territoriale, perché non incide sulle scelte di pianificazione territoriale che rimangono appannaggio delle autorità territoriali, né di un programma, perché non indica le azioni specifiche da adottare e non dispone delle risorse per realizzarle<sup>77</sup>.

Nonostante non sia un piano vincolante, la Strategia nazionale del verde urbano del 2018 ha comunque avuto l'effetto di richiamare l'attenzione del Governo sulla necessità di investire risorse sulla realizzazione di nuove infrastrutture verdi e, in particolare, delle c.d. "foreste urbane". Proprio l'immagine della "foresta" è infatti stata assunta dal Comitato come riferimento scientifico e culturale al fine di evidenziare la dimensione sistemica del verde urbano, in cui si integrano considerazioni di carattere ambientale e sociale<sup>78</sup>.

A questa strategia ha fatto seguito il D.L. 14 ottobre 2019, n. 111 (c.d. Decreto Clima), il quale ha lanciato un programma sperimentale di forestazione urbana nell'ambito delle Città metropolitane, stanziando

<sup>75</sup> V. l'art. 3, comma 2, lett. c) della L. 10 del 2013.

<sup>76</sup> Comitato per lo Sviluppo del Verde Pubblico, Strategia nazionale del verde pubblico "Foreste urbane resilienti ed eterogenee per la salute e il benessere dei cittadini".

<sup>77</sup> Osserva infatti il Comitato che "Sebbene nella Legge 10 si parli di "Piano", non si tratta evidentemente di un piano territoriale propriamente detto, in quanto non ha un impatto diretto sul territorio, ma stabilisce i criteri cui devono attenersi e le modalità con cui devono agire le amministrazioni interessate alla redazione di autentici piani territoriali (per i contenuti specifici, in particolar modo Comuni e Aree metropolitane). Non è configurabile nemmeno come un programma in quanto non programma di per sé azioni con uno specifico contenuto applicativo e non prevede finanziamenti per la loro realizzazione. Pertanto il Comitato ha scelto di investire sulla redazione di una STRATEGIA nazionale del verde urbano".

<sup>78</sup> Nella Strategia infatti il Comitato spiega di avere "assunto come riferimento culturale e scientifico la "foresta" proprio per esaltare l'esigenza di integrazione tra fattori fisici, biologici, culturali, storici e gestionali".

15 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021 per il finanziamento di progetti di riforestazione<sup>79</sup>.

L'esperienza positiva del Decreto Clima ha quindi portato all'inserimento nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) di un apposito investimento dedicato alla "Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano"<sup>80</sup>, il quale prevede lo "sviluppo di boschi urbani e periurbani, piantando almeno 6,6 milioni di alberi (per 6.600 ettari di foreste urbane)". In attuazione di tale linea di intervento, nel 2021 è stato adottato dal Ministero della Transizione Ecologica il "Piano di forestazione urbana ed extraurbana", la cui "vision principale" consiste nella "esigenza di riportare la natura in città", in considerazione della "capacità delle foreste di costituire nel loro insieme una straordinaria "infrastruttura verde metropolitana" e di rispondere alla "sempre maggiore domanda di servizi ecosistemici"<sup>81</sup>.

Sulla stessa linea si pone anche la Strategia Nazionale Biodiversità 2030<sup>82</sup>, elaborata nel 2022, che dedica alla "Biodiversità urbana" un intero obiettivo, a sua volta articolato in tre azioni: favorire il rinverdimento urbano; arrestare la perdita della biodiversità nelle aree urbane; integrare le soluzioni basate sulla natura nella pianificazione urbana<sup>83</sup>.

Sotto un altro versante, il rinnovato atteggiamento nei confronti della tematica del verde urbano emerge anche dal DM del 10 marzo 2020<sup>84</sup> recante l'approvazione dei nuovi criteri ambientali minimi (CAM) che devono essere obbligatoriamente seguiti dai Comuni nell'affidamento degli appalti relativi al servizio di gestione del verde pubblico. Questo decreto muove dall'obiettivo di incrementare e va-

<sup>79</sup> V. l'art. 4 del D.L. 111 del 2019.

<sup>80</sup> Si tratta dell'investimento 3.1 collocato nella Missione 2, Componente 4, Linea di intervento 3.

<sup>81</sup> "Piano di forestazione urbana ed extraurbana", pp. 17-18.

<sup>82</sup> V. la Strategia Nazionale Biodiversità 2030, pubblicata il 25 luglio 2022 sul sito del Ministero della Transizione Ecologica.

<sup>83</sup> Obiettivo B10 "Arrestare la perdita di ecosistemi verdi urbani e periurbani e della biodiversità urbana. favorire il rinverdimento urbano e l'introduzione e la diffusione delle soluzioni basate sulla natura".

<sup>84</sup> Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 10 marzo 2020, "Criteri ambientali minimi per il servizio di gestione del verde pubblico e la fornitura di prodotti per la cura del verde".

lorizzare il patrimonio del verde pubblico, considerati gli importanti benefici di quest'ultimo per la salute e il benessere della popolazione. In quest'ottica, il decreto introduce una serie di raccomandazioni rivolte alle stazioni appaltanti ai fini dell'adozione di "un approccio sistematico, integrato ed innovativo alla gestione del verde intesa sia come manutenzione dell'esistente e sua valorizzazione e sia come realizzazione del nuovo"<sup>85</sup>.

*d) Cenni sulla legislazione regionale*

A completamento di questa disamina, meritano infine di essere segnalati alcuni interventi legislativi adottati dalle Regioni italiane, che, pur muovendosi all'interno di una cornice normativa statale inadeguata<sup>86</sup>, hanno integrato le nuove dimensioni del verde urbano nella disciplina regionale in materia urbanistica e di rigenerazione urbana<sup>87</sup>.

Una delle prime Regioni ad adottare questa prospettiva è stata l'Emilia-Romagna, che nella legge regionale sul governo del territorio del 2017 ha introdotto, tra i contenuti necessari del Piano territoriale metropolitano, la disciplina delle "reti ecologiche e delle infrastrutture verdi", nonché "l'individuazione dei servizi ecosistemici ed ambientali forniti dai sistemi ambientali"<sup>88</sup>.

<sup>85</sup> Paragrafo B.

<sup>86</sup> Per una critica della disciplina statale in materia di governo del territorio, rea di non fornire una cornice giuridica di riferimento adeguata, v. G.F. CARTEI, *Note critiche a margine di un disegno di legge in materia di rigenerazione urbana*, in *Munus*, 2022, pp. 133 e ss.

<sup>87</sup> In materia di rigenerazione urbana vi è una vasta letteratura giuridica, la quale ha evidenziato, tra l'altro, il contributo offerto dalla legislazione regionale all'evoluzione della disciplina urbanistica in rapporto alla tutela ambientale. Senza pretesa di esaustività, tra gli studi più rilevanti si ricordano F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017; G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, 3/2017, pp. 603 e ss.; nonché i lavori monografici di A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018; G. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Napoli, 2022.

<sup>88</sup> Articolo 41, comma 6, L.R. Emilia-Romagna del 21 dicembre 2017, n. 24.

Interessante è poi la scelta della Regione Sicilia di indicare “la rete pianificata di corridoi ecologici ed infrastrutture verdi” tra le infrastrutture per l’urbanizzazione degli insediamenti, di cui la pianificazione urbanistica comunale deve assicurare una dotazione adeguata<sup>89</sup>. Analogamente, la Regione Lombardia nel 2021 ha stabilito che i tetti verdi, le infrastrutture verdi multifunzionali e gli orti urbani, dal momento che implementano “il sistema del verde urbano e la produzione di servizi ecosistemici”, rientrano tra le “attrezzature di interesse generale”, la cui realizzazione può concorrere al fabbisogno delle dotazioni per servizi<sup>90</sup>. Una singolarità di questa legge regionale è che essa fornisce una definizione normativa di “infrastrutture verdi multifunzionali”, quali “interventi di forestazione urbana [...] o per la realizzazione di sistemi verdi misti [...], finalizzati all’implementazione di un ecosistema urbano sostenibile mediante l’interconnessione tra verde e costruito e il potenziamento delle connessioni ecologiche locali”<sup>91</sup>.

Altre Regioni, infine, pur non avendo integrato le infrastrutture verdi e i servizi ecosistemici nelle rispettive leggi urbanistiche regionali, vi hanno fatto però riferimento nelle leggi sulla rigenerazione urbana. In particolare, la Calabria e la Campania nel 2022 hanno introdotto, tra le condizioni che devono essere soddisfatte nell’ambito di interventi di rigenerazione urbana, la “realizzazione di aree verdi e servizi ecosistemici nonché di infrastrutture ecologiche finalizzate all’incremento della biodiversità nell’ambiente urbano”<sup>92</sup> (Calabria) o l’incremento di “infrastrutture verdi multifunzionali” (Campania)<sup>93</sup>.

<sup>89</sup> Art. 45, comma 4, L.R. Sicilia 13 agosto 2020, n. 19.

<sup>90</sup> Art. 3, comma 5, L.R. Lombardia 8 novembre 2021, n. 21.

<sup>91</sup> Art. 2, comma 1, lett. d), L.R. Lombardia 8 novembre 2021, n. 21.

<sup>92</sup> Art. 4, comma 1, L.R. Calabria 7 luglio 2022, n. 25.

<sup>93</sup> Art. 4, comma 9, lett. e), L.R. Campania 10 agosto 2022, n. 13.



#### 4. *In conclusione: verso la tutela degli ecosistemi urbani*

In conclusione, l'analisi normativa svolta nell'ultimo paragrafo ha mostrato come le linee di tendenza emergenti dalla letteratura scientifica abbiano iniziato, negli ultimi anni, a trovare corrispondenza anche nella disciplina giuridica del verde urbano.

Per quanto riguarda, in particolare, le infrastrutture verdi, si è visto come queste, a livello internazionale, siano state menzionate espressamente nelle decisioni più recenti adottate nell'ambito della Convenzione sulla diversità biologica, le quali hanno invitato gli Stati contraenti ad integrare le considerazioni legate alla biodiversità nella pianificazione urbanistica e nella progettazione degli interventi infrastrutturali. A livello europeo, il concetto di infrastrutture verdi ha acquisito rilevanza a partire dalla Comunicazione della Commissione del 2013, sebbene i progressi compiuti da allora in questo ambito siano stati nel complesso limitati<sup>94</sup>. Uno sviluppo importante, in questo senso, è rappresentato dalla proposta di regolamento dell'Unione europea sul ripristino della natura, in corso di approvazione, che incorpora il concetto di infrastrutture verdi e le indica tra gli strumenti per conseguire gli obiettivi di ripristino degli ecosistemi urbani. Anche sul piano nazionale, le infrastrutture verdi sono al centro degli atti di *policy* adottati dal Ministero dell'Ambiente e dal Comitato per lo Sviluppo del Verde Pubblico, dove sono declinate soprattutto nell'accezione di 'foreste urbane'. Manca tuttavia, fino a questo momento, a livello statale una disciplina di *hard law* dedicata a questo tema, come quella che invece è possibile rinvenire in alcune recenti leggi regionali.

Quanto poi alla capacità del verde urbano di erogare servizi ecosistemici – in particolare, servizi ecosistemici 'urbani' – si tratta di acquisizione ormai diffusa a tutti i livelli di governo, quantomeno a partire dalla pubblicazione dello studio del 2012 sul rapporto tra biodiversità e urbanizzazione e del MAES del 2016. Riferimenti all'importanza dei servizi ecosistemici in ambito urbano si ritrovano nell'Accordo globale sulla biodiversità di Kunming-Montreal del 2022 e nella proposta di regola-

<sup>94</sup> Cfr. in questo senso la Relazione della Commissione europea del 24 maggio 2019, *Riesame dei progressi compiuti nell'attuazione della strategia dell'UE per le infrastrutture verdi*, COM(2019) 236 final.

mento della Commissione europea sul ripristino della natura, così come, a livello nazionale, nel Piano di forestazione urbana ed extraurbana del 2021 e in diverse leggi regionali.

Anche il concetto di ‘ripristino ecologico’ ha trovato spazio in alcuni degli interventi normativi più recenti, sebbene per il momento soltanto in atti di *soft law*. A livello internazionale, l’Accordo di Kunming-Montreal pone tra gli obiettivi da raggiungere per il 2030 un “incremento significativo” della superficie e della qualità degli spazi verdi urbani, oltretutto un “miglioramento” della biodiversità urbana. A sua volta, la proposta di regolamento sul ripristino della natura fissa obiettivi vincolanti di nessuna perdita netta e incremento degli spazi verdi urbani per i prossimi decenni. Sul piano nazionale, questa prospettiva si trova rispecchiata nelle politiche di riforestazione intraprese negli ultimi anni dal Governo, nonché nei nuovi CAM sul verde pubblico, dove viene sottolineata l’importanza di progettare nuovi spazi verdi, oltre che di mantenere quelli esistenti.

Nel complesso, la mutata concezione del rapporto tra urbanizzazione e biodiversità ha portato al superamento della risalente contrapposizione tra città ed ecosistemi, a vantaggio di una visione integrata che favorisce la considerazione delle città stesse come ‘ecosistemi’ al pari di altri, più tradizionali, ecosistemi terrestri. La concezione delle città come ‘ecosistemi urbani’ è stata recepita, in particolare, nella Strategia europea sulla biodiversità del 2030, nonché soprattutto nella proposta di regolamento sul ripristino della natura, dove gli ‘ecosistemi urbani’ sono trattati parallelamente agli ecosistemi marini, costieri, agricoli e forestali. Un simile approccio si ritrova anche nella citata legge regionale della Lombardia del 2021, dove si sottolinea l’importanza di realizzare un “ecosistema urbano sostenibile”, risultato della interconnessione tra verde e costruito.

Beninteso, quelli sopra richiamati sono interventi ancora sporadici, peraltro in gran parte privi di efficacia vincolante, i quali pur denotando delle linee di tendenza, certamente non bastano da soli a sovvertire l’impostazione di fondo della disciplina urbanistica, che rimane ancorata ai vecchi (e non più adeguati) schemi. Saranno necessarie molte altre iniziative, a tutti i livelli, prima che queste tendenze riescano a mutare impostazioni radicate da decenni nelle amministrazioni pubbliche e nelle aule di tribunale. Ciò nondimeno, gli interventi più recenti

adottati a livello sovranazionale e nazionale sembrano effettivamente preludere ad una nuova concezione della città, non più come nemesi dell'ambiente circostante, ma come parte integrante di uno degli 'ecosistemi' meritevoli di tutela ai sensi del nuovo art. 9 Cost.: l'«ecosistema urbano»<sup>95</sup>.

<sup>95</sup> Non è chiaramente questa la sede per approfondire le conseguenze che la modifica dell'art. 9 Cost., operata dalla l. cost. 1 del 2022, potrà comportare rispetto alla tematica in esame. Ai fini del presente scritto, basti sottolineare come, già nei primi commenti della riforma, si sia segnalato che l'introduzione dei concetti di "biodiversità" ed "ecosistemi" imponga l'adozione di un approccio 'sistemico', nonché di considerare il concetto di 'servizi ecosistemici', in quanto strettamente collegato alla tutela della biodiversità. Cfr. in questo senso F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, 1, p. 19.

## ABSTRACT

*Urban ecosystems – green urban areas – ecosystem services  
green infrastructures – urban biodiversity*

*The article analyses recent developments in the legal regulation of urban green areas. After outlining some conceptual evolutions emerging from the relevant scientific scholarship, the article verifies whether these evolutions have been transposed into the supranational and Italian legal framework. The outcome shows that although there is a growing consensus in the international community on the need to consider urban green areas as infrastructures providing essential ecosystem services, the legal framework is struggling to keep up.*

## Orti urbani: tra il “riempimento” di spazi cittadini e i vuoti di disciplina giuridica

LUCA GALLI

SOMMARIO: 1. Gli orti urbani: un fenomeno in espansione. – 2. Orti urbani, beni comuni e amministrazione condivisa. – 3. La limitata considerazione degli orti urbani da parte del legislatore nazionale. – 4. I circoscritti interventi dei legislatori regionali. – 4.1. (...segue) I casi particolari di Lombardia e Toscana. – 5. Il fiorentino panorama a livello locale. – 6. Conclusioni: il vuoto come spazio creativo.

### 1. *Gli orti urbani: un fenomeno in espansione*

All'interno del più vasto panorama del verde cittadino quale espressione di un diritto urbanistico che sia anche strumento di tutela dell'ambiente e della biodiversità, un fenomeno relativamente recente sta acquisendo via via maggiore importanza: quello degli orti urbani.

A guardare i dati, infatti, la quasi totalità delle principali città italiane è oramai caratterizzata dalla presenza di tali orti<sup>1</sup>, la cui diffusione è cresciuta esponenzialmente negli ultimi dieci anni (sicuramente nel centro-nord Italia, ma ormai anche nelle Regioni del sud) sino ad occupare oltre tre milioni di metri quadrati del territorio nazionale<sup>2</sup>, per l'appunto

<sup>1</sup> Secondo i dati ISTAT aggiornati al 2020, ottanta capoluoghi di provincia sui centonove esistenti presentano orti urbani nel proprio territorio; tali informazioni sono reperibili sulla rete interconnessa.

<sup>2</sup> In questo senso si esprimono i dati raccolti da Coldiretti, prima nel 2014 e poi nel 2018, laddove si attesta una crescita sostanziale degli spazi ortivi nelle città capoluogo (oltre il 40% in cinque anni), individuando anche alcune Regioni in cui il fenomeno è

giocando un ruolo non trascurabile nella ‘trasformazione ecologica’ di molti centri abitati<sup>3</sup>.

Le ragioni dietro a questa crescita possono sicuramente rintracciarsi nel carattere multifunzionale degli orti, ossia nella loro capacità di produrre ‘servizi ecosistemici’, quali benefici multipli per la collettività di riferimento<sup>4</sup>, che vanno dal miglioramento ambientale del tessuto urbano (in termini di qualità dell’aria, riduzione dell’inquinamento acustico, contenimento del consumo del suolo, recupero di specie tipiche del territorio), all’impatto positivo sulle condizioni socio-culturali e di vita della popolazione locale (diventando luogo di incontro dei diversi componenti della comunità, nonché fonte di occasioni educative, didattiche, di cura della salute e di recupero dei soggetti svantaggiati, ma anche di integrazione del reddito e lotta alle problematiche alimentari). Il tutto fornendo alle Amministrazioni cittadine modalità alternative di gestione del proprio territorio, capaci di ridurre la spesa pubblica e allo stesso tempo accelerare i processi di recupero di aree disagiate<sup>5</sup>.

particolarmente diffuso, quali l’Emilia-Romagna (700.000 m<sup>2</sup>), la Lombardia (200.000 m<sup>2</sup>), la Toscana (170.000 m<sup>2</sup>), il Veneto (160.000 m<sup>2</sup>) e il Piemonte (145.000 m<sup>2</sup>). I dati delle indagini 2014 e 2018 sono reperibili sulla rete interconnessa.

<sup>3</sup> Le stesse indagini Coldiretti citate alla nota precedente individuano in Bologna, Napoli, Milano, Torino, Verona e Roma alcuni dei Comuni in cui gli orti urbani hanno inciso più profondamente sul panorama cittadino. D’altra parte, è bene notare che il fenomeno ortivo si è diffuso in Italia ben più tardi rispetto alle esperienze di altri paesi, tra cui si possono menzionare i *Community Garden* newyorchesi o i *jardins partagés* parigini; per una ricognizione di queste esperienze, R. BARTOLETTI, *Orti e giardini collettivi: pratiche grassroots e politiche urbane*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2012, 3, pp. 427 e ss.

<sup>4</sup> Per una ricostruzione della nozione di ‘servizi ecosistemici’ quale tratto caratterizzante il verde pubblico in generale e, quindi, gli orti urbani in particolare, vedasi M. BROCCA, *Il verde urbano*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2020, pp. 265 e ss.

<sup>5</sup> La presenza di queste ‘esternalità positive’ in relazione alle esperienze ortive è fatto condiviso dagli Autori che hanno approfondito il fenomeno; vedasi, per esempio, M. BOTTIGLIERI, *I servizi pubblici locali di accesso al cibo e la Turin food policy*, in *Ammin.*, 2016, 1, pp. 73 e ss. e M. GOLLA, *Pianificazione urbanistica e attività economiche. Cibo e spazio urbano: urbanistica e mercati agroalimentari*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 3, pp. 209 e ss. Per una lettura che consideri gli orti anche uno strumento di promozione della sicurezza urbana, in chiave di rigenerazione di aree cittadine problematiche, vedasi in particolare A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 1, pp. 31 e ss.

Considerato come gli orti siano storicamente nati quale movimento ‘dal basso’, frutto dell’agire spontaneo della cittadinanza<sup>6</sup>, interrogarsi sul ruolo che debba avere il diritto innanzi a tale componente del verde urbano diviene quindi essenziale. Difatti, il moltiplicarsi delle esperienze locali ha comportato che nelle opere di quella dottrina – giuridica e non – che ha gettato un primo sguardo sul fenomeno aleggi l’interrogativo circa l’opportunità di procedere a una sua codificazione tramite una normativa di rango primario che lo legittimi una volta per tutte<sup>7</sup>. Così facendo, si giungerebbe a stabilizzarne le caratteristiche, uniformando anche le modalità di coinvolgimento delle popolazioni locali, sacrificando però l’elasticità tipica dello spontaneismo e gli spazi di manovra delle Amministrazioni territoriali, in nome appunto di una maggiore certezza giuridica.

Nel cercare di dare una risposta (diversa) a questo interrogativo, con

<sup>6</sup> Sulla nascita degli orti urbani come espressione di movimenti spontanei della popolazione civile, che solo gradualmente sono stati oggetto di riconoscimento e legittimazione dalle pubbliche autorità, concorda la totalità degli Autori che hanno affrontato la materia; su tutti, vedasi i contributi contenuti in G. CRESPI (a cura di), *Orti urbani: una risorsa*, Milano, 1982, quale prima ricerca sistematica sul fenomeno ortivo italiano, allora ai propri albori e appunto esistente solo in chiave di spontaneismo, salvo rarissime eccezioni.

<sup>7</sup> L’interrogativo è sicuramente sollevato da E. BERTONCINI, *Gli orti urbani*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, cit., pp. 283 e ss. (spec. p. 288), in cui l’Autore formula la seguente risposta: “Una norma nazionale è, però, quanto meno auspicabile, sia per dare impulso alla nascita di norme regionali e, conseguentemente, di progettualità diffuse in tutto il paese e inserite in un quadro normativo il più possibile organico ed omogeneo, sia per evitare il proliferare di definizioni e modelli denominati in modi fantasiosi o, più concretamente, impropri o capaci di generare confusione”. Nel fornire questa risposta, tuttavia, lo stesso Autore riconosce la conseguente sfida dettata dalla necessità di non soffocare i profili di libertà e di capacità di adattamento del fenomeno al contesto locale: tratti alla base della sua stessa nascita e rapida crescita a livello nazionale. Ancora, sull’opportunità di giungere a una codificazione del fenomeno degli orti urbani si interroga anche A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, cit., p. 31 e ss., con l’Autrice che adotta posizioni meno nette in favore della piena cristallizzazione legislativa delle esperienze ortive, riconoscendo che “l’emanazione di regole formalizzate sul punto potrebbe costituire fonte di certezza giuridica per tutte le parti coinvolte”, ma dando atto allo stesso tempo del “rischio correlato al possibile eccessivo irrigidimento di formule che, per risultare realmente efficienti, devono presentare margini di adattabilità alla luce delle circostanze di fatto riscontrabili nei singoli territori”.

le successive pagine si intende procedere a una prima operazione tassonomica che, a fronte dei limitatissimi riferimenti offerti dal legislatore nazionale e dei circoscritti interventi di quello regionale, sappia donare agli orti urbani una collocazione nella realtà del diritto. Tale inquadramento sarà quindi prodromico alla verifica di quali siano gli istituti giuridici (e se siano adeguati) già a disposizione delle Amministrazioni e della cittadinanza locali per gestire e assicurare un corretto sviluppo degli spazi orticoli cittadini.

## 2. *Orti urbani, beni comuni e amministrazione condivisa*

Volendo fornire una definizione di orti urbani, essi possono essere inquadrati come quelle aree di verde pubblico all'interno di un agglomerato urbano gestite da cittadini o associazioni che li adibiscono alla piccola coltivazione, priva di scopo di lucro, generando prodotti destinati al consumo familiare, nonché favorendo la riabilitazione fisica e sociale dei fruitori, e contribuendo allo stesso tempo al recupero di zone abbandonate o sottoutilizzate della città.

D'altro canto, questa prima determinazione può essere ulteriormente dettagliata andando a individuare sottocategorie di orti urbani a seconda della loro natura e dei loro differenti obiettivi. Si hanno così, ad esempio: orti didattici, generalmente istituti presso edifici scolastici con funzioni di educazione alimentare e ambientale per gli studenti; orti terapeutici, in cui l'attività di coltivazione è principalmente finalizzata al recupero di pazienti ospedalieri e non; orti sociali, tesi a garantire l'accesso al cibo per i cittadini in condizioni di maggiore marginalità; orti civici, in cui la coltivazione condivisa mira a diventare strumento di socializzazione e integrazione dei componenti di una comunità<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Per un'elencazione delle varie sottocategorie di orti urbani vedasi, per esempio, E. BERTONCINI, *Gli orti urbani*, cit., p. 284 e M. BOTTIGLIERI, *I servizi pubblici locali di accesso al cibo e la Turin food policy*, cit., p. 77. Un duplice profilo merita però menzione, quanto a queste classificazioni: da un lato, un medesimo orto può avere plurime finalità, così da rendere l'inquadramento in una o in un'altra specie più difficoltoso (e forse superfluo); dall'altro, non vi è necessariamente uniformità nel denominare le differenti categorie di orti, sia in dottrina, sia nelle esperienze concrete all'interno dei vari Comuni (per esempio, ipotesi in alcuni casi inquadrate come 'orti civici', in altri vengono denominate



Dalla pluralità di fini appena tratteggiata, dunque, risulta palese come essi possano divenire espressione della innegabile polifunzionalità dell'azione pubblica di gestione del territorio, in cui i profili giuridici e sociologici risultano sempre più strettamente intrecciati<sup>9</sup>. Non stupisce, quindi, che le riflessioni più numerose in tema di orti urbani siano rinvenibili nella produzione di scienze ulteriori rispetto a quelle giuridiche, come la geografia politico-economica, l'antropologia e la sociologia<sup>10</sup>.

In queste ricostruzioni, l'istituzione spontanea e la cura diretta da parte della cittadinanza degli orti urbani vengono considerate manifestazione della crescente insofferenza rispetto alla concezione neoliberista dei centri abitati – divenuti spazio di solitudine e isolamento – e dunque sforzo per ritrasformarli in luoghi di incontro, fiducia e conoscenza reciproca<sup>11</sup>. In senso più ampio, poi, gli orti urbani possono veicolare un'idea di opposizione al modello capitalista e a un'economia prettamente di

'orti condivisi'). La non omogeneità della nomenclatura, d'altra parte, non determina gravi conseguenze nella realtà pratica, laddove le attività ortive siano effettivamente regolate e gestite compatibilmente alla loro natura e alle loro specifiche finalità.

<sup>9</sup> Il riconoscimento della polifunzionalità degli strumenti di gestione del territorio è chiaramente riscontrabile in M.S. GIANNINI, "Ambiente", *saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 1, pp. 15 e ss., ora in *Id.*, *Scritti*, VI, Milano, 2005, 445 e ss., in cui l'Autore afferma che "tutti gli interessi confluiscono [...] nella disciplina urbanistica". Con specifico riferimento alla polifunzionalità della gestione del territorio in relazione al fenomeno degli orti urbani, vedasi A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, cit., p. 31 e ss. Ancora, M. GOLLA, *Pianificazione urbanistica e attività economiche. Cibo e spazio urbano: urbanistica e mercati agroalimentari*, cit., pp. 209 e ss., in cui l'Autrice parla di "dimensione sociologica dell'urbanistica" a fronte dei suoi plurimi impatti sulla vita degli individui nei centri abitati.

<sup>10</sup> Di alcune queste opere si dà atto nelle note qui immediatamente successive.

<sup>11</sup> Quanto alla concezione neoliberale della città, su tutti, M. AUGÉ, *Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, Milano, 2009 (prima pubbl. 1992); Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Roma-Bari, 2002; P. BEVILACQUA, *L'utilità della storia*, Roma, 2007. Per una qualifica degli orti urbani come meccanismo di opposizione a tale trasformazione neoliberale, vedasi P. MUDU, A. MARINI, *Radical Urban Horticulture for Food Autonomy: Beyond the Community Gardens Experience*, in *Antipode*, 2018, 2, pp. 549 e ss.; B. DEL MONTE, V. SACHSÉ, *Coltivare la città. Gli orti urbani condivisi come pratica di riappropriazione dello spazio pubblico nel contesto romano*, in *Antropologia*, 2017, 3, pp. 195 e ss.; F. FRENI, *Codici di autodisciplina e libertà di coscienza: per una democrazia più partecipativa e solidale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2015, 17, p. 50.

mercato, laddove diventano strumento di contrasto al consumo intensivo del suolo (sotto forma della speculazione immobiliare e della crescente privatizzazione del territorio cittadino) e di alternativa locale e più naturale al sistema globalizzato e industrializzato di produzione alimentare<sup>12</sup>. Gli orti urbani, dunque, risultano espressione dell'agire collettivo e di comunità, in cui i cittadini si fanno promotori della riappropriazione e della (auto)gestione degli spazi pubblici. Ciò anche in chiave di critica verso un'inadeguatezza degli strumenti classici di pianificazione urbanistica, ritenuti incapaci di assicurare una piena e corretta partecipazione della collettività nelle scelte sul governo del territorio e, quindi, inadeguati a comprendere e soddisfare appieno le esigenze locali<sup>13</sup>. In sintesi, l'orto urbano appare come una diretta rivendicazione del "diritto alla città" da parte dei suoi abitanti, inteso come spinta alla gestione comune e alla fruizione condivisa degli spazi e delle risorse cittadine<sup>14</sup>.

Alla luce di tutto ciò, palesi appaiono i punti di contatto con due figure di formazione relativamente recente nel panorama degli istituti giuridici: i beni comuni e l'amministrazione condivisa.

Infatti, se si volesse trovare una collocazione degli orti urbani nell'u-

<sup>12</sup> Sulla idea di orti urbani come strumento di resistenza alle dinamiche dell'economia capitalista, specie nel contesto dei c.d. *alternative food network*, ossia di quegli spazi territoriali in cui sono praticate attività di produzione alimentare secondo logiche di mutuo aiuto e scambio non mercantili, vedasi G. MIGLIORE, P. ROMEO, R. TESTA e G. SCHIFANI, *Beyond Alternative Food Networks: Understanding Motivations to Participate in Orti Urbani in Palermo*, in *Culture, Agriculture, Food and Environment*, 2019, 2, pp. 129 e ss.; P. MUDU, A. MARINI, *Radical Urban Horticulture for Food Autonomy: Beyond the Community Gardens Experience*, cit., pp. 549 e ss.; B. DEL MONTE, V. SACHSÉ, *Coltivare la città. Gli orti urbani condivisi come pratica di riappropriazione dello spazio pubblico nel contesto romano*, cit., pp. 195 e ss.; R. GHOSE, M. PETTYGROVE, *Urban Community Gardens as Spaces of Citizenship*, in *Antipode*, 2014, 0, pp. 1 e ss.; A.D. WILSON, *Beyond Alternative: Exploring the Potential for Autonomous Food Spaces*, ivi, 2013, 3, pp. 719 e ss.; E. EIZENBERG, *Actually existing commons: Three moments of space of community gardens in New York City*, ivi, 2012, 3, pp. 764 e ss.

<sup>13</sup> L'inadeguatezza degli strumenti di gestione pianificata del territorio nel cogliere le esigenze effettive della popolazione cittadina è affermata e puntualmente rappresentata, in relazione al fenomeno ortivo romano, da B. DEL MONTE, V. SACHSÉ, *Coltivare la città. Gli orti urbani condivisi come pratica di riappropriazione dello spazio pubblico nel contesto romano*, cit., pp. 195 e ss.

<sup>14</sup> Su questa concezione di 'diritto alla città', vedasi H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Verona, 2014 (prima pubbl. 1968) e, più recentemente, D. HARVEY, *The right of the city*, in *New Left Review*, 2008, 53, pp. 23 e ss.

niverso del diritto, pochi dubbi residuerebbero circa la loro riconducibilità alla famiglia del c.d. ‘beni comuni’. Con tale categoria si è soliti indicare quei beni la cui piena utilità trova espressione al di fuori delle dinamiche di godimento proprietarie, individuali ed esclusive, ma in una loro gestione comunitaria, tramite un uso condiviso capace di soddisfare bisogni essenziali della stessa collettività cui sono imputabili<sup>15</sup>. Evidenti, dunque, sono le analogie con quanto già detto circa le modalità di gestione degli orti (affidata ai cittadini o a loro associazioni), nonché con la loro attitudine a generare ‘servizi ecosistemici’, ossia a soddisfare congiuntamente una pluralità di bisogni basilari della comunità di riferimento, sia direttamente (si pensi, per esempio, all’integrazione del reddito e all’accesso al cibo per gli individui che lavorano gli orti, a cui spettano generalmente i frutti della coltivazione), sia indirettamente (si pensi, per esempio, ai già accennati benefici ambientali delle aree coltivate, tali da riverberarsi su tutti gli abitanti della zona interessata dal fenomeno ortivo)<sup>16</sup>. A conferma di questa visione, poi, le caratteristiche degli orti urbani sembrano capaci di farli contemporaneamente rientrare all’interno delle differenti categorie in cui i beni comuni sono suddivisi in dottrina. Essi, infatti, presentano punti di contatto sia con i c.d. beni comuni ‘tradizionali’ (tra cui vengono solitamente annoverati anche i terreni agricoli e coltivabili, laddove la coltivazione è tratto essenziale degli orti urbani), sia con i c.d. beni comuni ‘globali’ (tra cui vi sono le risorse ambientali,

<sup>15</sup> La produzione dottrinale in materia di beni comuni è oramai particolarmente ampia; senza pretese di esaustività, B. TONOLETTI, *Costituzione giuridica delle cose e rigenerazione del legame sociale*, in *Dir. amm.*, 2019, 2, pp. 249 e ss.; F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione dei beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017; M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Napoli, 2016; P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L’esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, 2016, 2, pp. 1 e ss.; F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, 2, pp. 271 e ss.; U. POMARICI, *Beni comuni*, in *Id.* (a cura di), *Atlante di filosofia del diritto. Selezione di voci*, Torino, 2013, pp. 3 e ss.; F. CORTESE, *Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?*, in *Giornale dir. amm.*, 2011, 11, pp. 1170 e ss.; U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011; G. ARENA, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l’Italia fra cittadini e istituzioni*, Milano, 2000.

<sup>16</sup> Per un’espressa riconduzione degli orti urbani fra i beni comuni, vedasi R. BARTOLETTI, *Orti e giardini collettivi: pratiche grassroots e politiche urbane*, cit., p. 430.

a cui è possibile ricondurre il suolo e la biodiversità, per l'appunto preservati tramite gli orti) e sia, infine, con i c.d. 'new commons' (nell'ambito dei quali la dottrina ricolloca anche gli spazi verdi cittadini, di cui gli orti urbani sono indubbia manifestazione)<sup>17</sup>.

Se, quindi, il corretto utilizzo dei beni comuni passa attraverso il riconoscimento di un ruolo attivo nella loro gestione di coloro che compongono le comunità di riferimento, anche in questo caso evidente è la consonanza con quel modello di azione amministrativa in cui il perseguimento dei pubblici interessi non è più prerogativa delle sole autorità, ma viene 'condiviso' con i c.d. 'cittadini attivi'. Infatti, come oramai ben noto e riconosciuto – anche e soprattutto a livello di giurisprudenza costituzionale<sup>18</sup> – l'amministrazione condivisa si manifesta attraverso il coinvolgimento degli amministrati nelle scelte dell'Amministrazione, oltre che nella loro implementazione. Coinvolgimento da attuarsi secondo dinamiche ultronee e ben distinte da quelle di mercato, a fronte dell'apertura degli individui di mettere a disposizione – in chiave solidale e sussidiaria<sup>19</sup> – le proprie risorse, il proprio tempo, le proprie energie e

<sup>17</sup> Per una sintetica ed efficace ricostruzione di queste categorie, si vedano M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, in *Giornale dir. amm.*, 2018, 5, pp. 559 e ss. e F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, cit., pp. 37 e ss.

<sup>18</sup> Il riferimento è a Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131, in cui i giudici hanno espressamente riconosciuto la legittima presenza nell'ordinamento di rapporti tra Amministrazione e operatori privati che poggiano sulla convergenza di azione e obiettivi, sulla condivisione di energie e sforzi nel perseguimento degli interessi pubblici e, quindi, sul modello dell'«amministrazione condivisa» e della «cittadinanza attiva». Per un'analisi dottrinale della pronuncia, D. DE PRETIS, *Principi costituzionali e amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, 2022, pp. 31 e ss.; A. ALBANESE, *La collaborazione fra enti pubblici e terzo settore nell'ambito dei servizi sociali: bilanci e prospettive*, in *Ist. fed.*, 2022, 3, pp. 635 e ss.; G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. cost.*, 2020, 3, pp. 1449D e ss. e, più nel dettaglio, la pluralità di interventi contenuti in A. FICI, L. GALLO e F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Napoli, 2020.

<sup>19</sup> Per un'efficace ricognizione dei principi costituzionali alla base dell'amministrazione condivisa, vedasi G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2017, 1, pp. 42 e ss. Per una ricostruzione più ad ampio respiro, sia consentito il rinvio a L. GALLI, *La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti Paradigmi di coinvolgimento della società civile nei percorsi*

le proprie conoscenze, non per l'arricchimento individuale, ma per la crescita del benessere collettivo<sup>20</sup>.

Risulta chiaro, quindi, come i cittadini che partecipano all'individuazione delle aree urbane sottoutilizzate, alla definizione delle modalità di recupero tramite l'avvio di progetti ortivi e, infine, alla realizzazione e alla gestione degli orti stessi, il tutto senza corrispettivo monetario alcuno, divengano espressione della surrichiamata cittadinanza attiva e 'condividano' la funzione amministrativa di cura del territorio, operando in perseguimento del medesimo interesse affidato agli Enti locali<sup>21</sup>. In questo modo, si alterano i dettami classici dell'agire amministrativo, determinando il passaggio della popolazione locale (o, almeno, della porzione di essa disposta ad 'attivarsi') da meri beneficiari passivi dell'azione pubblica a co-amministratori della stessa. In questa maniera essi consentono non solo un risparmio di risorse (appunto sostituite dall'agire volontario privato), ma anche facilitano l'orientamento dell'azione di cura degli interessi della collettività verso una maggiore corrispondenza alle effettive esigenze di una società di cui i cittadini attivi sono diretta espressione<sup>22</sup>.

D'altra parte, proprio la permanenza di interessi pubblici dietro la corretta realizzazione e utilizzazione degli orti urbani (su tutti, quelli di gestione del territorio e di tutela ambientale) e la loro capacità di soddisfare bisogni essenziali della comunità di riferimento precludono a una totale sostituzione del privato sul pubblico o, comunque, a un'assoluta eclissi degli strumenti normativi e amministrativi. Appare dunque necessaria l'individuazione di regole e istituti volti a garantire l'adeguata collocazione degli orti nel tessuto urbano, la loro piena accessibilità da parte degli individui interessati, la loro fruizione effettivamente condivisa e la

*di inclusione sociale*, Torino, 2022, specialmente il capitolo 1 e la bibliografia ivi richiamata.

<sup>20</sup> Ancora, sull'amministrazione condivisa, basti qui citare l'artefice di tale nozione, coniata in G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, 3-4, 29 e ss. e successivamente sviluppata in numerose altre opere (e.g., ID., *Cittadini attivi: un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, 2006).

<sup>21</sup> Sull'identità di interessi pubblico-privati nell'azione solidale e sussidiaria dei cittadini, vedasi F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, ora in ID., *Scritti giuridici*, Milano, 2006, I, 869 e ss., il cui pensiero sta alla radice dell'idea stessa di amministrazione condivisa.

<sup>22</sup> Così G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, cit., p. 36.

loro corretta conservazione, di modo che la forza creativa dello spontaneismo ‘dal basso’ non vada dispersa in un’azione incapace di ponderare adeguatamente la pluralità di interessi in gioco ogni qual volta si interviene sulla gestione di una risorsa limitata quale il territorio urbano<sup>23</sup>.

### 3. *La limitata considerazione degli orti urbani da parte del legislatore nazionale*

Guardando alla legislazione nazionale, non si può che dare atto di una limitata considerazione del fenomeno degli orti urbani, sostanzialmente circoscritta a due uniche previsioni di legge – le quali, va però notato, confermano i tratti essenziali in precedenza menzionati<sup>24</sup>.

Prima di tutto, della “creazione di giardini e orti” viene fatta menzione all’interno della L. 14 gennaio 2013, n. 10, appunto dedicata allo “sviluppo degli spazi verdi urbani”. Si afferma, dunque, la riconducibilità degli orti al verde pubblico, così da venire considerati all’interno del più ampio quadro regolatorio dettato dalla Legge in questione e volto a supportare la creazione di un ambiente urbano adeguato ai cittadini,

<sup>23</sup> L’esigenza di regolare correttamente l’accesso e l’uso dei beni comuni, oltre a risultare dalla già menzionata dottrina in materia, traspare dall’analisi della (circoscritta) giurisprudenza concernente gli orti urbani. Si veda, infatti, T.A.R. Lombardia, Brescia, 2 maggio 2019, n. 428, in cui viene contestata la scelta di un Comune di adibire una porzione delle proprie aree verdi a orti urbani piuttosto che a parco di quartiere. La realizzazione degli orti, infatti, viene percepita da alcuni cittadini come uno sviamento rispetto alla naturale destinazione dell’area, che sarebbe dovuta rimanere al servizio del quartiere e non essere assegnata in via esclusiva a pochi cittadini, principalmente pensionati, lamentando anche il fatto che il verde pubblico ‘tradizionale’ svolgerebbe finalità sociali maggiori rispetto agli orti, appunti limitati a un godimento dei singoli beneficiari. Dunque, per quanto i giudici amministrativi riconoscano la legittimità della scelta del Comune, ragionevole espressione di discrezionalità in tema di gestione del proprio territorio, l’opposizione di una parte della popolazione locale dimostra l’esigenza di ben regolare e gestire il fenomeno ortivo, cosicché rimanga – almeno sotto alcuni suoi profili – un’esperienza collettiva e non esclusiva dei soli orticoltori selezionati. Da qui l’opportunità di accompagnare la coltivazione con momenti di formazione, educazione e libero accesso agli spazi verdi e ai prodotti alimentari coltivati in essi.

<sup>24</sup> Per una ricognizione della normativa nazionale in materia di orti urbani, vedasi E. BERTONCINI, *Gli orti urbani*, cit., p. 285 e M. BROCCA, *Il verde urbano*, cit., p. 280.

anche sotto il profilo della disponibilità di parchi, giardini e aree dedicate alle attività orticole condivise. In particolare, la creazione degli orti viene identificata come uno strumento di riqualificazione urbanistica, i cui criteri per la realizzazione sarebbero stati da definirsi tramite un apposito piano nazionale elaborato dal “Comitato per lo sviluppo del verde pubblico”, istituito presso il Ministero dell’Ambiente dalla stessa L. n. 10/2013 (art. 3).

Il Comitato, d’altra parte, più che adottare un piano o un programma in senso stretto, dunque un atto amministrativo generale capace di definire direttamente le modalità di gestione del territorio o di fissare azioni oggetto di supporto e finanziamento pubblico, ha optato per l’emanazione delle “Linee guida per la gestione del verde urbano e prime indicazioni per una pianificazione sostenibile”<sup>25</sup> (2017), seguite dalla “Strategia nazionale del verde urbano”<sup>26</sup> (2018). In entrambi i casi si tratta di disposizioni di indirizzo, non vincolanti, rivolte tanto alle Amministrazioni (prima di tutto quelle locali), quanto alla società civile, e intese al perseguimento di tre obiettivi essenziali tramite la diffusione del verde pubblico, ossia quelli di conservazione della biodiversità, mitigamento climatico e miglioramento della salute e del benessere dei cittadini<sup>27</sup>.

Limitate sono, in ogni caso, le indicazioni concernenti gli orti urbani all’interno di tali atti. Nella Strategia nazionale, infatti, è possibile individuare solo un approfondimento tematico, che più che specificarne modalità di implementazione e sostenerne la diffusione, dà semplicemente atto della crescente presenza degli orti nelle città italiane e della loro multifunzionalità quali misure di recupero di aree abbandonate, ma anche di miglioramento delle condizioni sociali, culturali, economiche e di salute dei cittadini. Allo stesso tempo, si identificano i fattori di tensione capaci di ostacolare la creazione e il mantenimento degli orti – su tutti, la possibilità di destinare le aree a scopi differenti, più facilmente ‘monetiz-

<sup>25</sup> Le Linee guida sono reperibili sulla rete interconnessa.

<sup>26</sup> La Strategia nazionale è reperibile sulla rete interconnessa.

<sup>27</sup> Oltre a definire i tre obiettivi, la Strategia nazionale specifica altrettante azioni strategiche volte a conseguirli, concernenti: *i*) la sensibilizzazione e l’educazione ambientale; *ii*) l’implementazione delle misure di intervento in favore del verde urbano negli strumenti di programmazione e pianificazione; *iii*) il monitoraggio sull’effettiva attuazione di questi interventi (si vedano pp. 20 ss. della Strategia nazionale).

zabili', come quelli edilizi – senza però fornire risposte quanto a possibili soluzioni o bilanciamenti dei diversi interessi coinvolti<sup>28</sup>.

Più interessanti, invece, si rivelano le Linee guida che, pur sempre nella limitatezza della considerazione del fenomeno orticolo, contengono una definizione di “orti urbani, sociali, giardini condivisi”<sup>29</sup> e individuano nell’adozione di incentivi per la loro realizzazione un indicatore della buona qualità del “governo del verde” da parte delle Amministrazioni locali<sup>30</sup>. Ancora, le Linee guida determinano il “Regolamento comunale del verde pubblico e privato” come lo strumento con cui definire le prescrizioni specifiche e le indicazioni tecniche e procedurali per la corretta progettazione, manutenzione, tutela e fruizione della vegetazione pubblica e privata, prevedendo che spetti a questo atto normativo – in assenza di specifiche disposizioni di livello regionale – contenere una disciplina essenziale su affidamento e gestione degli orti<sup>31</sup>. Infine, è interessante dare riscontro del fatto che di orti urbani si faccia espressa menzione nella sezione dedicata alla “comunicazione, promozione e partecipazione pubblica”, individuando nelle aree verdi in generale – e negli orti in particolare – occasione per sperimentare “forme innovative di gestione” frutto del coinvolgimento dei cittadini, però rimettendo sostanzialmente alle Amministrazioni locali la specificazione di queste modalità di cura condivisa del patrimonio verde cittadino<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Vedasi l’approfondimento tematico di G. MAZZOCCHI, D. MARINO, *Gli orti urbani come dispositivo rigenerazione territoriale* alle pp. 126-127 della Strategia nazionale.

<sup>29</sup> Nel glossario allegato alle Linee guida, infatti, gli orti urbani sono indicati come “piccoli appezzamenti di terra di proprietà comunale da adibire alla coltivazione ad uso domestico, impianto di orti e giardinaggio ricreativo, assegnati in comodato ai cittadini, associazioni civili e al terzo settore richiedenti, mediante regole ben definite. Le coltivazioni non hanno scopo di lucro e forniscono prodotti destinati al consumo familiare, alla riabilitazione fisica e sociale dei fruitori” (cfr. p. 56).

<sup>30</sup> Così le Linee guida, pp. 48-50.

<sup>31</sup> Così le Linee guida, pp. 12-14.

<sup>32</sup> Così le Linee guida, p. 53. In realtà, esse richiamano espressamente un istituto, la sponsorizzazione *ex art.* 5 L. n. 10/2013, che per sua stessa natura ha però trovato impiego in relazione a spazi di verde urbano differenti dagli orti, come si vedrà nel successivo paragrafo. Ciò a fronte del fatto che tale istituto tende a inserirsi in dinamiche economiche e di mercato – principalmente con soggetti imprenditoriali che si fanno carico delle spese di cura di determinate aree a fronte di un incremento della propria visibilità – che trascende il fenomeno ortivo, frutto principalmente dell’azione volontaristica e senza scopo di lucro di cittadini o loro associazioni.



Abbandonando la disciplina *strictu sensu* indirizzata alla gestione del territorio, un ultimo riferimento agli orti urbani nella legislazione nazionale si rinviene nella L. 1 dicembre 2015, n. 194, destinata alla tutela e alla valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare. In questo caso, il legislatore, oltre a confermare il ruolo degli orti urbani nella preservazione della biodiversità, prevede la possibilità di istituire “comunità del cibo e della biodiversità di interesse agricolo e alimentare” che, basandosi su accordi tra una pluralità di soggetti istituzionali e non (agricoltori locali, istituti scolastici e universitari, centri di ricerca, esercizi commerciali, ecc.), possono anche avere ad oggetto “la realizzazione di orti didattici, sociali, urbani e collettivi, quali strumenti di valorizzazione delle varietà locali, educazione all’ambiente e alle pratiche agricole, aggregazione sociale, riqualificazione delle aree dismesse o degradate e dei terreni agricoli inutilizzati” (art. 13, comma 3, lett. e).

In sintesi, per quanto il legislatore nazionale ammetta espressamente – e, quindi, di fatto legittimi – la presenza del fenomeno degli orti urbani nelle città italiane e ne riconosca i plurimi impatti positivi, esso si astiene dall’introdurre una disciplina di dettaglio, che ne definisca puntualmente le modalità di istituzione, gestione e fruizione da parte dei cittadini singoli o associati.

#### 4. *I circoscritti interventi dei legislatori regionali*

Alterne fortune si hanno, invece, in relazione all’operato dei legislatori regionali. Da un lato, infatti, si deve dare atto di come la maggior parte delle Regioni non ha ritenuto di dover prendere in considerazione il fenomeno ortivo. Dall’altro, le poche Regioni che lo hanno fatto, si sono mosse secondo differenti dinamiche, dando luogo a interventi di minore o maggiore dettaglio.

Tra i primi, bisogna annoverare la L.R. Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56, tuttora disciplinante la “tutela e l’uso del suolo” nella Regione, seppur all’esito di numerosi interventi di modifica. Tra questi va per l’appunto considerato quello apportato all’art. 25 dalla L.R. 6 dicembre 1984, n. 61, la quale ha avuto il pregio non solo di introdurre una primissima menzione legislativa degli orti urbani, ma – seppur in modo estremamente sintetico – di delineare quello che si è rivelato

essere uno strumento tipico di coinvolgimento dei privati nella gestione di queste aree. Infatti, il summenzionato art. 25 prevede che sia compito dei Piani regolatori comunali anche quello di “individuare e normare, ove se ne ravvisi l’esigenza, aree di proprietà pubblica all’interno o ai margini dei centri abitati, per la coltivazione di orti urbani, da assegnare in uso convenzionato a privati che nel facciano richiesta” (così il comma 2, lett. n). Prima di tutto, dunque, il riconoscimento normativo degli orti urbani come componente del panorama cittadino viene subito accompagnato da un’ammissione di opzionalità: la loro individuazione e normazione, tramite Piano regolatore, è rimessa alla discrezionalità dell’Amministrazione comunale, che procederà ove ne ravvisi effettiva esigenza. L’Ente locale, dunque, non è tenuto a introdurre gli orti urbani quale elemento del tessuto territoriale cittadino. Invece, laddove essi già esistano come frutto dello spontaneismo possono, ma non devono, essere ricondotti a diritto, potendo continuare a sopravvivere nell’irregolarità formale, quanto meno finché il Comune non decida di riconoscerli o di utilizzare diversamente quella porzione del proprio territorio. Dall’altro lato, se il Comune sceglie di introdurre nel proprio Piano regolatore gli orti, la Legge regionale suggerisce quale strumento di coinvolgimento della cittadinanza quello ‘classico’ della concessione di beni e della conseguente convenzione, volta a regolare nel dettaglio i rapporti tra Amministrazione e singoli beneficiari.

La Regione Lazio, invece, con la sua ben più recente L.R. 17 novembre 2021, n. 16 sembra aprire a soluzioni più elastiche e innovative nella definizione dei rapporti pubblico-privati, pur rimanendo sempre parca di indicazioni specifiche. Ai sensi dell’art. 8, infatti, i “comuni possono affidare alle persone anziane, singole o associate, la gestione gratuita di terreni comunali nei quali svolgere attività di giardinaggio, orticoltura e, in generale, la cura dell’ambiente naturale garantendone l’accesso e la fruibilità anche alle persone con disabilità. A tal fine e in un’ottica di condivisione intergenerazionale della gestione dei beni comuni possono promuovere protocolli di intesa con gli enti del Terzo settore, le associazioni giovanili, le istituzioni universitarie e scolastiche del territorio, anche ai fini dell’assegnazione di orti urbani nell’ambito di progetti di riqualificazione delle zone degradate”. Al di là della scelta di campo che vede nelle persone anziane i principali beneficiari degli orti urbani qui

considerati<sup>33</sup>, l'espressa menzione della possibilità di stipulare accordi con enti del Terzo settore sembra aprire agli strumenti più recentemente introdotti nell'ordinamento giuridico italiano ai fini della cura dei beni comuni e dell'attuazione del modello di amministrazione condivisa, lasciando pur sempre alle Amministrazioni comunali la specificazione di tali strumenti<sup>34</sup>.

Ancora, la più sintetica tra tutte le previsioni regionali che prendono incidentalmente in considerazione gli orti urbani è quella ligure, laddove la L.R. Liguria 29 novembre 2018, n. 23, in tema di "rigenerazione urbana e recupero del territorio agricolo", qualifica "l'insediamento di attività di agricoltura urbana, quali orti urbani, orti didattici, orti sociali e orti condivisi" come strumento di rigenerazione degli ambiti in condizioni di degrado urbanistico ed edilizio (art. 2, comma 1, lett. b), n. 8). Dunque, senza fornire nessun dettaglio sulle modalità di realizzazione e gestione, il legislatore regionale riconosce e legittima gli orti urbani a fronte della loro capacità di consentire il recupero delle aree cittadine disagiate.

Infine, maggiore dettaglio è sicuramente rinvenibile nella L.R. Campania 30 marzo 2012, n. 5, prima Legge regionale (non solo in ordine di trattazione, ma anche cronologico) ad essere puntualmente volta alla disciplina dell'"agricoltura sociale [...] delle fattorie e degli orti sociali". Ciò posto, si tratta comunque di un complesso di regole breve e stringato, che ha comunque il merito di fornire una definizione di orti sociali<sup>35</sup>, individuare i possibili soggetti beneficiari<sup>36</sup>, nonché istituire un registro e un osservatorio regionali principalmente finalizzati alla promozione delle attività orticole. Quel che più interessa, poi, è come questa legge individui nel principio di sussidiarietà orizzontale una delle chiavi essenziali

<sup>33</sup> Questo a fronte del fatto che la L.R. Lazio n. 16/2021 non concerne la gestione del territorio, bensì la "tutela della promozione e della valorizzazione dell'invecchiamento attivo".

<sup>34</sup> Il riferimento è ai patti di collaborazione tra Amministrazioni e cittadini, per la cura dei beni comuni, nonché agli istituti previsti dal Codice del Terzo settore, su cui si tornerà più dettagliatamente nel successivo par. 5.

<sup>35</sup> Si veda l'art. 2, comma 1, lett. b), ai sensi del quale gli orti sociali sono "appezzamenti di terreno di proprietà o di gestione pubblica che sono appositamente destinati all'attività agricola".

<sup>36</sup> Così l'art. 3, comma 2: "I soggetti designati alla conduzione degli orti sociali sono persone singole o associate che si impegnano a coltivarli per ottenere prodotti agricoli a scopo benefico e di autoconsumo".

per la realizzazione degli orti, appunto da effettuarsi con il coinvolgimento degli enti del Terzo settore e delle istituzioni private operanti nel territorio<sup>37</sup>. Ancora una volta, dunque, pur non spingendosi oltre rispetto a un mero accenno, il legislatore regionale apre all'utilizzo, da parte delle Amministrazioni locali, dello strumentario a disposizione per la cura dei beni comuni e per la realizzazione di un'amministrazione condivisa.

#### 4.1. ...Segue. *I casi particolari di Lombardia e Toscana*

Attenzione a parte meritano invece il caso lombardo e quello toscano che, seppur con un approccio differente, dettano la disciplina più puntuale per il tema qui in esame.

Con la L.R. Lombardia 1 luglio 2015, n. 18, intitolata "Gli orti di Lombardia. Disposizioni in materia di orti didattici, urbani e collettivi", la Regione legittima e promuove "la realizzazione di orti didattici, urbani e collettivi per diffondere la cultura del verde e dell'agricoltura, sensibilizzare le famiglie e gli studenti sull'importanza di un'alimentazione sana ed equilibrata, divulgare tecniche di agricoltura sostenibile, riqualificare aree abbandonate, favorire l'aggregazione sociale, nonché lo sviluppo di piccole autosufficienze alimentari per le famiglie" (così l'art. 1). Riconosciuta, dunque, la capacità degli orti di produrre servizi ecosistemici e fornite le definizioni delle varie tipologie di orti urbani (art. 2), la Legge individua nei Comuni, ma anche negli istituti scolastici e negli enti gestori di aree protette, i soggetti titolari dell'iniziativa per l'istituzione di nuovi orti, sulla base di progetti che non solo garantiscano la sostenibilità delle coltivazioni, ma sappiano anche combinarvi funzioni di educazione ambientale e alimentare (art. 3). Ancora, la Legge prevede che ogni progetto sia corredato da un regolamento, vincolante per gli assegnatari, che disciplini puntualmente gli usi ammissibili delle aree orticole (art. 3, comma 7). Essa, poi, individua dimensioni, varietà di coltivazioni e possibile collocazione (terreni inutilizzati, aree industriali dismesse, aree verdi interne a plessi scolastici, ecc.) dei progetti (artt. 4 e 5). Il rispetto di tutti questi profili per la creazione di un orto urbano, d'altra parte, è necessario esclusivamente per l'accesso alle misure di sostegno erogate

<sup>37</sup> In questo senso l'art. 7, dedicato alle modalità operative per l'attuazione dei progetti ortivi.

dalla Regione in favore degli enti promotori (art. 6), non precludendo la realizzazione da parte dei Comuni, delle istituzioni scolastiche e degli enti gestori di aree protette anche di orti connotati da caratteristiche differenti.

Di sicuro interesse è poi il fatto che il legislatore lombardo individui esplicitamente due modalità di gestione degli orti: o mediante un assegnazione diretta dei Comuni ai singoli cittadini che ne facciano richiesta (individuando come principali destinatari gli anziani o i soggetti in condizione di svantaggio sociale), oppure attraverso un'assegnazione in gestione a enti del Terzo settore, cui spetterà in seconda battuta distribuire gli appezzamenti ai singoli beneficiari (così artt. 3, comma 8 e 5, commi 5 e 6). Quanto allo strumento con cui procedere a tale assegnazione, la norma di legge fa menzione della sola "concessione in uso gratuito" (art. 3, comma 7, lett. a), confermando un modello di coinvolgimento dei privati che parrebbe esclusivamente 'eterodiretto' dall'Amministrazione, a cui sola spetterebbe l'iniziativa della progettazione, istituzione e gestione degli orti, con i cittadini 'attivi' sicuramente coinvolti, ma come meri esecutori delle scelte pubbliche.

Passando, infine, al caso toscano, esso si caratterizza per disposizioni di legge estremamente sintetiche, in cui la Regione si limita ad affermare la propria intenzione di supportare, mediante contributi rivolti agli Enti locali, la diffusione di un modello comune di orto urbano, da affidare prioritariamente a strutture associative costituite da giovani: così l'art. 1 L.R. Toscana 28 dicembre 2015, n. 82, rubricato "Centomila orti in Toscana", confermato con il successivo art. 15 L.R. Toscana 23 dicembre 2019, n. 79. Le disposizioni normative sono però integrate da un'ampia documentazione amministrativa volta a definire il suddetto modello comune di orto urbano toscano, di fatto fornendo puntuali (ma non vincolanti) indicazioni agli Enti locali circa le caratteristiche e le modalità di istituzione e gestione delle aree orticole. Da qui, dunque, la formulazione da parte della Regione di linee guida, accompagnate da modelli di bando, di istanze per l'affidamento, di disciplinare e di regolamento ortivo, che gli Enti locali sono invitati a seguire nell'implementazione dei progetti, specialmente qualora vogliano accedere ai finanziamenti regionali<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Questa documentazione è reperibile sulla rete interconnessa. Sul suo carattere non vincolante, vedasi p. 6 delle "Linee guida per la realizzazione e la gestione degli

In estrema sintesi, il modello proposto tramite le linee guida è quello di un orto a creazione su iniziativa comunale<sup>39</sup>, con un Ente locale che, similmente a quanto già visto in relazione alla Legge lombarda, può affidare direttamente le aree ai singoli cittadini interessati – tramite apposito bando e a fronte di istanze sottoposte al vaglio di una commissione incaricata della selezione dei beneficiari – oppure attribuire la gestione di un complesso ortivo a un ente del Terzo settore – anche in questo caso a seguito di bando e valutazione comparativa delle candidature – cui spetterà a sua volta svolgere la selezione dei singoli orticoltori<sup>40</sup>. Lo strumento per l'affidamento resta sempre quello ‘classico’ della concessione di beni a titolo gratuito, con una cittadinanza certamente coinvolta, ma solo nell’esecuzione materiale di scelte già compiute dall’Amministrazione.

In conclusione, per quanto le modalità siano parzialmente differenti, gli indirizzi seguiti dai legislatori toscano e lombardo risultano sostanzialmente analoghi: entrambi incentivano (ma non impongono) un modello comune di orto per il territorio regionale, le cui istituzione e organizzazione restano rimesse alle scelte degli Enti locali e in cui la cittadinanza è chiamata a farsi carico volontariamente della cura delle aree assegnate, senza ritorno alcuno salvo i già descritti benefici diretti e indiretti della coltivazione. D’altra parte, le regole dettate, se rispettate, consentono l’accesso a un supporto economico da parte della Regione, senza però impedire alle Amministrazioni locali e ai cittadini di percorrere strade differenti per la realizzazione delle proprie esperienze ortive.

orti da parte dei Comuni della Toscana e dei soggetti concessionari”, laddove appunto si riconosce come esse siano solo uno “strumento di supporto per i Comuni della Toscana interessati a realizzare sul proprio territorio uno o più ‘Complessi di orti urbani’”, nonché rappresentino solo “un indirizzo di riferimento per le Amministrazioni che intendono avvalersi di un eventuale contributo finanziario erogato dalla Regione Toscana per la realizzazione e la gestione di tali aree”.

<sup>39</sup> Si veda l’art. 2.1., lett. a), delle Linee guida, in cui si afferma che spetta al Comune individuare le aree idonee alla realizzazione dei complessi ortivi, per poi sottoporre alla Regione il relativo progetto di implementazione ai fini dell’accesso ai finanziamenti (in particolare, p. 8).

<sup>40</sup> Si veda l’art. 2.1., lett. b) e c), delle Linee guida, in cui si specificano i due procedimenti di *i*) selezione dell’eventuale “soggetto gestore” del complesso ortivo e *ii*) di selezione degli ortisti, quest’ultima, dunque, o svolta direttamente dal Comune o affidata al summenzionato “soggetto gestore” (in particolare, pp. 9-10).

## 5. *Il fiorentino panorama a livello locale*

A fare da contraltare alla limitata attenzione normativa ricevuta dagli orti urbani a livello legislativo nazionale e regionale, salvo le menzionate eccezioni, vi è però una vivida realtà locale, in cui l'attività normativa e amministrativa dei Comuni si intreccia con l'agire spontaneo dei privati che procedono in autonomia alla 'riappropriazione' del territorio cittadino<sup>41</sup>.

Guardando alla dimensione normativa, la sopradescritta carenza di fonti di livello primario è ampiamente compensata dal proliferare di fonti di livello secondario, ossia di regolamenti comunali concernenti specificamente l'assegnazione e la gestione degli orti urbani<sup>42</sup>. Appare evidente, dunque, il parallelismo con quanto successo proprio in relazione ai beni comuni, ossia a quella categoria giuridica a cui si è detto poter ricondurre le aree orticole. Anche tali beni, salvo limitate ipotesi di considerazione a livello di normativa regionale<sup>43</sup>, 'risiedono' nell'ordinamento giuridico italiano grazie a un riconoscimento e a una disciplina dettata in una pluralità di regolamenti comunali, sorti sul modello del primo regolamento adottato a Bologna nel 2014, di cui tendono a riproporre i contenuti, salvo l'indiscussa e sfruttata possibilità di adeguamento alla luce delle

<sup>41</sup> D'altra parte, testimonianza del fatto che il livello locale è quello più sensibile al fenomeno ortivo si ricava anche considerando il Protocollo di intesa tra Italia Nostra e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), sottoscritto una prima volta nel 2008, periodicamente rinnovato sino al 2020 e ancora in vigore considerata la validità triennale, con cui le parti si impegnano a supportare lo sviluppo del fenomeno ortivo lungo tutto il territorio nazionale. Va detto che, nel 2013, è stato poi stipulato un apposito protocollo coinvolgente non solo ANCI e Italia Nostra, ma anche il Ministero delle Politiche agricole, il quale così ha fornito il proprio riconoscimento e sostegno all'iniziativa. Il testo dei protocolli è reperibile sulla rete interconnessa.

<sup>42</sup> Regolamenti adottati da un numero consistente e crescente di Comuni italiani, di varie dimensioni, e consultabili sui loro siti istituzionali; *ex pluribus*, Bologna, Genova, Messina, Milano, Roma, Torino, Udine, ecc. Va quindi dato atto di come gli Enti locali si siano discostati dalle indicazioni fornite nelle già menzionate Linee guida ministeriali per la gestione del verde urbano, prediligendo l'adozione di atti normativi *ad hoc* in tema di orti, piuttosto che includerne la disciplina nel più ampio "Regolamento comunale del verde pubblico e privato" (vedasi *supra* par. 3).

<sup>43</sup> I casi sono quelli della L.R. Toscana, 24 luglio 2020, n. 71 e L.R. Lazio, 26 giugno 2019, n. 10.

esigenze locali<sup>44</sup>. A ben vedere, poi, proprio la regolazione comunale dei fenomeni ortivi potrebbe essere considerata un antecedente giuridico e un terreno di sperimentazione pratico per la successiva e più ampia regolazione dei beni comuni, a fronte dei primi interventi normativi locali in materia di orti urbani individuabili già negli anni Ottanta dello scorso secolo, dunque tre decenni in anticipo rispetto all'esperienza pilota bolognese<sup>45</sup>.

Quanto ai contenuti, i regolamenti sugli orti si dimostrano sufficientemente omogenei nel disciplinare l'assegnazione in concessione di porzioni di suolo pubblico pre-individuate dall'Amministrazione comunale, o direttamente in favore di singoli cittadini, oppure in favore di enti del Terzo settore che a loro volta si occuperanno di assegnare la gestione dei singoli lotti. A tal fine, gli atti regolamentari definiscono i requisiti soggettivi dei beneficiari (per esempio, richiedendo si tratti di individui residenti nel Comune e che non siano già assegnatari di altri orti), prevedono la periodica pubblicazione di bandi di assegnazione, identificano i criteri di valutazione delle candidature (per esempio, l'età o il livello reddituale), fissano la durata delle concessioni così da permettere una rotazione tra beneficiari e prevedono gli obblighi e le regole in tema di uso degli orti (dalla necessità di organizzare attività educative, all'indicazione delle colture ammesse, delle attività di manutenzione, delle modalità di gestione dei rifiuti, ecc.). Ancora, i regolamenti spesso determinano un canone di concessione simbolico (poche decine di euro all'anno, oltre a richiedere la copertura dei costi di irrigazione), dispongono l'istituzione di organi di rappresentanza degli orticoltori, principalmente per facilitarne il dialogo con le istituzioni, e individuano le ipotesi di interruzione del rapporto concessorio, sia essa riguardante il singolo beneficiario alla luce delle sue inadempienze agli obblighi regolamentari, con conseguente tra-

<sup>44</sup> Su questi regolamenti, oltre alla già menzionata dottrina in materia di beni comuni, vedasi anche l'ampia opera ricostruttiva realizzata dall'Associazione Labsus, che li ha raccolti e resi disponibili sul proprio sito istituzionale.

<sup>45</sup> Vedasi D. CASTAGNOLI, *Orti urbani in Italia oggi: una molteplicità tipologica per supplire a carenze strutturali*, in *Geography notebook*, 2021, 2, pp. 181 e ss. (spec. p. 184), in cui l'Autore dà atto dell'adozione del primo regolamento comunale in materia di orti urbani da parte del Comune di Modena, approvato con delibera del Consiglio comunale nella seduta del 10 marzo 1980. Per ulteriori informazioni al riguardo, vedasi G. CRESPI (a cura di), *Orti urbani: una risorsa*, cit., pp. 76-77.



sferimento dell'orto a un altro richiedente, sia in chiave di più generica revoca della concessione ortiva disposta per motivi di pubblico interesse, quale l'utilizzazione dell'area per altri scopi.

Tuttavia, a quello che sembrerebbe essere un meccanismo abbastanza formalizzato e standardizzato di assegnazione e gestione degli orti<sup>46</sup>, si contrappone una realtà concreta spesso più variegata, in cui le esperienze ortive si articolano anche al di fuori delle previsioni regolamentari. Per esempio, guardando alle ricerche svolte in relazione al Comune di Milano<sup>47</sup>, esse hanno attestato certamente una significativa presenza di 'orti comunali tradizionali', affidati in concessione ai singoli cittadini mediante bando pubblico<sup>48</sup>, ma anche di orti attribuiti in gestione, tramite apposite convenzioni, ad associazioni ed enti del Terzo settore in conseguenza di specifiche iniziative, aggiuntive rispetto alle ipotesi previste nel regolamento comunale<sup>49</sup>. Ancora, viene attestata la presenza di 'Giardini condivisi', ossia di orti istituiti non su iniziativa del Comune, ma in base a proposte progettuali provenienti da cittadini riuniti in associazioni prive di scopo di lucro, anche al fine di regolarizzare attività ortive sorte in precedenza e spontaneamente, al di fuori di ogni riconoscimento formale da parte dell'Amministrazione cittadina<sup>50</sup>. Permangono, infine, ipotesi

<sup>46</sup> In questo senso si esprime A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, cit., pp. 31 e ss., nella Sua analisi dei meccanismi di affidamento degli orti in base ai regolamenti comunali.

<sup>47</sup> Si vedano E. COLLI, *Coltivare Milano: un focus sugli strumenti dell'azione pubblica per la valorizzazione del verde urbano*, in AA.VV., *(S)radicamenti*, Firenze, 2017, pp. 233 e ss. e V. CATTIVELLI, *Milano: la città degli orti*, ivi, pp. 462 e ss. Per un'analisi a più ampio spettro, comprensiva non solo della realtà comunale, ma anche della Città metropolitana di Milano, vedasi M. CUCCHI, D. GAMBINO e A. LONGO, *La città degli orti. Coltivare e costruire socialità nei piccoli spazi verdi della grande Milano*, Macerata, 2020.

<sup>48</sup> Nel caso della metropoli lombarda, la gestione degli 'orti urbani tradizionali' è affidata ai singoli Municipi, ciascuno dotato del proprio regolamento e incaricato di mettere periodicamente a bando gli appezzamenti ortivi di competenza. Si veda il sito istituzionale del Comune di Milano, nella sua pagina dedicata al verde e agli orti urbani.

<sup>49</sup> È il caso, per esempio, del progetto 'ColtivaMi', avviato dal Comune anche in vista di Expo 2015, che ha riguardato oltre 25.000 m<sup>2</sup> in varie zone della città, da affidare alla gestione di enti del privato sociale.

<sup>50</sup> Il modello dei Giardini condivisi è stato istituzionalizzato con Deliberazione della Giunta comunale di Milano del 25 maggio 2012, n. 1143, accessibile online sul sito del Comune. In base ad essa, i cittadini – necessariamente riuniti in associazione *no profit* – possono per l'appunto presentare una proposta di realizzazione di un orto su un'area di proprietà del Comune, accompagnando l'istanza con una relazione progettuale. Alla

di puro spontaneismo, in cui il Comune tollera l'occupazione di fatto delle aree pubbliche, conseguenza o dell'incapacità dei cittadini di organizzarsi in associazione e aprire un dialogo con le istituzioni, oppure del volontario rifiuto di tale interlocuzione, stante il desiderio di mantenere il più possibile spazi di autogestione e nutrendo una sfiducia nelle possibili ingerenze comunali<sup>51</sup>.

Il quadro appena descritto denota dunque un'incapacità sia della legislazione regionale (laddove presente), sia dei regolamenti comunali di convogliare adeguatamente tutte le spinte di partecipazione della cittadinanza nella gestione del verde urbano, stante il fatto che tale normativa considera la concessione amministrativa come il principale meccanismo di coinvolgimento privato. D'altra parte, prima di invocare l'esigenza di un'ulteriore cristallizzazione legislativa degli orti urbani, pare opportuno prendere in considerazione gli strumenti già a disposizione delle Amministrazioni locali, ossia quell'insieme di istituti riconosciuti e normati nel nostro ordinamento seppur al di fuori della disciplina specifica degli orti e del verde urbano, ma che potrebbero tornare utili per definire i rapporti pubblico-privati, anche secondo dinamiche maggiormente partecipative per la popolazione locale.

Pertanto, al di là della più volte menzionata concessione di beni pubblici, che si è dimostrata essere meccanismo ordinario di affidamento delle particelle ortive, un ulteriore strumento di coinvolgimento potrebbe essere quello delle convenzioni *ex art. 56 D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117* (c.d. 'Codice del Terzo settore'). Esse possono essere sottoscritte dalle Amministrazioni "con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, per lo svolgimento di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato"<sup>52</sup>.

luce di ciò, spetta all'Amministrazione valutare l'idoneità della proposta e, se accolta, stipulare con l'associazione apposita 'convenzione'.

<sup>51</sup> Situazioni analoghe sono riscontrabili anche per le città di Roma e Bologna, come risulta nelle ricerche di P. MUDU, A. MARINI, *Radical Urban Horticulture for Food Autonomy: Beyond the Community Gardens Experience*, cit., pp. 549 e ss.; R. COLETTI, F. CELATA, *Politiche pubbliche e orti condivisi a Roma: tra promozione e controllo*, in AA.VV., *(S)radicamenti*, cit., pp. 217 e ss.; R. BARTOLETTI, *Orti e giardini collettivi: pratiche grassroots e politiche urbane*, cit., pp. 427 e ss.

<sup>52</sup> Su queste convenzioni, vedasi L. GORI, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti fra Terzo settore e P.A.*, in *federalismi.it*, 2020, 14, pp.

Dunque, che le convenzioni disciplinate dal Codice del Terzo settore possano essere utilizzate anche per il coinvolgimento dei privati nella gestione degli orti urbani trova duplice conferma. La prima, all'interno del Codice stesso, considerato come la coltivazione di spazi cittadini possa rientrare in una pluralità di categorie di "attività di interesse generale", il cui svolgimento è passibile di attribuzione in via sussidiaria ai soggetti del privato sociale, come risulta dall'elenco *sub* art. 5 D.Lgs. n. 117/2017<sup>53</sup>. La seconda, conseguente dal fatto che la cura del verde urbano è stata oramai chiaramente riconosciuta come servizio pubblico locale<sup>54</sup>, dunque non solo gestibile in economia da parte dell'Amministrazione, ma anche esternalizzabile ai privati. Esternalizzazione realizzabile sia secondo dinamiche di concorrenziali, in applicazione delle previsioni del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, sia secondo dinamiche solidaristiche e sussidiarie, dunque coinvolgendo gli enti del Terzo settore, appunto se tale coinvolgimento risulti "più favorevole rispetto al ricorso al mercato"<sup>55</sup>. Ancora, lo stesso art. 56 D.Lgs. n. 117/2017 assicurerebbe che l'individuazione del soggetto gestore dell'orto urbano avvenga "nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative"; quindi, seppur in deroga alla

179 e ss. (spec. pp. 196 e ss.); A. ALBANESE, *I servizi sociali nel Codice del Terzo settore e nel Codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarietà*, in *Munus*, 2019, 1, pp. 139 e ss. (spec. pp. 160 e ss.); ID., *Le convenzioni fra enti pubblici, organizzazioni di volontariato e associazioni di promozione sociale nel Codice del Terzo settore. Il confronto col diritto europeo*, in *Non Profit Paper*, 2017, 3, pp. 173 e ss.; A. LOMBARDI, *Il rapporto tra enti pubblici e Terzo settore*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del Terzo settore*, Napoli, 2018, pp. 223 e ss. (spec. pp. 235-236).

<sup>53</sup> All'interno del menzionato art. 5, comma 1, che appunto enumera le attività che possono considerarsi "di interesse generale", si considerino le lettere: e) interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; f) interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio; i) organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale; l) formazione extrascolastica; p) servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro; r) accoglienza umanitaria ed integrazione sociale dei migranti; u) erogazione di denaro, beni o servizi a sostegno di persone svantaggiate; z) riqualificazione di beni pubblici inutilizzati.

<sup>54</sup> In tal senso, Cons. Stato, Sez. V, 8 settembre 2011, n. 5050.

<sup>55</sup> Sui rapporti e sull'alternatività tra l'azione solidale e quella concorrenziale, vedasi F. GIUFFRÉ, *Solidarietà*, in *Dig. disc. pubbl.*, Milano, 2021, 397 e ss.

disciplina sui contratti pubblici, comunque tramite procedimenti selettivi che garantiscano conoscibilità, coinvolgimento e parità di trattamento tra i soggetti interessati.

D'altra parte, il ricorso alle convenzioni *ex art. 56* presenta due limiti, per quel che concerne il pieno coinvolgimento dei cittadini attivi. Il primo di matrice soggettiva, in quanto queste convenzioni sono strumento di relazione solo con enti del Terzo settore, iscritti nell'apposito Registro, dunque non possono essere utilizzate nei confronti di singoli cittadini che aspirino a curare gli orti urbani, imponendo allo stesso tempo maggiori oneri formali anche alle associazioni di individui che volessero partecipare alla gestione dei progetti ortivi. Il secondo di matrice oggettiva, siccome le convenzioni *ex art. 56* consentono un coinvolgimento limitato della collettività, ovvero nella sola esecuzione di quanto già deciso dalle Pubbliche amministrazioni, come prima evidenziato in relazione alle concessioni. Il privato, più che partecipare alle scelte dell'Amministrazione, dunque all'esercizio della funzione di gestione del territorio per assicurarne una maggiore adesione agli interessi della collettività di cui è parte, si limita a svolgere attività materiale di coltivazione degli orti. La popolazione locale, dunque, opererebbe certamente secondo dinamiche di cittadinanza attiva e volontaria, coinvolta nella cura degli interessi generali senza ritorni di matrice economica e individuale, ma si vedrebbe smorzate le piene potenzialità di un'amministrazione condivisa dei beni comuni che dovrebbe invece comportare anche un coinvolgimento *ab origine*, nel compimento delle scelte sulla loro gestione<sup>56</sup>.

Lungo dinamiche maggiormente partecipative, anche alla funzione e non solo nell'attività materiale, si collocano altri due strumenti amministrativi che potrebbero essere utilizzati ai fini dell'individuazione, assegnazione e disciplina delle modalità di uso degli spazi ortivi cittadini: la coprogettazione *ex art. 55* del Codice del Terzo settore e i patti di col-

<sup>56</sup> Sul coinvolgimento del privato nella funzione amministrativa quale condizione per una piena espressione dell'amministrazione condivisa (e non nella sola concretizzazione materiale delle decisioni prese in autonomia dalle pubbliche autorità), il riferimento è a F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, cit., *passim* che, come già detto, ha anticipato con le Sue riflessioni l'elaborazione di questo modello di amministrazione, qualificando la c.d. "libertà dei post-moderni" non solo come libertà dalla Pubblica amministrazione, ma anche nella Pubblica amministrazione, ossia come partecipazione alle sue scelte.

laborazione, previsti dai già menzionati regolamenti comunali per la cura dei beni comuni. In entrambi i casi si tratta di strumenti duttili, capaci di adattarsi alla molteplicità e variabilità delle situazioni concrete, tramite cui i cittadini attivi possono insaturare un effettivo dialogo con l'Amministrazione, sottoponendole – sia su iniziative dell'Ente pubblico, sia su iniziativa del soggetto privato – progetti più o meno complessi concernenti azioni volte al perseguimento dell'interesse generale<sup>57</sup>. Intervenendo in un'ottica di confronto paritario, i cittadini attivi effettuano proposte e discutono delle scelte di cura del benessere collettivo, così da apportare le proprie conoscenze e manifestare direttamente le proprie esigenze, riavvicinando l'Amministrazione al territorio, prima ancora di partecipare all'implementazione concreta delle azioni co-definite<sup>58</sup>. La principale differenza tra i due istituti concerne, anche in questo caso, il profilo sogget-

<sup>57</sup> Sulla coprogettazione, *ex pluribus*, A. ALBANESE, *La collaborazione fra enti pubblici e terzo settore nell'ambito dei servizi sociali*, cit., pp. 635 e ss.; F. GIGLIONI, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in M. BOMBARDELLI, G. ARENA (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, cit., pp. 65 e ss. (spec. pp. 93 e ss.); D. PALAZZO, *Pubblico e privato nell'attività di interesse generale*, Torino, 2022, pp. 454 e ss.; E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Torino, 2021 e S. PELLIZZARI, *La co-progettazione nelle esperienze regionali nel Codice del terzo settore*, in S. PELLIZZARI, A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e terzo settore*, Napoli, 2019, pp. 89 e ss. Sia consentito anche il rinvio al già citato L. GALLI, *La coprogrammazione e la coprogettazione dei servizi di integrazione dei migranti*, cit. Sui patti di collaborazione, limitandosi agli autori già menzionati, F. GIGLIONI, *op. ult. cit.*, pp. 86 e ss.; M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, cit., pp. 559 e ss.; G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, cit., pp. 42 e ss.; P. MICHIARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, cit., pp. 1 e ss.

<sup>58</sup> Concretizzazione di questo dialogo tra pubblico e privato sociale si ha, per esempio, con l'instaurazione dei c.d. tavoli tematici nell'ambito delle procedure di coprogettazione, che consistono in incontri tra rappresentanti dell'Amministrazione e degli enti del Terzo settore in cui definire congiuntamente l'azione condivisa volta al perseguimento del pubblico interesse, solo successivamente (ed eventualmente) oggetto di esternalizzazione in favore di uno dei soggetti partecipanti agli incontri. Per un approfondimento, vedasi C. GUIDETTI, *Livelli e fasi della coprogettazione*, in U. DE AMBROGIO, C. GUIDETTI (a cura di), *La coprogettazione. La partnership tra pubblico e terzo settore*, Roma, 2016, pp. 55 e ss.; L. CATALDI, F. GIROTTI, *Dentro la scatola nera dei processi di pianificazione zonale. Modelli di gestione, prospettive di istituzionalizzazione e arene di potere*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2012, 2, pp. 199 e ss.; M. FERRARI, *Verso un declino della governance? Processi di aziendalizzazione e ruolo del Terzo settore nei Piani di zona*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2010, 3, pp. 383 e ss.

tivo: mentre i patti di collaborazione possono coinvolgere direttamente singoli cittadini, la coprogettazione, per come disciplinata dall'art. 55 del Codice del Terzo settore, può essere solo strumento di dialogo tra Amministrazioni ed enti del privato sociale che rispettino i requisiti formali delineati all'interno del Codice stesso. Ad ogni modo, coprogettazione e patti di collaborazione appaiono certamente gli strumenti più prossimi al pieno sfruttamento delle potenzialità dell'amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva. Ciò non vuol dire che debbano soppiantare *in toto* gli orti urbani di creazione 'eterodiretta', in base a concessioni o convenzioni *ex art.* 56, anche considerato gli indiscutibili maggiori 'costi procedurali' legati a un più fitto dialogo con i soggetti privati. Vuol dire, invece, che essi sono degli strumenti non trascurabili dalle Amministrazioni, complementari a concessioni e convenzioni, particolarmente utili per ricondurre a legalità quelle esperienze frutto dello spontaneismo sociale, ossia la cui creazione non è conseguenza di una pianificazione amministrativa *ex ante*, ma manifestazione immediata di esigenze e bisogni di una comunità locale che rivendica legittimi spazi di autogestione per la tutela e il recupero di porzioni di territorio in cui vive la propria quotidianità<sup>59</sup>.

Infine, meritano un cenno anche gli strumenti previsti dal Codice dei contratti pubblici, riconducibili nell'area del c.d. "partenariato sociale", quali gli "interventi di sussidiarietà orizzontale" (art. 189) e il "baratto amministrativo" (art. 190). Entrambi gli articoli fanno espressa menzione della cura del verde pubblico, senza dimenticare che gli stessi "interventi di sussidiarietà orizzontale" trovano una loro disciplina antecedente al Codice dei contratti pubblici del 2016 nell'art. 4 della già menzionata L. n. 10/2013, riguardante proprio lo sviluppo degli spazi verdi urbani. Ora, è sicuramente vero che si tratta di due strumenti basati sul rapporto tra Amministrazioni e gruppi di cittadini che decidono di attivarsi per la cura di spazi pubblici, e che entrambi gli istituti sono indirizzati a finalità sociali. Tuttavia, il loro *imprinting* quali strumenti economici,

<sup>59</sup> Che questi strumenti possano essere effettivamente utilizzati, trova conferma nella già descritta esperienza milanese dei c.d. 'Giardini condivisi', riconducibili a un'ipotesi (semplificata) di coprogettazione di uno spazio ortivo. Come visto, all'iniziativa e alla progettazione privata dell'intervento, fa seguito un confronto con l'Amministrazione che può portare a un accordo per la realizzazione dell'orto (si veda la precedente nota 50).

in cui l'azione della cittadinanza è giustificata dalla percezione di una forma di compenso (esenzioni o riduzioni dei tributi), sembra collocarli a ragionevole distanza dall'universo ideologico e assiologico che – alla luce di quanto visto in precedenza – sta alla base del coinvolgimento dei cittadini nella cura degli orti urbani, così da renderne più difficilmente prospettabile un'utilizzazione in relazione al fenomeno in analisi<sup>60</sup>.

Ragionamento non dissimile può essere infine ripetuto riguardo a un altro istituto, già menzionato in precedenza, ossia quello della sponsorizzazione degli spazi verdi *ex art. 5 L. n. 10/2013*: la dinamica sinallagmatica presente alla sua radice (copertura delle spese di manutenzione di un'area in cambio di spazi di visibilità) rende l'istituto più propenso a un'utilizzazione nell'ambito del coinvolgimento di soggetti di natura imprenditoriale, piuttosto che di singoli cittadini o loro associazioni che si impegnano al miglioramento della città in cui vivono.

## 6. Conclusioni: il vuoto come spazio creativo

Alla luce del quadro sopra descritto, appare in primo luogo evidente come gli spazi abbandonati e 'vuoti' nel territorio urbano possono rappresentare un'opportunità per le Amministrazioni locali e per la cittadinanza, qualora esse siano pronte ad attivarsi per una riaffermazione del 'diritto alla città' da parte dei suoi abitanti. Uno spazio 'vuoto', dunque, può diventare uno spazio creativo, che si presta ad essere trasformato attraverso un impegno condiviso in un luogo capace di produrre molteplici benefici: ambientali, sociali e culturali. Si è visto, quindi, come gli orti urbani siano uno strumento con cui procedere a questa trasformazione.

D'altra parte, non solo i vuoti territoriali possono essere occasione di trasformazione del panorama urbano, ma anche gli spazi normativi 'incolti' possono offrire una *chance* di trasformazione del panorama di istituti giuridici indirizzati alla cura degli spazi cittadini<sup>61</sup>. Quanto alla

<sup>60</sup> Ragionamenti analoghi vengono svolti, in relazione alla più ampia categoria dei beni comuni, da M. BOMBARDELLI, *La cura dei beni comuni: esperienze e prospettive*, cit., pp. 559 e ss.

<sup>61</sup> Significativa ispirazione per queste conclusioni è tratta da F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, 1, pp. 3 e ss.

disciplina degli orti urbani, dunque, domandare l'introduzione di una codificazione di livello primario sembrerebbe poter comportare più costi che benefici<sup>62</sup>, proprio nei termini di preservazione di quello spontaneismo creativo – regolato e regolabile a livello locale – che sta alla base della crescita del fenomeno ortivo.

Da un lato, infatti, le lamentate lacune normative, per quanto innegabili, sono comunque solo parziali, a fronte di un legislatore nazionale che riconosce – e quindi legittima – l'esistenza degli orti urbani all'interno delle città italiane, ma anche considerato come non siano mancati i legislatori regionali che abbiano saputo attribuire rilevanza al fenomeno, a loro volta introducendo una disciplina di maggiore o minore dettaglio.

In ogni caso, proprio negli spazi offerti da questa normativa primaria si è inserita l'esperienza dei regolamenti comunali, come prima (ma non unica) risposta possibile alle necessità di adattamento del territorio alle esigenze manifestate dalla popolazione locale. Tuttavia, il permanere di aree urbane vuote e degradate ha fatto sì che lo spontaneismo caratterizzante il fenomeno ortivo non si sia comunque esaurito, ma sia rimasto opportunità per la creazione di ulteriori esperienze di recupero collettivo, autogestite dalla cittadinanza, di cui le Amministrazioni comunali

<sup>62</sup> Che la cristallizzazione normativa, se non condotta in consonanza con le realtà locali, possa avere gravi conseguenze sulla sopravvivenza del fenomeno ortivo trova una sua dimostrazione pratica in un'ipotesi di cattiva normazione condotta a livello locale, con un'Amministrazione che non ha saputo cogliere problematiche connesse al proprio contesto di riferimento. È il caso del già menzionato Regolamento degli orti urbani della città di Roma, nel punto in cui ha fissato espressamente il requisito della realizzabilità degli orti nelle aree compatibili secondo la destinazione d'uso dei Piani di zona del Piano regolatore, per quanto lo stesso Regolamento escluda l'edificabilità nelle aree ortive di opere permanenti. Ciò posto, problemi di trasparenza dell'Ufficio del Catasto del Verde rendono molto difficile per i potenziali ortisti capire dove poter realizzare un orto o se l'area dove sono attualmente collocati possa considerarsi regolare o meno. Alla luce di questo fatto, il Regolamento – che nelle intenzioni dell'Amministrazione comunale avrebbe dovuto supportare il fenomeno ortivo cittadino – rischia di trasformarsi da strumento di riconduzione a diritto a presupposto per una definitiva e ufficiale irregolarità degli orti urbani romani; per questa ricostruzione, vedasi R. COLETTI, F. CELATA, *Politiche pubbliche e orti condivisi a Roma: tra promozione e controllo*, in AA.Vv., *(S)radicamenti*, cit., pp. 221 e ss. D'altra parte, il pericolo di una normazione che non sappia ben cogliere i profili locali, determinando gravi sacrifici alle esperienze ortive, sembra moltiplicarsi, piuttosto che ridursi, via via ci si allontana dal livello comunale, arrivando a quello regionale o nazionale.



sono chiamate a non sprecare il potenziale, riconducendole dentro una corretta cornice giuridica.

Per fare questo, lo si è visto, i Comuni possono individuare soluzioni non tradizionali (*rectius*, oramai semplicemente alternative) nello strumentario messo a disposizione dalla disciplina dei beni comuni e dell'amministrazione condivisa, che paiono capaci di armonizzare le esigenze di riconoscimento formale, proprie dell'universo giuridico, con la potenzialità creativa delle comunità locali, chiamate ad allearsi con le Amministrazioni nel perseguimento del benessere generale. È evidente, quindi, che se la cittadinanza attiva viene a giocare un ruolo fondamentale in questi processi, una posizione altrettanto centrale deve essere riconosciuta alle Amministrazioni<sup>63</sup>. Queste ultime, infatti, sono chiamate a operare in assenza di puntuali codificazioni normative, spettando quindi a loro saper indirizzare l'attivismo della collettività verso soluzioni che contemperino adeguatamente tutti gli interessi, pubblici e privati, coinvolti in una materia polifunzionale come quella della cura del territorio.

<sup>63</sup> Sul ruolo essenziale degli Enti pubblici nel modello dell'amministrazione condivisa, vedasi, da ultimo, M. BOMBARDELLI, *Il rapporto con il terzo settore e le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Ist. fed.*, 2022, 3, pp. 573 e ss.

## ABSTRACT

*Community gardens – Urban green spaces – Commons  
Active citizenship – Ecosystem service*

*This article deals with the phenomenon of the Italian Community gardens (“orti urbani”), focusing on its nature as a spontaneous action of the local urban population and reflecting on the need for stricter legislation provided by national or regional laws. After acknowledging the wide attention given to the “orti urbani” by the municipalities and considering the existence of administrative tools already capable of adequately involving the so-called “active citizens” in their management, this article excludes the imperative need for further legislation, to preserve the flexibility of a phenomenon which can survive and expand as long as it is capable to correctly adapt to local realities.*

## La tutela della biodiversità e il diritto forestale

SILVIA MIRATE

SOMMARIO 1. Premessa – 2. Il diritto forestale nel crocevia delle fonti internazionali, europee e nazionali. – 2.1. Le politiche forestali nell’Unione Europea. – 2.2. La normativa di settore e la giurisprudenza della Corte di Giustizia. – 3 Il “sistema – foresta” come condizione per la biodiversità. – 4. La biodiversità forestale e la gestione sostenibile. – 5. Un paradigma di biodiversità: il caso dei boschi vetusti. – 6. Riflessioni conclusive.

### 1. *Premessa*

Trattare del tema della tutela della biodiversità nel settore forestale, per riflettere in particolare sul contributo che il diritto può fornire al riguardo, richiede innanzitutto alcune considerazioni preliminari sui caratteri stessi del diritto forestale e sulla sua collocazione nel rapporto multilivello tra fonti internazionali, europee e nazionali.

Tra le nozioni fondamentali, che costituiscono l’essenza stessa del diritto forestale, vi è la nozione giuridica di bosco/foresta/selva (espressamente riconosciuti quali sinonimi dalla legislazione italiana, come precisa lo stesso art. 3, comma 1, del D.Lgs. 3 aprile 2018, n. 34, recante il “Testo unico in materia di foreste e filiere forestali” - TUFF), la cui definizione strettamente si connota e si finalizza in rapporto alle esigenze della biodiversità, soprattutto laddove implica l’applicazione dei criteri di multifunzionalità e di gestione forestale sostenibile cui è improntata, come si vedrà, l’attuale regolazione in materia nei diversi livelli internazionale, europeo e nazionale.

Questo il percorso, dunque, che seguirà il presente contributo, aprendo con una riflessione sull'attuale fisionomia del diritto forestale nel panorama multilivello delle fonti giuridiche, per poi proseguire in un'analisi del rapporto fra tutela della biodiversità e foreste che si sviluppa nell'attuale quadro normativo alla luce delle fondamentali nozioni di multifunzionalità del bosco e di gestione forestale sostenibile.

In conclusione ci si soffermerà su quello che è forse l'esempio più lampante di tutela della biodiversità applicata all'ambito forestale, ovvero il caso dei boschi vetusti e dell'attenzione che di recente tale categoria desta nella legislazione nazionale e nella regolamentazione ministeriale, proprio per la forte impronta ambientale e per l'esigenza di salvaguardia della biodiversità che in essa si esprimono.

## 2. *Il diritto forestale nel crocevia delle fonti internazionali, europee e nazionali*

Nel rapporto con altre branche del diritto, cui strettamente si collega, quale il diritto agrario ed il diritto ambientale, il diritto forestale si caratterizza per alcune sue peculiarità che lo contraddistinguono e lo differenziano, in *primis* proprio con riferimento al rapporto tra fonti giuridiche multilivello, ed in particolare tra diritto dell'Unione Europea e diritti nazionali.

Dal momento che i Trattati UE non menzionano espressamente le foreste, manca a livello europeo una politica forestale comune e, quindi, una disciplina giuridica comune cogente, capace di conformare il sistema normativo nel settore forestale nei diversi ordinamenti statali, creando quel fenomeno di armonizzazione o, se vogliamo, di creazione di un minimo comune denominatore di garanzie e di tutele che valga per tutto il territorio dell'Unione.

Il settore forestale resta, dunque, primariamente di competenza statale<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sulle origini del diritto forestale nell'ordinamento italiano, quale "insieme organico di principi e di regole derivanti dalle leggi dello Stato che normavano l'uso del territorio naturale, sia ai fini di protezione idrogeologica, sia [...] nell'interesse generale dello sviluppo economico", si veda il recente studio di F. ROGGERO, *Alle origini del*

Tuttavia, numerose sono le azioni europee, di carattere politico, programmatico e pianificatorio, che producono un impatto significativo sulle foreste dell'Unione Europea e di paesi terzi, anche in sinergia con fonti internazionali.

Fra queste ultime è d'obbligo richiamare lo *United Nations Strategic Plan for Forests 2017-2030*, strumento programmatico strettamente connesso all'*Agenda for Sustainable Development* ONU 2030<sup>2</sup>.

Com'è noto, l'Agenda 2030 declina il concetto di sviluppo sostenibile, nelle sue tre dimensioni economica, sociale ed ambientale, attraverso il ricorso ai concetti delle "cinque P": Persone (necessità di porre fine alla povertà e alla fame, assicurando a tutti gli esseri umani dignità ed uguaglianza in un ambiente sano); Pianeta (protezione dalla degradazione, consumo e produzione consapevoli, gestione delle risorse naturali in maniera sostenibile per le generazioni attuali e future, lotta al cambiamento climatico); Prosperità (raggiungimento di un progresso economico, sociale e tecnologico in armonia con la natura); Pace (promozione di società pacifiche, giuste e inclusive); Partenariato (solidarietà globale e volontà di implementare l'Agenda attraverso una Collaborazione Globale per lo Sviluppo Sostenibile). In tale visione l'Agenda esprime 17 Obiettivi di realizzazione della sostenibilità, ispirati all'universalità, alla

*diritto forestale italiano. Il dibattito dottrinale dal 1877 al 1923*, Torino, 2022, in part. pp. 69 e ss.

<sup>2</sup> In argomento, fra i contributi più recenti, G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in *Riv. Quad. Dir. Ambiente*, 2020, 1, pp. 4-14; G. ROSSI - M. MONTEDURO, *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020; V. RUBINO, *Sviluppo sostenibile ed effettività della "governance" multilivello*, in *federalismi.it*, 2020, 34, pp. 205-236; L. SALVEMINI, *Lo sviluppo sostenibile: l'evoluzione di un obiettivo imperituro*, in *ambienteditto.it*, 2020, 2, pp. 124-146; A. GALLETI, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in *Riv. Coop. Giur. Internaz.*, 2019, 62, pp. 114-122; L. CHIUSI, *The UN 2030 agenda on sustainable development: talking the talk, walking the walk?*, in *La Comunità internazionale*, 2016, 1, pp. 49-70. Nonché, con particolare riferimento al settore forestale, M. ALABRESE, *L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, III ed., Torino, 2020, pp. 77-85; R.J. BAUMGARTNER, *Sustainable Development Goals and the Forest Sector - A Complex Relationship*, in *Forest*, 2019, 10, p. 152; G. GRATZER - W.S. KEETON, *Mountain Forests and Sustainable Development: The Potential for Achieving the United Nations' 2030 Agenda*, in *Mountain Research and Development*, August 2017, vol. 37, No. 3, pp. 246-253.

partecipazione, e all'integrazione delle azioni, tra i quali possiamo qui segnalare l'Obiettivo 15, diretto a proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno e fermare la perdita di diversità biologica.

A livello paneuropeo occorre ricordare l'importante contributo d'indirizzo tecnico-politico svolto dalle Conferenze Ministeriali per la protezione delle foreste in Europa del *Forest Europe*, che fin dalla prima istituzione nel 1990 hanno il compito di sviluppare *policies* del settore forestale, individuando strategie comuni ai quarantasei soggetti aderenti (quarantacinque Stati europei e l'Unione Europea). Le Conferenze composte dai diversi ministri competenti per il settore si riuniscono ogni quattro-cinque anni, adottando dichiarazioni, decisioni e risoluzioni necessarie all'attuazione del *Forest Europe Sustainable Forest Management*, un programma di gestione forestale sostenibile, definito dalla Conferenza di Helsinki del 1993 come “*the stewardship and use of forests and forest lands in a way, and at a rate, that maintains their biodiversity, productivity, regeneration, capacity, vitality and their potential to fulfill, now and in the future, relevant ecological, economic and social functions, at local, national, and global levels, and that does not cause damage to other ecosystems*”<sup>3</sup>.

### 2.1. Le politiche forestali nell'Unione Europea

Nell'Unione Europea il quadro di riferimento per le azioni forestali deve senz'altro muovere dalla comunicazione della Commissione del settembre 2013, intitolata “Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale”<sup>4</sup>, che si è prefissa i due principali obiettivi di garantire la gestione sostenibile delle foreste europee e di rafforzare il contributo dell'Unione per la promozione di tali modalità

<sup>3</sup> Reperibile sulla rete interconnessa. L'ultima Conferenza “*The Future We Want: The Forests We Need*”, programmata per il 2020 a Bratislava, si è tenuta in collegamento nel 2021 ed annovera fra gli obiettivi anche l'adozione di una risoluzione per l'adattamento delle foreste pan-europee agli effetti del cambiamento climatico.

<sup>4</sup> [COM (2013) 0659], su cui si veda Note sintetiche dell'Unione europea, 2022, reperibile sulla rete interconnessa.

di gestione e per la lotta contro la deforestazione globale<sup>5</sup>. Dalla comunicazione del 2013 è poi derivata l'adozione di un piano di attuazione pluriennale, giunto a scadenza nel 2020, e sostituito dalla nuova Strategia forestale europea, fondata sui criteri espressi già nella comunicazione della Commissione "Il *Green Deal* europeo" del dicembre 2019, ove le foreste vengono inserite fra i principali settori di intervento per la lotta ai cambiamenti climatici.

A ciò si aggiunge, in un'ottica più globale, la comunicazione della Commissione UE del 2019 "Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta", con la quale si definisce il ruolo dell'Unione in rapporto ai temi della deforestazione e del degrado delle foreste nel mondo<sup>6</sup>.

La nuova Strategia UE per le foreste viene adottata dalla Commissione il 16 luglio 2021<sup>7</sup>, all'interno del programma del *Green Deal* europeo ed in stretta connessione con la Strategia sulla biodiversità per il 2030<sup>8</sup>. Atto non vincolante e senza efficacia prescrittiva come i precedenti, la nuova Strategia forestale si pone nell'ottica programmatica del *Green Deal*, riconoscendo "il ruolo centrale e multifunzionale delle foreste e il contributo dei silvicoltori e dell'intera catena del valore di questo settore nel dar vita, entro il 2050, a un'economia sostenibile e climaticamente neutra, garantendo nel contempo la ricostituzione, la resilienza e l'adeguata protezione di tutti gli ecosistemi"<sup>9</sup>.

Oltre all'obiettivo di promozione di una bioeconomia forestale rispettosa della sostenibilità e incentivante le funzioni socioeconomiche

<sup>5</sup> Sul tema di recente si veda M. FLICK, *Il regolamento Deforestation: nuove forme di contrasto alla deforestazione*, in *Riv. Giur. Ambiente Online*, num. 37, dicembre 2022.

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni Empty, 23 luglio 2019, [COM (2019) 352 final].

<sup>7</sup> Comunicazione della Commissione, 16 luglio 2021, [COM(2021) 572 final], reperibile sulla rete interconnessa, A commento D. BEVILACQUA, *La nuova strategia europea per le foreste: un modello di regolazione del GND*, in *Riv. Giur. Ambiente Online*, num. 24, settembre 2021.

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione, 20 maggio 2020, [COM (2020) 380 final], reperibile sulla rete interconnessa. In proposito L. RUSSO, *Attività agricola e tutela della biodiversità*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, cit., 87-108, in part. pp. 92 e ss.

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione, 16 luglio 2021, cit., 2.

delle aree rurali, la *Forest Strategy* si focalizza sulla necessità di tutelare, ricostituire ed ampliare le foreste dell'UE per combattere i cambiamenti climatici, invertire la perdita di biodiversità e garantire ecosistemi forestali resilienti e multifunzionali. A tal fine vengono indicati come fondamentali i compiti di protezione delle foreste primarie ed antiche ancora esistenti in Europa, quali serbatoi di ricchezza per la biodiversità e di fornitura di servizi ecosistemici essenziali<sup>10</sup>, l'implementazione di pratiche di gestione capaci di favorire la sostenibilità ambientale e socioeconomica, l'adattamento climatico e la resilienza delle foreste<sup>11</sup>, le attività di imboscamento e rimboscamento, la previsione di incentivi finanziari per i proprietari e i gestori di foreste al fine di migliorare la quantità e la qualità delle foreste in Europa, anche attraverso i sistemi di pagamenti pubblici e privati per i servizi ecosistemici<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Sulla mappatura e il monitoraggio delle foreste primarie ed antiche il Joint Research Centre (JRC) della Commissione Europea ha pubblicato nel 2021 il Science for Policy Report “*Mapping and assessment of primary and old-growth forests in Europe*”, reperibile sulla rete interconnessa.

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione, 16 luglio 2021, cit., 13, ove si rammentano fra tali pratiche di gestione la creazione o il mantenimento “a livello di singola unità boschiva e di paesaggio, di foreste miste geneticamente e funzionalmente diverse, in particolare con più latifoglie e alberi a foglie decidue e con specie aventi sensibilità biotiche e abiotiche differenti e meccanismi di recupero in caso di perturbazioni, invece di impianti monocolturali”, nonché “le foreste disetanee e i modelli di silvicoltura a copertura continua, quantità sufficienti di legno morto, la regolazione della densità della fauna selvatica e la creazione di habitat protetti o di aree messe a riposo all'interno di foreste destinate alla produzione”. Nella Comunicazione si riportano poi alcuni esempi di buone pratiche già in atto, come la costituzione della rete INTEGRATE, formata da rappresentanti di vari paesi europei che promuove l'integrazione della conservazione della natura nella gestione forestale sostenibile a livello strategico, pratico e di ricerca; ed ancora della rete PROSILVA, rete internazionale di silvicoltori con riferimento ad oltre un centinaio di foreste, istituita per condividere esperienze, pratiche, conoscenze e formazione, promuovendo una transizione verso una silvicoltura più resiliente basata su processi naturali dell'ecosistema forestale, entrambi reperibili sulla rete interconnessa.

<sup>12</sup> Fra gli esempi in tal senso la stessa Commissione menziona il sistema francese di certificazione “*Label Bas Carbone*”, che consente ad attori pubblici e privati di compensare volontariamente le loro emissioni di gas serra sostenendo finanziariamente servizi ambientali (azioni a basse emissioni di CO<sub>2</sub>) nella gestione delle foreste in Francia. Per maggiori approfondimenti cfr. il sito ufficiale del programma reperibile sulla rete interconnessa.

In argomento fra i vari contributi dottrinali M. CARRER, *I servizi ecosistemici. Note*



Interessante è poi il profilo della partecipazione dei privati alla tutela delle foreste<sup>13</sup>.

Nella Strategia, infatti, si sottolinea in più punti la necessità di un ruolo attivo di cittadini, associazioni, imprese ed enti di ricerca, sulla base del rilievo secondo cui la protezione della biodiversità, la gestione sostenibile e le sfide ecologiche non debbano e non possano realizzarsi nel solo ambito di una regolazione *top-down*. Molti in tal senso gli obiettivi che la Commissione propone, partendo dalla stesura di un “Patto per le competenze” (*Pact for Skills*), che preveda il coinvolgimento dei principali *stakeholders* del settore forestale, sia pubblici che privati, per gli interventi concreti via via da mettere in atto. Dal richiamo a forme di partenariato pubblico-privato, ad alleanze fra professionisti del settore del turismo e di quello forestale, allo sviluppo di programmi per la biodiversità forestale che coinvolgano la società civile nel monitoraggio e gestione delle foreste, la Commissione dimostra di voler assegnare ai privati un ruolo di co-regolatori e di adottare una struttura organizzativa multilivello, aperta e orizzontale nell’attuazione della politica forestale dell’Unione Europea per il 2030.

La tutela della biodiversità, il miglioramento dei servizi ecosistemici, la preservazione di habitat naturali e di paesaggi, il contributo alla mitigazione dei cambiamenti climatici e all’adattamento ad essi, lo sviluppo di un’energia sostenibile sono d’altra parte alcune delle primarie finalità cui si ispira l’attuale Politica Agricola Comune per il periodo 2023-2027<sup>14</sup>.

*per una critica costituzionale*, in *Quaderni amm.*, 2020, 3, pp. 128-162; A. DE NUCCIO, *L’incentivazione economica dei servizi agro-sistemici per un nuovo modello di sviluppo nell’ambiente rurale*, in *Riv. quad. dir. ambiente*, 2020, 2, pp. 94-121; A. LALLI, *I servizi ecosistemici e il capitale naturale: una prospettiva giuridico-istituzionale*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 2017, 195-196, pp. 39-82; A. SOLAZZO, *I pagamenti per i servizi ecosistemici: problematiche e prospettive*, in *questa Rivista*, 2016, 3-4, pp. 585-596; nonché con particolare riferimento alla rilevanza per la tutela della biodiversità, A. FARÌ, *Beni e funzioni ambientali*, Napoli, 2013.

<sup>13</sup> Sul punto D. BEVILACQUA, *La nuova strategia europea per le foreste: un modello di regolazione del GND*, cit., p. 2 e ss., il quale sottolinea come si tratti di un approccio in perfetta linea con obiettivi e caratteri del *Green Deal* europeo.

<sup>14</sup> La PAC 2023-2027, entrata in vigore il 1° gennaio 2023, si compone del tritico di Regolamenti: Reg. UE 2021/2125, Regolamento sui Piani Strategici, che riunisce i precedenti regolamenti della PAC 2013-2020 (prorogati fino al 31 dicembre 2022) sui pagamenti diretti, interventi settoriali dell’Organizzazione Comune di Mercato (OCM) e sullo sviluppo rurale; Reg. UE 2021/2116, Regolamento su finanziamento, gestione

Il nuovo modello fondato su di una duplice competenza, da un lato dell'Unione Europea, la quale stabilisce gli obiettivi e i requisiti di base, e dall'altro degli Stati membri, che diventano responsabili del raggiungimento degli obiettivi indicati con l'elaborazione del Piano Strategico Nazionale, mostra un'esplicita attenzione per le tematiche ambientali prevedendo forme di intervento per sostegni economici ad imprese agricole e, per talune azioni, anche ad imprese forestali. Si prevede, in particolare, un meccanismo di condizionalità rafforzata, che subordina l'ottenimento completo del sostegno economico al rispetto di una serie di norme che comprendono un elenco di requisiti di gestione obbligatori e di norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali, inclusi i criteri previsti precedentemente per il cd. *greening*. A ciò si aggiunga la previsione di appositi regimi ecologici, per cui almeno il 25% della dotazione per i pagamenti diretti viene riservata agli eco-schemi, per incentivare pratiche agricole a favore del clima e dell'ambiente e per migliorare il benessere degli animali. Almeno il 35% della dotazione del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) deve poi essere destinato dagli Stati a misure a sostegno del clima, della biodiversità, dell'ambiente e del benessere degli animali, mentre si è stabilito che, nel complesso, il 40% del bilancio della PAC debba essere destinato a spese a favore di clima e ambiente, e il 10% agli obiettivi di biodiversità entro fine periodo 2021-2027.

e monitoraggio; Reg. UE 2021/2117, Regolamento di modifica dell'OCM dei prodotti agricoli. Su prospettive e caratteri della nuova PAC si vedano gli atti del Convegno "La Politica Agricola Comune tra attesa per una riforma e attuali profili applicativi", in *Riv. dir. agrario*, 2020, 1, pp. 5 e ss.; L. SALVI, *I profili verdi della politica agricola comune*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, cit., pp. 315 e ss.; M. BRUNORI, *Which pathways for agrobiodiversity in the new Cap reform?*, in *Diritto agroal.*, 2020, 2, pp. 277-294; L. RUSSO, *Il perseguimento degli obiettivi della PAC e la tutela degli interessi finanziari dell'UE: due finalità compatibili?*, in *Riv. dir. alimentare*, 2018, 3, p. 18; L. COSTATO, *Per una storia della PAC (a sessant'anni dall'inserimento dell'agricoltura nel progetto di Trattato CEE)*, in *Riv. dir. agrario*, 2017, 1, p. 1, pp. 64-84; L. FERRARIS, *La protezione dell'ambiente nella Pac che verrà. Commento alla Comunicazione della Commissione sul futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2016, 2, pp. 175-190.

## 2.2. *La normativa di settore e la giurisprudenza della Corte di Giustizia*

Seppur non direttamente cogenti, le fonti internazionali, così come i programmi e le azioni europee, dispiegano indubitabili effetti conformativi sulla normativa nazionale, soprattutto laddove indicano obiettivi come lo sviluppo sostenibile, la tutela della biodiversità e la lotta al cambiamento climatico, inducendo gli Stati ad ispirarsi a tali principi e ad adeguare in tal senso la regolazione del settore forestale anche nell'ordinamento interno.

La “multifunzionalità” del bosco (inteso come bene non soltanto produttivo, ma anche strumentale alla difesa idrogeologica, alla tutela ambientale, paesaggistica e climatica) e la gestione forestale sostenibile sono criteri figli della moderna visione del ruolo delle foreste adottata, come già si è illustrato, in ambito internazionale ed europeo<sup>15</sup>.

E sono proprio tali criteri ad aver ispirato la riforma del diritto forestale italiano con l'emanazione del “Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali”, D.Lgs. 3 aprile 2018, n. 34, e alla conseguente adozione della Strategia forestale nazionale del 2022, sui quali a breve si avrà modo di soffermarsi, e che tanto si differenziano per principi e caratteri dalla precedente disciplina contenuta nel D.Lgs. 18 maggio 2001, n. 227, ancora piuttosto ancorata ad una visione prettamente socio-economica del bene bosco<sup>16</sup>.

La latitanza di un diritto eurounitario che si occupi con efficacia prescrittiva dell'intera materia forestale è, peraltro, sopperita almeno in parte da una serie di interventi regolatori mirati a normare, nel contesto dell'Unione Europea, alcune tematiche di rilievo ambientale che indirettamente incidono anche sul settore di boschi e foreste.

<sup>15</sup> M. MAURO, *La multifunzionalità dei boschi e la gestione forestale sostenibile nel quadro delle fonti europee ed internazionali*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, cit., pp. 1 e ss.

<sup>16</sup> N. FERRUCCI, *Il D.Lgs. 3 aprile 2018, n. 34 “Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali”: i principi, la definizione giuridica di bosco, gli strumenti di programmazione e pianificazione*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, cit., pp. 13 e ss.; R. ROMANO, *La genesi del Decreto Legislativo 3 aprile 2018 n. 34, “Testo unico foreste e filiere forestali”* e N. FERRUCCI, *La nozione giuridica di bosco alla luce del Testo Unico foreste e filiere forestali, sulle orme dei precedenti, nel segno dell'innovazione*, entrambi in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali* (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34), Milano, 2019, rispettivamente pp. 9-25 e pp. 43-58.

Si pensi, ad esempio, al fenomeno del commercio illegale del legno che costituisce a livello mondiale una minaccia per la conservazione della biodiversità e per l'ambiente nel suo complesso, e che è stato affrontato dall'Unione Europea con l'adozione di due regolamenti: il Regolamento n. 2173/2005, relativo all'istituzione di un sistema di licenze FLEGT (*Forest Law Enforcement, Governance and Trade*) per l'importazione del legname nell'UE<sup>17</sup>, e il Regolamento EUTR (*European Union Timber Regulation*), n. 995/2010, che impone un "Sistema di Dovuta Diligenza" agli operatori che commerciano materiale legnoso, vietando la commercializzazione nell'Unione Europea del legname tagliato illegalmente e dei prodotti da esso derivati<sup>18</sup>.

Fondamentali per la tutela di aree boschive sono poi le due Direttive Habitat (Direttiva 92/43/CEE, del 21 maggio 1992, avente ad oggetto "la conservazione degli habitat naturali e seminaturali, e della flora e della fauna selvatiche) e Uccelli (Direttiva 2009/147/CE, del 30 novembre 2009, concernente "la conservazione degli uccelli selvatici", che sostituisce la Direttiva 79/409/CEE).

<sup>17</sup> Al riguardo L. CORBETTA, *I regolamenti FLEGT-EUTR sul commercio di legno e derivati*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, cit., pp. 53 e ss.; M. FLICK, *Il regolamento Deforestation: nuove forme di contrasto alla deforestazione*, in *RGA online*, n. 37, Dicembre 2022, il quale illustra come la licenza FLEGT venga "rilasciata dal paese partner – con il quale è stato stipulato un accordo di partenariato dall'UE – che deve attestare che il legno e i prodotti derivati sono stati ottenuti:

- da legname di produzione nazionale legalmente tagliato
- o da legname legalmente importato.

Purtroppo, tale strumento è ancora poco diffuso, 8 Paesi soltanto hanno siglato un FLEGT con l'UE (Camerun, Repubblica Centrafricana, Repubblica del Congo, Ghana, Indonesia, Liberia Honduras) e di questi solo uno è completamente operativo, quello con l'Indonesia". Analogamente, G.M. FLICK - M. FLICK, *Persona, Ambiente, Profitto. Quale futuro?*, 2021, p. 103 e ss.

<sup>18</sup> Tale complesso normativo dovrebbe essere presto rinnovato con l'introduzione di un nuovo regolamento (*Regulation on deforestation-free products*) la cui entrata in vigore, al momento, è prevista nel 2023 e che comporterà l'abrogazione del Regolamento n. 995/2010. Il 13 settembre 2022 il Parlamento Europeo ha votato favorevolmente sulla proposta della Commissione pubblicata il 17 novembre 2021. Il nuovo Regolamento provvederà a restringere ulteriormente le regole sull'importazione di prodotti nati da aree oggetto di deforestazione, estendendo il divieto anche ad alimenti come soia, carne bovina, olio di palma, legno, caffè, cioccolato e a derivati come il cuoio o i mobili che siano stati prodotti in aree deforestate in qualsiasi parte del mondo. In proposito M. FLICK, *Il regolamento Deforestation: nuove forme di contrasto alla deforestazione*, cit., p. 4 e ss.

tuisce l'originaria versione del 1979)<sup>19</sup>. Nell'istituire un sistema di protezione di aree naturali e della flora e fauna selvatiche, riunite nella rete ecologica europea "Natura 2000", le Direttive introducono una visione allargata e integrata di tutela del territorio, che inevitabilmente incide anche sulla tutela della biodiversità delle foreste situate all'interno delle zone speciali di conservazione (ZSC) previste dalla Direttiva Habitat e delle zone di protezione speciale (ZPS) a norma della Direttiva Uccelli<sup>20</sup>.

L'efficacia delle due Direttive è stata ed è ulteriormente rafforzata da numerosi interventi della Corte di Giustizia. Con più pronunce il giudice eurounitario ha provveduto a definire con rigore e precisione finalità, ambiti applicativi e caratteri del complesso normativo previsto dall'UE. L'obiettivo è quello di rendere il sistema europeo di protezione dell'ambiente e della biodiversità impermeabile e resistente di fronte alla regolazione degli Stati membri, che spesso tentano di sottrarsi ad un'attuazione rigorosa dei principi in esso contenuti, non applicandoli concretamente, intervenendo con ritardo o predisponendo misure nazionali dirette a favorire l'utilizzo, anche economico, delle risorse ambientali che risulti sbilanciato rispetto agli obiettivi di tutela e conservazione imposti a livello europeo<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> In proposito, A. PORPORATO, *La tutela della fauna, della flora e della biodiversità*, in A. CROSETTI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. III, *La tutela della natura e del paesaggio*, Milano, 2014, pp. 737 ss., e, con particolare riferimento al rapporto fra tali Direttive e la tutela delle foreste, C.A. GRAZIANI, *Le aree naturali protette*, e M. BROCCA, *La Rete Natura 2000*, entrambi in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, cit., rispettivamente, pp.125 e 157.

<sup>20</sup> Sulla Rete Natura 2000 si veda, con particolare riferimento alla designazione delle ZPS, M. LEGGIO, *La tutela della biodiversità nelle aree umide artificiali: l'istituzione di una ZPS nel bilanciamento tra tutela dell'avifauna e interesse del privato*, in questa *Rivista*, 2021, n. 2, 439 ss.; nonché F. EROICO, *Rete "Natura 2000" e limiti all'indennizzabilità dei vincoli: considerazioni a margine della sentenza della Corte di Giustizia nella causa C-234/20*, in questa *Rivista*, 2022, 2, pp. 545 e ss.

<sup>21</sup> La Corte di Giustizia sistematicamente afferma che le previsioni delle Direttive Habitat e Uccelli, per le rigorose finalità di tutela che si prefiggono, devono essere attuate dagli Stati membri in modo rigoroso e puntuale e devono essere oggetto di stretta interpretazione. In tal senso sull'idoneità delle misure preventive previste dalle Direttive per evitare che si realizzi del tutto o che possa proseguire il degrado degli habitat e la significativa perturbazione delle specie nei siti inclusi nella rete Natura 2000, CGUE, Sez. II, 11 dicembre 2008, Causa C-293/07, *Commissione contro Grecia*, punti 26-29, la quale richiede che tali misure siano "specifiche, coerenti e complete", oltre che in grado di assicurare una "sufficiente protezione" di tali aree. Sulle condizioni per l'ammissione

Alcune fra le sentenze della Corte di Giustizia riguardano direttamente il rapporto fra tutela della biodiversità e gestione dei territori forestali situati all'interno delle aree protette dalle Direttive Habitat e Uccelli.

Paradigmatico è il caso deciso nel 2018 dalla Grande Sezione, la quale ha condannato la Polonia per la spregiudicata gestione forestale nella zona *Puszcza Białowieska*, una delle più importanti foreste di tutta Europa, ricchissima di legno e di alberi centenari, riconosciuta come Zona di Conservazione speciale (ZSC) ed al contempo come Zona di Protezione Speciale (ZPS); una gestione, attuata per evitare la propagazione del bostrico, che di fatto si è tradotta in una pratica di deforestazione incompatibile con i criteri stabiliti dalle Direttive Habitat e Uccelli, in particolare con gli obblighi nazionali ivi previsti di adottare misure di conservazione proattive nell'ambito di tali zone e di sottoporre alla valutazione d'incidenza i piani e i progetti, non direttamente connessi e necessari alla gestione del sito, suscettibili di avere su di esso un'incidenza significativa<sup>22</sup>.

Recente è poi la pronuncia della Corte di Giustizia sulla tutela del gallo cedrone nelle foreste della Slovacchia<sup>23</sup>. Nel 2022 la Corte ha accolto il ricorso della Commissione UE, condannando la Repubblica slovacca

di deroghe e limitazioni al sistema di protezione, sanciti dagli artt. 12-16 della Direttiva Habitat, CGUE, Sez. IV, 10 maggio 2007, Causa C-508/04, *Commissione contro Repubblica d'Austria*, che ha affermato come le misure derogatorie alle previsioni sulla tutela delle specie indicate nella Direttiva possano essere ammesse solo nella misura in cui non rechino pregiudizio alla specie, intendendo tale condizione come obbligo di tutela privo di ambiguità, che non può essere inteso nel senso di riferire il pregiudizio ai soli danni duraturi; CGUE, Sez. II, 14 giugno 2007, Causa C-342/05, *Commissione contro Repubblica di Finlandia*, ha ritenuto che la caccia al lupo autorizzata dall'autorità nazionale per prevenire i gravi danni indicati dall'art. 16, lett. b), della Direttiva Habitat, non è senza incidenza rispetto all'obiettivo della previsione di mantenere in uno stato di conservazione soddisfacente la popolazione dei lupi, per cui è illegittima l'autorizzazione alla "caccia ad un numero determinato di lupi in un'area geografica ben delimitata ma senza fondarsi su una valutazione dello stato di conservazione della specie, senza fornire alcuna motivazione precisa e adeguata quanto all'assenza di altre soluzioni valide e senza identificare precisamente i lupi autori di gravi danni che potevano essere abbattuti".

<sup>22</sup> CGUE, Grande Sezione, 17 aprile 2018, Causa C-441/17, *Commissione contro Polonia*. A commento N. NOTARO, *La sentenza nella causa C-441/17 Commissione/Polonia, Foresta di Białowieża*, in questa *Rivista*, 2018, n. 3, pp. 661-667.

<sup>23</sup> CGUE, Sez. IV, 22 giugno 2022, Causa C-661/20, *Commissione contro Repubblica slovacca*. A commento L. BELVISO, *La Corte di Giustizia si pronuncia sulla gestio-*

per aver proceduto ad un eccessivo sfruttamento forestale nelle dodici zone Natura 2000 designate per la conservazione del gallo cedrone, con significativo impatto sullo stato di conservazione di tale specie protetta. Il giudice UE ha constatato la violazione della Direttiva Habitat e della Direttiva Uccelli, nella misura in cui la Slovacchia, fin dal 2015, non sottoponeva alla prescritta valutazione d'incidenza i programmi di preservazione delle foreste, esentando dall'oggetto di valutazione i tagli d'urgenza e ogni misura diretta a prevenire minacce alle aree forestali e ad eliminare le conseguenze dei danni causati dagli agenti nocivi, ed al contempo ometteva di adottare opportune misure di protezione al fine di evitare che le attività di gestione forestale, come i tagli intensivi di alberi su grandi superfici e il ricorso a pesticidi per debellare gli insetti subcorticali nelle zone Natura 2000 interessate, producessero deterioramenti degli habitat del gallo cedrone.

Le pronunce qui indicate permettono di porre ben in rilievo la stretta relazione fra protezione e gestione delle foreste e tutela della biodiversità, una relazione che rileva in una più ampia prospettiva ecologica, ove al di là del ruolo antropico di gestione (e perturbazione) dei territori boschivi, si intende porre l'accento sulla protezione della natura come valore in sé, e dunque sul bene "bosco" in sé, indipendentemente da ulteriori implicazioni di carattere socio-economico o di salubrità ambientale<sup>24</sup>.

È questa, d'altra parte, una visione che si armonizza con le finalità del *Green Deal* europeo e con il macro-obiettivo del raggiungimento della neutralità climatica dell'UE nel 2050, e che fonda la Strategia europea nel settore forestale, come dimostra la già citata Comunicazione della Commissione del 16 luglio 2021. Nel sottolineare, infatti, l'importanza di una crescita costante di foreste sane e rigogliose per la lotta al cambiamento climatico, la nuova Strategia forestale richiede agli Stati membri di contribuire ad accrescere il patrimonio boschivo europeo, non solo mediante una gestione forestale sostenibile, ma anche attraverso interventi attivi di rimboschimento (con la previsione dell'impianto di almeno 3 miliardi di alberi nel territorio UE entro il 2030), ritenuti fondamentali

*ne forestale slovacca: nuovi chiarimenti sulle misure di conservazione e sulla valutazione d'incidenza all'interno delle ZPS*, in questa Rivista, 2022, n. 3, pp. 895-922.

<sup>24</sup> Per tali rilievi A. MOLITERNI, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Riv. quad. dir. ambiente*, 2021, n. 1, p. 5.

per incrementare l'assorbimento di anidride carbonica nell'atmosfera, per mitigare l'effetto serra, per ridurre l'incidenza degli incendi boschivi, per contribuire alla conservazione delle risorse idriche e dell'assetto idrogeologico e per garantire la biodiversità<sup>25</sup>.

### 3. *Il “sistema-foresta” come condizione per la biodiversità*

L'esistenza della foresta come “sistema” a sé stante, come entità unica capace di assicurare benefici effetti in relazione alla lotta al cambiamento climatico e alla tutela della biodiversità è stata espressamente riconosciuta dalla Corte di Giustizia in un caso del 2018, concernente il rapporto fra gestione forestale sostenibile e l'esenzione dalle imposte di successione riconosciuta a proprietari di foreste situate nei Paesi Bassi<sup>26</sup>.

Il giudizio nasce da un rinvio pregiudiziale del giudice belga con riferimento ad una controversia sull'applicazione di un'agevolazione fiscale per le foreste ricevute per via successoria, a condizione che esse siano oggetto di una gestione sostenibile nei termini definiti dal diritto nazionale. L'esenzione dalle imposte di successione viene prevista dalla legislazione tributaria belga, che in tal senso intende agevolare la trasmissione *mortis causa* di terreni forestali a condizione che siano gestiti con modalità sostenibili. Nella fattispecie, tuttavia, l'originaria proprietaria, la quale nel testamento aveva inserito il legato avente ad oggetto la tenuta di circa 156 ettari, confinante con le Fiandre e comprendente un'area forestale soggetta alla legislazione dei Paesi Bassi sulla protezione dei siti naturali e a condizioni di gestione sostenibile, secondo il piano stabilito a tal fine dalle autorità olandesi, era residente in Belgio, mentre il legatario era residente nei Paesi Bassi, dove era situata anche la superficie forestale in oggetto. L'amministrazione delle Fiandre competente per la definizione

<sup>25</sup> In proposito sul significato di “interesse pubblico del bosco” si veda A. ABRAMI, *Il documento di Greenpeace per una diversa gestione delle foreste nell'Unione Europea*, in *RGAonline*, n. 17, gennaio 2021. Nello stesso senso A. GRATANI, *La foresta: il polmone verde della Terra. Incerta ancora la tutela effettiva e autonoma*, in questa *Rivista*, 2018, 1, pp. 5 e ss.

<sup>26</sup> CGUE, Sez. I, 22 novembre 2018, Causa C-679/17, *Vlaamse Gewest e Vlaamse Gewest contro Johannes Huijbrechts*.



delle imposte di successione aveva ritenuto di non poter applicare l'esenzione in quanto il bene forestale era situato in uno Stato diverso dal Regno del Belgio.

Nella sentenza la Corte di Giustizia innanzitutto precisa come in materia di diritti di successione si debba ritenere, secondo giurisprudenza costante, che il fatto di subordinare la concessione di agevolazioni fiscali alla condizione che il bene trasferito sia situato nel territorio nazionale costituisce una restrizione alla libera circolazione dei capitali vietata, in linea di principio, dall'articolo 63, paragrafo 1, TFUE<sup>27</sup>. Ai sensi del successivo art. 65, peraltro, gli Stati membri possono introdurre eccezioni a tale divieto, nella necessità di applicare differenze di trattamento che riguardino situazioni non oggettivamente paragonabili<sup>28</sup> o che siano giustificate da motivi imperativi di interesse generale<sup>29</sup>. Nel caso di specie la Corte rileva come l'esenzione fiscale prevista dalla legislazione fiamminga persegua un obiettivo di natura ambientale, vale a dire la gestione sostenibile delle foreste e delle aree boschive situate nel territorio della Regione delle Fiandre del Regno del Belgio, anche al fine di evitare una frammentazione delle foreste quale possibile risultato delle vendite realizzate ai fini del pagamento dei diritti di successione.

“Un tale obiettivo ambientale” continua ancora il giudice UE, “consistente nella gestione sostenibile delle foreste e delle aree boschive, non può essere, in linea di principio, limitato esclusivamente al territorio di una regione di uno Stato membro o al territorio nazionale di uno Stato membro, poiché suddetta area boschiva può costituire solamente un'unica massa o un insieme, anche se siffatta area si estende sul territorio di diversi Stati membri e se, da un punto di vista giuridico e amministrativo, essa è soggetta alla giurisdizione di questi ultimi.

Infatti, la protezione efficace e la gestione sostenibile dei boschi e delle foreste costituiscono un problema ambientale tipicamente transfronta-

<sup>27</sup> Si vedano CGUE, Sez. II, 17 gennaio 2008, Causa C-256/06, *Jäger*, punto 35; CGUE, 18 dicembre 2014, Causa C-133/13, *Q*, punto 20.

<sup>28</sup> Come afferma CGUE, Sez. II, 17 gennaio 2008, *Jäger*, cit., punto 42.

<sup>29</sup> Per tale ipotesi cfr. CGUE, 14 settembre 2006, Causa C-386/04, *Centro di Musicologia Walter Stauffer*, punto 32; CGUE, Sez. II, 17 gennaio 2008, *Jäger*, cit., punto 41; CGUE, Grande Sezione, 27 gennaio 2009, Causa C-318/07, *Persche*, punto 41.

liero, che implica responsabilità comuni degli Stati membri”<sup>30</sup>. La Corte così conclude che “operare una distinzione tra parti confinanti di uno stesso bosco o di una stessa foresta, a seconda che queste siano situate nel territorio della Regione delle Fiandre del Regno del Belgio o in quello del Regno dei Paesi Bassi, è artificioso e non corrisponde ad alcuna differenza oggettiva”. Il contribuente, il quale riceve, dunque, a titolo di successione foreste situate in uno Stato membro confinante e che siano oggetto di una gestione sostenibile dimostrabile ai sensi della legislazione tributaria belga, deve poter beneficiare delle stesse esenzioni fiscali da questa previste, al pari di un proprietario di aree forestali situate nel territorio delle Fiandre.

Al di là della conclusione cui giunge nella fattispecie la Corte di Giustizia, ciò che pare interessante evidenziare in tale pronuncia è il ripetuto accento posto sul concetto di unità sistemica del bosco o foresta.

La Corte costruisce la realtà della foresta come “sistema” che si fonda su caratteri ambientali, prima ancora che territoriali; un sistema di fronte a cui il confine politico fra Stati diviene un distinguo artificioso, in ragione del quale non è possibile discriminare l’applicazione di una normativa premiante le modalità di gestione sostenibile, come quella prevista dalla legislazione tributaria belga per l’esenzione dalle imposte di successione.

Elevare la foresta a sistema in ragione della sua rilevanza ambientale, e dunque per la sua natura intrinsecamente transfrontaliera, è un passo fondamentale per gettare basi comuni per la sua tutela, per riconoscere la necessità di ampliare e rendere il più possibile applicabili modelli di gestione sostenibile, e in ultima analisi per garantire le esigenze di protezione della biodiversità che nel sistema-foresta inevitabilmente si manifestano.

#### 4. *La biodiversità forestale e la gestione sostenibile*

Sotto il profilo tecnico il concetto di biodiversità forestale implica la considerazione non solo delle varietà di specie arboree che si trovano in un bosco, ma considera l’insieme delle specie animali e vegetali ivi

<sup>30</sup> CGUE, Sez. I, 22 novembre 2018, *Vlaamse Gewest e Vlaamse Gewest contro Johannes Huijbrechts*, cit., punti 22-24.

presenti, con particolare attenzione alle condizioni ecologiche che determinano tale presenza<sup>31</sup>.

Un maggiore livello di biodiversità rende il bosco più “attrezzato” rispetto alle alterazioni provenienti dall’ambiente esterno, incrementandone la resilienza e al contempo fornendo una maggiore varietà di servizi utili all’uomo e alle altre specie animali e vegetali. Tra i prodotti utili all’uomo possono annoverarsi legno, cibo, acqua e foraggio, mentre tra i servizi, oltre a quelli naturalistici, è bene menzionare la protezione del suolo dal dissesto idrogeologico, la stabilizzazione del clima, il miglioramento della qualità dell’aria e la fruizione turistica e ricreativa.

Un ecosistema forestale diversificato presenta una maggiore stabilità soprattutto qualora la diversità si espliciti lungo tre diverse direttrici: la struttura (con una distribuzione orizzontale e verticale degli alberi che lo compongono); la composizione (con riferimento non solo alle specie esistenti, ma anche alla forma di governo, preferibilmente a fustaia o misto piuttosto che a bosco ceduo); la cronologia (posto che una differenziazione di età e di stadi di sviluppo all’interno della medesima area forestale inevitabilmente implica, come vedremo nel caso dei boschi vetusti, una ricchezza in termini di biodiversità).

Al fine di salvaguardare e incrementare la biodiversità è fondamentale il ricorso ad una gestione forestale sostenibile, come previsto dalla stessa Commissione nella Strategia UE 2030 per le foreste, in stretta connessione, come già si diceva, con le finalità del *Green Deal* e della Strategia per la biodiversità. Nell’ottica di aumentare il livello di tutela della biodiversità nella gestione forestale la Commissione nelle due Strategie citate pone l’accento su di un modello di gestione forestale innovativo, definito quale “selvicoltura più prossima alla natura”, esemplificandone le applicazioni come la creazione o il mantenimento, a livello di singola unità boschiva e di paesaggio, di foreste miste geneticamente e funzionalmente diverse; pratiche di gestione che consentano quantità sufficienti di legno morto, la regolazione della densità della fauna selvatica e la creazione di habitat protetti o di aree messe a riposo all’interno di foreste

<sup>31</sup> Per un’analisi tecnica del rapporto tra foreste e biodiversità si veda il rapporto redatto nel 2020 dall’ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale) in occasione della Giornata Internazionale delle Foreste, reperibile sulla rete interconnessa.

destinate alla produzione; adozione di sistemi integrati di gestione degli incendi boschivi, in grado di aumentare la resilienza delle foreste contro incendi, parassiti e malattie<sup>32</sup>.

La necessità di aderire ai concetti di multifunzionalità del bosco, inteso come bene non solo produttivo ma strumentale alla tutela ambientale, paesaggistica, climatica e quindi anche alla salvaguardia della biodiversità, e di gestione forestale sostenibile, affermati a livello europeo e nazionale, è, d'altra parte, alla base della recente riforma del diritto forestale italiano, segnata dall'adozione del nuovo Testo Unico delle foreste e filiere forestali, con il D.Lgs. 3 aprile 2018, n. 34.

L'esigenza della riforma di settore è da rinvenire in diversi fattori.

In primo luogo v'è da considerare il contesto forestale italiano, caratterizzato negli ultimi decenni da una forte espansione, principalmente dovuta all'abbandono colturale dei territori marginali impiegati per l'agricoltura e l'allevamento e ad una continua diminuzione delle utilizzazioni forestali per l'approvvigionamento energetico e strutturale. A ciò si aggiunga la crescente attenzione verso sistemi di riequilibrio dell'utilizzo delle risorse forestali a livello nazionale, che consentano nel tempo una minore dipendenza dall'estero per l'approvvigionamento del legname.

Sotto il profilo ambientale poi, gioca un ruolo fondamentale la rilevanza della tutela naturalistica, che si esprime nella copertura dei vincoli ambientali per parchi, aree protette e zone inserite nella Rete Natura 2000, che nell'insieme riguardano oltre il 27% delle foreste italiane.

Ed infine, fra tutti questi fattori, v'è da considerare, come già si diceva, la spinta europea e internazionale verso una concezione di foresta come ecosistema multifunzionale da gestire sostenibilmente, nell'ottica di salvaguardare l'ambiente, contrastare la desertificazione, arrestare o far retrocedere il degrado del terreno, contribuire alla lotta al cambiamento climatico e fermare la perdita di diversità biologica.

Il T.U. sulle foreste si pone, dunque, proprio in quest'ottica<sup>33</sup>, laddove informa la disciplina sulla gestione forestale ai criteri dello sviluppo

<sup>32</sup> Per maggiori approfondimenti R. MOTTA, JB. LARSEN, *Un nuovo paradigma per la gestione forestale sostenibile: la selvicoltura "più" prossima alla natura*, in *Forest@*, 2022, vol. 19, pp. 52-64.

<sup>33</sup> La Legge delega 28 luglio 2016, n. 154, aveva in tal senso disposto "il riordino e la semplificazione normativa in materia di agricoltura, selvicoltura e filiere forestali" attraverso "l'aggiornamento, l'armonizzazione o l'eventuale abrogazione del d.lgs. 18

sostenibile, prevedendo agli artt. 7-13 modelli e strumenti gestionali finalizzati a garantire non soltanto la rilevanza socio-economica delle foreste, ma anche le funzioni ambientali e culturali nell'ottica della loro multifunzionalità<sup>34</sup>.

Ai sensi dell'art. 3, co. 2, lett. b), del TUFF la gestione forestale sostenibile viene, in particolare, definita come “insieme delle azioni selvicolturali volte a valorizzare la molteplicità delle funzioni del bosco, a garantire la produzione sostenibile di beni e servizi ecosistemici, nonché una gestione e uso delle foreste e dei terreni forestali nelle forme e ad un tasso di utilizzo che consenta di mantenere la loro biodiversità, produttività, rinnovazione, vitalità e potenzialità di adempiere, ora e in futuro, a rilevanti funzioni ecologiche, economiche e sociali a livello locale, nazionale e globale, senza comportare danni ad altri ecosistemi”.

L'art. 7 provvede poi a definire le attività di gestione forestale e le pratiche vietate. La norma attribuisce alle regioni il compito di individuare le modalità di sostituzione diretta o di affidamento per l'esecuzione di interventi di ripristino e di promuovere la costituzione di sistemi di pagamento dei servizi ecosistemici (PSE), generati dalle attività di gestione forestale sostenibile e dagli impegni silvo-ambientali<sup>35</sup>.

La gestione condivisa dei beni forestali e la volontà di coinvolgere i privati anche al fine del recupero dei fondi abbandonati e della risoluzione dei problemi di frammentazione delle proprietà forestali ben emerge nell'art. 10 del TUFF, secondo cui le regioni “promuovono l'associazionismo fondiario tra i proprietari dei terreni pubblici o privati [...], nonché la costituzione e la partecipazione ai consorzi forestali, a cooperative che operano prevalentemente in campo forestale o ad altre forme associative tra i proprietari e i titolari della gestione dei beni terrieri, valorizzando la

maggio 2001, n. 227, in coerenza con la strategia del Programma Quadro per il Settore Forestale, la normativa europea e gli impegni assunti in sede europea e internazionale”.

<sup>34</sup> Al riguardo I. CANFORA, L. COSTANTINO, *Il D.Lgs. 3 aprile 2018, n. 34 “Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali”: le attività di gestione forestale e l'impresa agricola selvicolturale*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, cit., pp. 25 e ss.; S. CARMIGNANI, *La nuova gestione del bosco tra funzionalizzazione, sostenibilità e interesse pubblico*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali* (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34), cit., pp. 27 e ss.

<sup>35</sup> Per tale aspetto nel TUFF, D. PETTENELLA, G. BOTTARO, *I pagamenti per i servizi ecosistemici*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali* (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34), cit., pp. 241-248.

gestione associata delle piccole proprietà, i demani, le proprietà collettive e gli usi civici delle popolazioni”<sup>36</sup>.

A livello di *governance*, ferma restando la competenza legislativa esclusiva dello Stato per tutti i profili che collegano le foreste alla tutela dell’ambiente<sup>37</sup>, nel TUFF viene ribadito il ruolo delle regioni nella individuazione del corretto rapporto fra gestione forestale e sostenibilità, fra utilizzo del bosco e salvaguardia della biodiversità.

Più specificatamente il Testo Unico all’art. 7, co. 3, attribuisce alle regioni il compito di definire e attuare “le pratiche selvicolturali più idonee al trattamento del bosco, alle necessità di tutela dell’ambiente, del paesaggio e del suolo, alle esigenze socio-economiche locali, alle produzioni legnose e non legnose, alle esigenze di fruizione e uso pubblico del patrimonio forestale anche in continuità con le pratiche silvo-pastorali tradizionali o ordinarie”, nonché, nel successivo co. 4, di disciplinare le attività di gestione forestale coerentemente con le specifiche misure in materia di conservazione di habitat e specie di interesse europeo e nazionale, e quindi con riferimento a boschi e foreste inseriti nelle aree

<sup>36</sup> In proposito N. LUCIFERO, *Le attività di gestione forestale, i relativi divieti e la disciplina della viabilità forestale. Forme di promozione dell’associazionismo fondiario e della gestione associata*; M.P. RAGIONIERI, P. FELICE, M. ZORTEA, *Strumenti di recupero delle proprietà fondiarie frammentate e dei terreni abbandonati o silenti*, entrambi in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali* (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34), cit., rispettivamente pp. 117-143 e pp. 305-327. Sul tema degli usi civici, affrontato anche nella prospettiva della tutela dei beni comuni, V. CERULLI IRELLI, *Diritto pubblico della proprietà e dei beni*, Torino, 2022.

<sup>37</sup> Sulle competenze legislative in materia forestale si vedano le riflessioni di M. FLICK, *La foresta: pianificare oggi per (soprav)vivere domani*, in questa *Rivista*, 2022, pp. 319 e ss., il quale sottolinea come la divisione fra “tutela dell’ambiente”, riservata dall’art. 117, co. 2, lett. s), in via esclusiva alla legislazione statale, e “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”, rimessa alla legislazione concorrente Stato/regioni, non sia di facile individuazione e rischi di generare frequenti sovrapposizioni e intrecci di interessi fra normativa statale e regionale. L’A., peraltro, sottolinea come per la foresta la funzione di tutela possa articolarsi “nell’individuazione, nella conservazione e nella protezione dei beni che la compongono, rispetto al rischio di degradazione nella loro struttura fisica e nel loro contenuto naturale e culturale”, mentre la funzione di valorizzazione sia integrata “da ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione e ad incrementare la fruizione dei beni della foresta, tenendo conto del loro rapporto con il territorio e quindi del governo di quest’ultimo, che è demandato alla competenza regionale”. Analogamente, in precedenza, G.M. FLICK - M. FLICK, *Elogio della foresta*, Bologna, 2020, pp. 37 e ss.

naturali protette o in zone inserite nella rete Natura 2000, nonché in altre aree di particolare pregio e interesse da tutelare.

Tale competenza è già ben visibile nella disciplina adottata dai diversi regolamenti regionali, anche antecedenti alle disposizioni del TUFF, che spesso contengono tutta una serie di previsioni relative ad attività e pratiche finalizzate alla salvaguardia del bosco come sistema di biodiversità. Si veda, ad esempio, il Regolamento forestale della Regione Piemonte n.8/2011<sup>38</sup>, che fra tali pratiche annovera il silenzio colturale, ovvero la determinazione di un periodo con limitazioni e divieti di attività, affinché gli interventi selvicolturali (abbattimento, allestimento, concentramento ed esbosco) non abbiano l'effetto di determinare impatti e criticità su diverse specie animali, in particolare sull'avifauna e sui chiroteri (pipistrelli) forestali<sup>39</sup>.

Sul piano della programmazione e pianificazione occorre poi ricordare come la tutela della biodiversità sia fra gli obiettivi della recente Strategia Forestale nazionale (SFN)<sup>40</sup>, documento strategico di validità ventennale, previsto dall'art. 6, co. 1, del TUFF, che delinea le politiche forestali nazionali nel contesto delle azioni europee e degli accordi internazionali. La SFN prende l'avvio dal riconoscimento della multifunzionalità delle

<sup>38</sup> Regolamento forestale di attuazione dell'articolo 13 della Legge regionale 13 febbraio 2009, n. 4, emanato con Decreto del Presidente della Giunta Regionale 20 settembre 2011, n. 8/R.

<sup>39</sup> Gli interventi sono, ad esempio, sospesi nelle aree protette, nei siti della Rete Natura 2000 e nelle aree di pertinenza dei corpi idrici (boschi ripari) dal 1° aprile al 15 giugno fino ai 1000 metri di quota, dal 1° maggio al 15 luglio oltre tale quota. Per una descrizione di tale normativa piemontese, *Foreste e biodiversità, Le guide selvicolturali*, Regione Piemonte, Settore biodiversità e aree naturali, reperibile sulla rete interconnessa.

<sup>40</sup> Approvata con D.M. 23 dicembre 2021 e pubblicata in G.U. il 9 febbraio 2022. La Strategia Forestale Nazionale è stata redatta da un ampio gruppo di lavoro, composto da esponenti delle istituzioni, di enti locali e del campo scientifico-accademico. Base di partenza per l'analisi dei dati è stato anche il Rapporto sullo stato delle foreste e del settore forestale in Italia (RAF Italia 2017-2018), Progetto realizzato dalla Direzione generale delle foreste del Mipaaf nell'ambito delle attività previste dal programma RETE RURALE NAZIONALE 2014-2020, con il supporto del Centro di ricerca Politiche e Bioeconomia del Consiglio per la Ricerca in agricoltura e l'analisi dell'Economia Agraria e di Compagnia delle Foreste. Sulla Strategia Forestale Nazionale si veda il commento di V. DI STEFANO, K. INGOGLIA, *La pianificazione forestale alla luce della nuova Strategia forestale nazionale*, in *Dir. e giur. agr. ambientale*, 1, 2022, pp. 1 e ss.

foreste per disegnare un programma di azioni dirette ad incrementare la biodiversità, a contribuire alla mitigazione e all'adattamento alla crisi climatica, a costruire un sistema di benefici ecologici, sociali ed economici per le comunità montane e rurali, per i cittadini e, nell'ottica dello sviluppo sostenibile, per le prossime generazioni.

L'approccio programmatico espresso dalla SFN si pone, d'altra parte, pienamente in linea con il nuovo testo dell'art. 9 Cost., che affida alla Repubblica il compito di tutelare "l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni"<sup>41</sup>. L'inserimento dell'ambiente e alla sua sostenibilità fra i principi fondamentali cui deve informarsi l'azione politica e giuridica dello Stato viene formulato in Costituzione con un'accezione ampia, che comprende anche il riconoscimento della rilevanza degli ecosistemi e dell'esigenza di protezione della biodiversità, proponendo una tutela ambientale a carattere oggettivo, riconosciuta in sé, come sistema, e non solo come utilità connessa alla salubrità e alla salute umana.

L'auspicio è che tale lungimirante approccio, riconosciuto ormai a livello costituzionale, possa effettivamente tradursi, anche grazie a previsioni di settore come quelle contenute nella SFN, in azioni concretamente efficaci ed effettive che realizzino un rinnovato sistema di tutela forestale informato alle esigenze della biodiversità, della lotta ai cambiamenti climatici e dello sviluppo sostenibile.

La SFN a tal proposito delinea tre Macro obiettivi (Gestione sostenibile e ruolo multifunzionale delle foreste; Efficienza nell'impie-

<sup>41</sup> La tutela dell'ambiente così formulata dall'art. 9, co. 2, Cost., trova poi, com'è noto, il suo completamento nella modifica all'art. 41 Cost., il quale ora dispone che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in modo da recare danno in primo luogo "alla salute e all'ambiente", demandando alla legge ordinaria di determinare i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata "ai fini sociali e ambientali". In tema, fra i molteplici contributi, M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in questa *Rivista*, 2022, 1, pp. 1 e ss.; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, 1, pp. 15 e ss.; G. SOBRINO, *Le generazioni future "entrano" nella Costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, 2022, pp. 132 e ss.; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2022, pp. 285 e ss.



go delle risorse forestali per uno sviluppo sostenibile delle economie nelle aree rurali, interne e urbane del Paese; Responsabilità e conoscenza globale delle foreste), ai quali si collega la messa in opera di diverse Azioni Operative, la cui realizzazione, prevista nell'arco dei vent'anni di durata della Strategia, resterà, peraltro, soggetta ad aggiornamenti quinquennali che dovrebbero consentire di introdurre eventuali correttivi al fine dell'effettivo raggiungimento dei risultati attesi. La tutela della biodiversità emerge specificatamente nel contesto del primo obiettivo, dedicato alla gestione sostenibile e alla multifunzionalità, all'interno del quale la Strategia prevede Azioni Operative dirette ad incidere, fra l'altro, sui servizi e pagamenti ecosistemici (Azione A.2); sulla diversità biologica degli ecosistemi forestali (Azione A.4); sulle risorse forestali danneggiate e prevenzione dei rischi naturali e antropici (Azione A.5), sulla mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici (Azione A.6) e sulla gestione dei rimboschimenti (Azione A.7).

L'implementazione della Strategia a livello nazionale deve, peraltro, realizzarsi in connessione con una capillare programmazione regionale e locale<sup>42</sup>.

Il TUFF a tal proposito ridisegna gli strumenti pianificatori, individuando in primo luogo i programmi forestali regionali (art. 6, co. 2), che le regioni devono adottare, e periodicamente aggiornare in linea con la SFN, per indicare obiettivi e linee d'azione regionale "in relazione alle specifiche esigenze socio-economiche, ambientali e paesaggistiche, nonché alle necessità di prevenzione del rischio idrogeologico, di mitigazione e di adattamento al cambiamento climatico".

A questi si aggiungono i piani forestali di indirizzo territoriale (art. 6, co. 3-5), predisposti dalle regioni "nell'ambito di comprensori territoriali omogenei per caratteristiche ambientali, paesaggistiche, economico-produttive o amministrative" e finalizzati all'individuazione, al mantenimento e alla valorizzazione delle risorse silvo-pastorali e al coordinamento delle attività necessarie alla loro tutela e gestione attiva, nonché al coor-

<sup>42</sup> In tema M. BROCCA, *La pianificazione forestale*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali* (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34), cit., pp. 101 -116.

dinamento degli strumenti di pianificazione forestale, anche in rapporto ai piani paesaggistici<sup>43</sup>.

Il quadro programmatico previsto dal TUFF si conclude poi con riferimento all'ambito aziendale o sovraziendale di livello locale, mediante la redazione di piani di gestione forestale necessari a garantire la tutela, la valorizzazione e la gestione attiva delle singole risorse forestali, nonché alla realizzazione o adeguamento della viabilità forestale (art. 6, co 6-9, e art. 9). La previsione è particolarmente rilevante, soprattutto per l'evidente fine di dare nuovo vigore a strumenti pianificatori fino ad ora poco attuati nei territori forestali italiani, e che invece potrebbero consentire l'adozione di più efficaci e condivise soluzioni di gestione sostenibile, che includano fra l'altro pratiche a garanzia e a miglioramento della biodiversità e dell'integrità degli ecosistemi forestali.

##### 5. *Un paradigma di biodiversità: il caso dei boschi vetusti*

Luoghi di emersione di diversità biologica per antonomasia, i boschi vetusti sono zone boschive utilizzate dall'uomo in passato, ma che non sono più oggetto di interventi antropici o di disturbi naturali da molto tempo.

Queste aree presentano caratteristiche particolari che possono essere così sinteticamente descritte: presenza di alberi di dimensioni imponenti,

<sup>43</sup> Sulla questione del coordinamento tra pianificazione forestale e vincoli paesaggistici, si vedano N. FERRUCCI, *Il paesaggio*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, cit., pp. 231-255; A. CROSETTI, *Il coordinamento con la normativa paesaggistica*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali* (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34), cit., pp. 185-220; nonché più di recente i contributi di N. FERRUCCI, *Le ragioni del Seminario*; A. STEFANI, *Il Decreto legislativo 42 del 2004 e il Testo unico delle foreste e filiere forestali: un percorso comune da completare verso la gestione forestale sostenibile*; S. BISAGLIA, *Gli aspetti peculiari della tutela ex art. 136 del D.Lgs. n. 42 del 2004 delle aree boscate*; I. TABARRANI, *Il patrimonio forestale nei piani paesaggistici copianificati*; P. CORONA, E. LOMBARDO, *Elementi di riferimento per la gestione selvicolturale dei boschi soggetti a vincolo paesaggistico provvedimentale*; E. MARONE, *La sostenibilità economica delle ipotesi gestionali dei boschi soggetti a vincolo paesaggistico*, tutti in *L'Italia forestale e montana*, Sezione Speciale - Atti di seminario, *La gestione forestale dei boschi soggetti a vincolo paesaggistico provvedimentale*, n. 6, 2022, pp. 205-241.

ben distanziati tra loro, con fusti che presentano cavità e parti necrotiche, spesso coperti da licheni, e giacenza di grandi quantità di legno morto in vari stadi di degradazione, sia nella forma di alberi morti in piedi e sia di tronchi adagiati al suolo. Elemento essenziale per la vetustà è la dimensione temporale, che ha una doppia rilevanza in quanto va calcolata sia in rapporto all'ultimo disturbo naturale o antropico sia in riferimento all'età degli alberi<sup>44</sup>.

Si tratta di ecosistemi forestali molto vivi che mostrano tutti gli stadi del ciclo biologico, dalla fase di rinnovazione, costituita dalle piante più giovani, fino alla senescenza degli alberi prossimi alla morte biologica. Anche la fauna che ospitano è particolarmente ricca poiché, grazie alla struttura forestale molto articolata e complessa, vi si ritrovano tutti gli elementi che compongono le reti alimentari, con la presenza di un suolo profondo, maturo, molto fertile e con componente biologica espressa al massimo grado.

I boschi vetusti sono rari in Italia e di entità piuttosto limitata<sup>45</sup>; si tratta di popolamenti poco estesi, ma di enorme importanza scientifica

<sup>44</sup> Per un'analisi scientifica sui criteri di definizione dei boschi vetusti si veda R. MOTTA, M. GARBARINO, E. LINGUA, F. LOMBARDI, R. TOGNETTI, *La ricerca italiana ed il ruolo della comunità scientifica nella realizzazione dell'Albo nazionale delle "Foreste vetuste"*, in *Forest@*, 2022, vol. 19, pp. 36-48, ove ulteriori ed ampi riferimenti bibliografici.

<sup>45</sup> Come si legge in R. MOTTA, M. GARBARINO, E. LINGUA, F. LOMBARDI, R. TOGNETTI, *La ricerca italiana ed il ruolo della comunità scientifica nella realizzazione dell'Albo nazionale delle "Foreste vetuste"*, cit., p. 40, l'esiguità dei siti che possano essere ricondotti entro la categoria dei boschi vetusti in Italia è dovuta alle caratteristiche stesse del territorio nazionale, "che è stato caratterizzato nel passato da un uso intenso di tutti i popolamenti forestali e dove la gestione forestale attuata per secoli ha mantenuto i popolamenti forestali in stadi relativamente giovani, impedendo di fatto un naturale invecchiamento dei boschi con conseguente scomparsa dei popolamenti più maturi", a differenza di quanto avvenuto in altri territori europei, soprattutto in Europa orientale "dove, nonostante non sia possibile trovare territori in cui la presenza dell'uomo non abbia avuto influenze in tempi antichi, le vicende storiche e socio-economiche, la posizione geografica decentrata e la ridotta densità di popolazione hanno permesso la conservazione di alcuni lembi di foresta vetusta che possono essere considerati dei modelli di riferimento di "vetustà"". Sulle foreste vetuste in Europa si può consultare il *Science for Policy Report* del Joint Research Center della Commissione europea, *Mapping and assessment of primary and old-growth forests in Europe*, reperibile sulla rete interconnessa.

e documentale e la loro salvaguardia è considerata indispensabile per preservare la biodiversità.

Il TUFF si occupa dei boschi vetusti in più punti.

All'art. 3, co. 2, la lett. *s-bis*, aggiunta per intervento del D.L. n. 111/2008<sup>46</sup>, definisce il bosco vetusto come una “superficie boscata costituita da specie autoctone 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”.

Questa non è, peraltro, l'unica definizione che compare nel Testo Unico. L'art. 16, nel dettare la disciplina delle disposizioni di coordinamento, interviene sulla L. 14 gennaio 2013, n. 10, “Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani”, ed in particolare sull'art. 7 di tale legge che disciplina la categoria degli alberi monumentali, introducendo il co. 1 bis, a mente del quale “Sono considerati boschi vetusti le formazioni boschive naturali o artificiali ovunque ubicate che per età, forme o dimensioni, ovvero per ragioni storiche, letterarie, toponomastiche o paesaggistiche, culturali e spirituali presentino caratteri di preminente interesse, tali da richiedere il riconoscimento ad una speciale azione di conservazione”.

L'effetto è quello della coesistenza nel Testo Unico forestale di due definizioni di “bosco vetusto”, affatto diverse e difficilmente conciliabili, in quanto fondate su parametri differenti e difficilmente integrabili (natura delle specie, assenza di disturbi in un arco temporale ben definito di 60 anni, e alternanza di fasi rigenerative e senescenti nel primo caso, generico riferimento a età, forme e dimensioni come elementi che possono rilevare in alternativa ad altri aspetti di tenore storico, paesaggistico, culturale, ecc. nel secondo caso).

In dottrina non è mancato chi ha tentato una via di armonizzazione fra le due previsioni, ipotizzando che l'estensione del requisito della monumentalità ai boschi vetusti, operata nell'art. 16 TUFF, possa aver generato una speciale categoria di “boschi vetusti monu-

<sup>46</sup> Il D.L. 14 ottobre 2019, n. 111, convertito con modificazioni dalla L. 12 dicembre 2019, n. 141, prevede misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla Direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria, e all'art. 4 si occupa delle “Azioni per la riforestazione”, introducendo nel co. 4 *quater* la definizione di “bosco vetusto” da inserire nell'art. 3 TUFF.

mentali”, dotati di un maggior pregio naturalistico, paesaggistico o culturale<sup>47</sup>.

I problemi di coordinamento a livello definitorio non vengono, peraltro, superati neppure con quella che avrebbe potuto essere l’occasione per un definitivo chiarimento.

Ancora il TUFF prevede, infatti, all’art. 7, co. 13 bis, nel contesto della disciplina delle attività di gestione forestale, l’adozione “con decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano”, di apposite disposizioni “per la definizione delle linee guida per l’identificazione delle aree definibili come boschi vetusti e le indicazioni per la loro gestione e tutela, anche al fine della creazione della Rete nazionale dei boschi vetusti”.

Nasce così il D.M. 18 novembre 2021, adottato dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, di concerto con il Ministero della Transizione ecologica, che si pone l’obiettivo di identificare le aree definibili come boschi vetusti e di fornire le indicazioni necessarie alla loro gestione e tutela, anche al fine della creazione della Rete nazionale.

Il decreto adotta la definizione già contenuta nell’art. 3, co. 2, lett. s-bis, del TUFF, indicando come elementi caratterizzanti la presenza di stadi seriali, di elementi strutturali legati alla fase di maturazione/senescenza della foresta, di biodiversità tipica dei sistemi forestali maturi, intesa come “la presenza di specie animali e vegetali coerenti con il grado di rinnovazione e senescenza, con la degradazione del legno morto e con l’integrità delle catene alimentari”. Oltre al tempo minimo di sessant’anni in assenza di disturbi, vengono indicate anche le dimensioni che non devono essere inferiori a dieci ettari, salvo casi particolari in cui la superficie può scendere fino a due ettari, e salva la possibilità per le regioni di individuare più ridotte “isole di senescenza” soggette ad apposite misure gestionali.

Il decreto descrive altresì le procedure per il riconoscimento, di competenza delle regioni che le possono avviare d’ufficio o dietro specifica proposta di enti parco, comuni, altri enti pubblici e privati, associazio-

<sup>47</sup> In tal senso N. FERRUCCI, *Gli alberi monumentali*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, cit., p. 262.

ni e singoli cittadini. È prevista la redazione di un “Piano di gestione e monitoraggio”, anche se tale previsione appare eccessivamente generica, in quanto manca la definizione dei criteri nel concreto, con il rischio di riservarne alla libera iniziativa di ciascuna regione l’effettiva realizzazione<sup>48</sup>.

Il sistema di protezione dei boschi vetusti potrà poi dirsi pienamente a regime con l’attivazione presso il Ministero dell’agricoltura della Rete nazionale dei boschi vetusti, le cui caratteristiche devono essere fissate da altro successivo decreto, e che si prevede debba essere monitorata con cadenza quinquennale.

L’inserimento di un terreno boschivo nella Rete nazionale dei boschi vetusti, con conseguente adozione del piano di gestione e monitoraggio, dovrebbe comportare a regime la costituzione di un sistema di protezione integrale, che con l’obiettivo di mantenerne intatto lo stato, proprio ai fini della tutela della biodiversità che in esso si esprime, finirebbe per imporre un vincolo assoluto di conservazione per il proprietario. In tal senso le linee guida ministeriali prevedono soltanto la possibilità per le regioni di procedere all’esproprio dei terreni i cui proprietari abbiano manifestato diniego all’inclusione nel perimetro di un bosco vetusto.

La soluzione, seppur dettata da un’evidente e condivisibile *ratio* di prevalenza accordata alla tutela naturalistico-ambientale rispetto alle esigenze socio-economiche derivanti dall’esercizio delle facoltà inerenti il diritto di proprietà privata, meriterebbe di essere integrata.

Nella più ampia ottica della sussidiarietà orizzontale e della partecipazione dei privati agli obiettivi di realizzazione dello sviluppo sostenibile, si potrebbero, infatti, introdurre sul punto previsioni maggiormente in linea con quanto già previsto in sede europea dalle Strategie UE in materia forestale e per la tutela della biodiversità, laddove in particolare si sottolinea l’importanza di stimolare l’adozione di schemi compensatori

<sup>48</sup> Come rileva R. MOTTA, *Boschi vetusti: serve una visione d’insieme e un coordinamento!*, in *Sherwood*, Marzo-Aprile 2022, p. 257, “Con l’attuale impianto si rischia di avere regioni con decine di boschi vetusti ed altre regioni dove una interpretazione più rigorosa porterà al riconoscimento di pochi boschi vetusti. Un sistema con due passaggi, una prima fase regionale con la “proposta” di istituzione di foreste vetuste, ed una seconda fase nazionale (con un’apposita commissione magari gestita dalle stesse regioni) per l’approvazione definitiva permetterebbe di avere un risultato complessivo migliore e più coerente”.

per i proprietari e per i gestori che erogano servizi ecosistemici, mantenendo intatta una parte o la totalità delle proprie foreste<sup>49</sup>.

## 6. *Riflessioni conclusive*

La lezione dei boschi vetusti come ecosistema in cui pienamente si realizza la diversità biologica, stimolando l'istituzione di una disciplina *ad hoc* che appunto ne garantisca un efficace sistema di tutela, può offrire alcuni spunti di riflessione finale.

La ricchezza insita nella multifunzionalità del sistema – foresta, come bene non solo produttivo ma anche strumentale alla tutela idrogeologica, ambientale, paesaggistica e climatica, implica inevitabilmente una molteplicità di rischi, ove il sistema – foresta non venga adeguatamente preservato e protetto.

La diminuzione o la perdita di biodiversità, in particolare, è causa di questi molteplici rischi: un rischio ecologico, poiché viene a degradarsi la funzionalità degli ecosistemi che caratterizzano la foresta nel suo insieme; un rischio economico, indotto dalla riduzione delle risorse genetiche e quindi dalla perdita di potenzialità per il loro utilizzo; un rischio culturale, determinato dall'affievolimento delle conoscenze e delle tradizioni umane connesse alla ricchezza della biodiversità.

La ricchezza insita nella multifunzionalità è inoltre foriera, suo malgrado, di intrinseche contraddizioni.

Il bosco è un bene produttivo, suscettibile di destinazione patrimoniale da parte del proprietario o gestore, è sede di attività di impresa, e oggetto di sfruttamento economico, ma al contempo è un bene oggetto di protezione, soggetto a specifiche discipline pubblicistiche di vincoli e autorizzazioni che ne limitano le modalità di utilizzo.

La tipicità del bosco, quale insieme di alberi, reca poi in sé un'ulteriore contraddizione. Nel momento in cui il bosco “produce” offrendo il bene legno, richiede l'abbattimento della cosa madre che lo ha prodotto, ovvero l'albero, cosicché l'interesse produttivo che deriva dal taglio del bosco si scontra con l'interesse collettivo legato alle sue funzioni naturali:

<sup>49</sup> In tal senso ancora R. MOTTA, *Boschi vetusti: serve una visione d'insieme e un coordinamento!*, cit., p. 257.

come il miglioramento della qualità dell'aria e l'assorbimento della CO<sub>2</sub> nell'atmosfera, la conservazione delle risorse idriche, la salvaguardia dell'assetto idrogeologico ed anche la conservazione della biodiversità<sup>50</sup>.

In ragione delle caratteristiche e delle tipologie di boschi e foreste, si può dire che più sono forti le ragioni di protezione, tanto devono essere più cedevoli le ragioni produttive.

E la tutela della biodiversità è parte fondamentale di questo rapporto di bilanciamento fra protezione e produzione, posto che di fronte alla sue necessità e ai rischi derivanti dal suo mancato rispetto inevitabilmente la regolazione del sistema/foresta deve acquisire un maggior rigore<sup>51</sup>.

È questo il caso, come abbiamo visto, della disciplina sulla deforestazione, della protezione delle aree inserite nella Rete Natura 2000, del rilievo accordato ai boschi vetusti.

È questa la ragione per cui la Corte di Giustizia UE estende il concetto di foresta come “sistema” che si fonda su caratteri ambientali prima ancora che territoriali, e che quindi travalica nelle sue esigenze di tutela i confini fra Stati, acquisendo i tratti di una questione transfrontaliera che richiede soluzioni condivise e ugualmente indirizzate a modelli di gestione forestale sostenibile.

Ed è questa l'indicazione che la Commissione europea intende dare, nell'accordare la Strategia forestale con la Strategia sulla biodiversità, proiettando verso il futuro, come parte integrante degli obiettivi del *Green Deal*, una visione d'insieme che pone la foresta, come custode della diversità biologica, al centro dei meccanismi di salvaguardia e di realizzazione della sostenibilità ambientale e socioeconomica e della lotta al cambiamento climatico.

<sup>50</sup> Per tali rilievi A. ABRAMI, *Il documento di Greenpeace per una diversa gestione delle foreste nell'Unione Europea*, cit., 1.

<sup>51</sup> Per un recente studio sulla rilevanza della biodiversità in rapporto alle dinamiche dello sviluppo sostenibile, A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Napoli, 2022.



## ABSTRACT

*Forestry law – Environmental Law – Biodiversity  
Multilevel regulation EU Law – European Court of Justice Case  
Law sustainable Development – Old-growth Forest*

*The essay deals with the current system of forest law in the multilevel panorama of legal sources, analysing the relationship between the protection of biodiversity and forests. Among the fundamental notions, which constitute the very essence of forest law, there is the legal notion of forest. This definition is closely characterized by the needs of biodiversity, above all where it implies the application of the criteria of multifunctionality and sustainable forest management. The article focuses on the current regulatory framework in the light of the fundamental notions of multifunctionality of the forest and management sustainable forestry and finally considers what is perhaps the most striking example of the protection of biodiversity applied to the forest environment, i.e. the case of old-growth forests and the attention that this category has recently aroused in national legislation and ministerial regulations, precisely for the strong environmental footprint and for the need to safeguard the biodiversity expressed in it.*



## La tutela degli ecosistemi marini nel prisma della pianificazione integrata delle aree costiere

ALFREDO MOLITERNI

SOMMARIO: 1. La tutela degli ecosistemi marini nel contesto delle strategie di protezione della biodiversità – 2. Le tradizionali tecniche di protezione degli ecosistemi marini: dal contrasto all'inquinamento alle aree marine protette – 3. Il quadro sovranazionale per la pianificazione integrata dello spazio marino e costiero – 4. Le principali criticità interne nella pianificazione integrata dello spazio marino e costiero – 5. Le prospettive della protezione degli ecosistemi marini e della biodiversità nel contesto del *Green deal* europeo.

### 1. *La tutela degli ecosistemi marini nel contesto delle strategie di protezione della biodiversità*

L'attenzione del diritto per la tutela della biodiversità e degli ecosistemi<sup>1</sup> costituisce il risultato di un faticoso – e abbastanza recente – percorso

<sup>1</sup> Il concetto di “biodiversità” è stato reso popolare dal noto biologo naturalista E.O. WILSON, *Biodiversity*, Harvard University, 1988, ed esprime qualsiasi tipo di varietà e variabilità biologica analizzabile sia a livello di ecosistemi che all'interno di una singola popolazione. Si veda anche la definizione dell'*Office of Technology Assessment* dell'US Congress (1987), ove si fa riferimento alla “varietà e variabilità degli organismi viventi e dei sistemi ecologici che li comprendono”. Il concetto di ecosistema – su cui rimane fondamentale lo studio di E. ODUM, *Fundamentals of Ecology*, Philadelphia, 1971 (trad. it. *Principi di ecologia*, Padova, 1973) – si riferisce, invece, a quella unità ecologica di base costituita da una comunità d'organismi in equilibrio dinamico nel tempo e nello spazio che vive in modo autosufficiente, interagendo con un ambiente ben definito e tendenzialmente stabile.

di maturazione del sistema giuridico e istituzionale di protezione dell'ambiente, come dimostrano le stesse modifiche che hanno recentemente interessato l'articolo 9 della Costituzione italiana<sup>2</sup>. All'idea della tutela *statica* di singole risorse o fattori naturali si inizia lentamente ad affiancare l'obiettivo (più ambizioso e complesso) della comprensione e della protezione *dinamica* delle interrelazioni tra i diversi organismi, anche nel rapporto con gli altri ecosistemi<sup>3</sup> e ponendo attenzione al valore dei "servizi ecosistemici"<sup>4</sup>. Lo stesso concetto di *habitat* naturale, che si afferma nel diritto positivo a partire dagli anni Novanta, segna con evidenza l'esigenza di considerare in maniera sistemica queste interrelazioni<sup>5</sup>.

Tale cambio di paradigma ha favorito l'avvio di un processo di tra-

<sup>2</sup> Come è noto, la L. cost. 11 febbraio 2022 n. 1 (G.U. n. 44 del 22 febbraio 2022) ha modificato l'art. 9 Cost., introducendo espressamente la "tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni": per un primo commento, tra gli altri, R. BIFULCO, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 2022, pp. 2 e ss. Sul processo di emersione di un costituzionalismo ambientale, da ultimo, D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022.

<sup>3</sup> È significativo che la tutela dinamica delle interrelazioni tra gli organismi sia ormai recepita anche nella disciplina della VIA (attraverso il riferimento alla necessità di assicurare la "capacità di riproduzione degli ecosistemi in quanto risorse essenziali per la vita": così art. 4, comma 4, lett. b) del D.L.gs. 3 aprile 2006 n. 152 – da ora Codice dell'ambiente – e soprattutto nella disciplina della responsabilità ove si considera anche il danno arrecato ai "servizi naturali": si veda l'art. 302 del Codice dell'ambiente ove si fa riferimento a quelle "funzioni svolte dalla risorsa naturale a favore di altre risorse naturali e/o del pubblico". La tutela della biodiversità continua invece ad essere marginale nel Codice dell'ambiente (ove si fa riferimento alla "tutela o conservazione della biodiversità" solo agli artt. 34 e 115): sul punto, M.V. FERRONI, *La perdita della biodiversità, gli strumenti di tutela ed il codice*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1, 2022, pp. 121 ss.; in generale, sulle prospettive della codificazione, sia consentito il rinvio a A. MOLITERNI, *Problemi e prospettive della codificazione del diritto dell'ambiente*, ivi, pp. 1 e ss.

<sup>4</sup> Su cui rimane fondamentale R. COSTANZA, *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, in *Nature*, 387, 1997, pp. 253 e ss.; più di recente, J. MAES (et al.), *An indicator framework for assessing ecosystem services in support of the EU Biodiversity Strategy to 2020*, in *Ecosystem Services*, 17, 2016, pp. 14 e ss.

<sup>5</sup> Come sottolineato da A. FARI, *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Napoli, 2013, p. 128. Sul processo di emersione e trasformazione dell'interesse ambientale, per tutti, G. ROSSI, *Storicità e gradualità della emersione dell'interesse ambientale nella sfera giuridica*, in ID., *Saggi e scritti scelti. III. Economia, ambiente, servizi*, Torino, 2019, pp. 1262 e ss.

sformazione degli strumenti e delle tecniche di protezione offerti dal diritto per la protezione dell'ambiente<sup>6</sup>. La tutela della biodiversità e degli ecosistemi richiede, infatti, un approccio trasversale e olistico, in grado di valorizzare le inter-conessioni tra i molteplici ambiti di incidenza delle attività antropiche e, quindi, di regolazione da parte del settore pubblico<sup>7</sup>. Di qui l'esigenza – affermatasi a partire dalla Convenzione di Rio del 1992<sup>8</sup> – di inserire il problema della protezione della biodiversità all'interno di apposite “*Strategie*”, al fine di garantire la conoscenza, la conservazione e l'utilizzo durevole della diversità biologica e dei servizi ecosistemici e, soprattutto, favorire l'integrazione con le diverse politiche settoriali<sup>9</sup>. Un'operazione non semplice, come dimostrano i risultati abbastanza deludenti della prima Strategia nazionale sulla biodiversità, dai quali si ricava l'esigenza di mettere tempestivamente in atto misure continuative per l'aumento di conoscenza e per il rafforzamento della conservazione della biodiversità<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Come messo in luce già da M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007. Su queste e altre dinamiche che stanno interessando il diritto dell'ambiente, da ultimo, M. DELSIGNORE, *Ambiente, in Funzioni amministrative*, in B.G. MATTARELLA e M. RAMAJOLI (diretto da), *I tematici dell'Enciclopedia del Diritto*, Vol. III, 2022, Milano, pp. 47 e ss.

<sup>7</sup> A. FARÌ, *Beni e funzioni ambientali*, cit., p. 135.

<sup>8</sup> La Convenzione di Rio de Janeiro sulla diversità biologica del 5 giugno 1992 è un trattato internazionale che si prefigge tre principali obiettivi: conservazione della biodiversità, uso sostenibile della biodiversità, giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche. Sulla dimensione internazionale della biodiversità, si veda A. CRESCENZI, *Biodiversità (dir. int.)*, in *Enciclopedia giuridica*, 2010, p. 2, nonché L. MARFOLI, *Biodiversità: un percorso internazionale ventennale*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, fasc. 3, 2012, pp. 164 e ss.

<sup>9</sup> L'elaborazione di una Strategia Nazionale per la Biodiversità (SNB) si colloca nell'ambito degli impegni assunti dall'Italia con la ratifica della Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD, Rio de Janeiro 1992) avvenuta con la L. 14 febbraio 1994, n. 124: l'art. 6 della Convenzione stabilisce che ciascuna Parte contraente, a seconda delle proprie particolari condizioni e necessità, dovrà elaborare strategie, piani e programmi nazionali volti a garantire la conservazione e l'utilizzazione durevole della diversità biologica e dovrà integrare per quanto possibile e opportuno la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità nei pertinenti piani, programmi e politiche settoriali. Sul tema, A. CONIO, F. DINELLI, *Tutela della biodiversità e protezione della natura e del mare*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, 2021, Torino, pp. 440 e ss.

<sup>10</sup> La prima Strategia Nazionale per la Biodiversità ha riguardato il decennio 2011-2020 (SNB 2020). Essa si era posta tre obiettivi strategici da raggiungere entro

È all'interno di tali dinamiche che si inserisce il tema della protezione degli ecosistemi marini, il quale – anche alla luce della gravità della perdita di biodiversità biologica che li caratterizza<sup>11</sup> – assume ormai un rilievo centrale nel quadro delle politiche ambientali europee<sup>12</sup>.

Gli ecosistemi marini si vengono a differenziare dagli altri ecosistemi non solo per le differenti caratteristiche intrinseche<sup>13</sup>, ma anche dal punto di vista della peculiare natura e attitudine dei “fatti di aggressione”<sup>14</sup>

il 2020: 1) garantire la conservazione della biodiversità ed assicurare la salvaguardia e il ripristino dei servizi ecosistemici; 2) ridurre in modo sostanziale l'impatto dei cambiamenti climatici sulla biodiversità; 3) integrare la conservazione della biodiversità nelle politiche economiche e di settore. Come risulta dal Rapporto Conclusivo SNB 2020 tali obiettivi sono stati solo parzialmente raggiunti dall'Italia, a partire dal mancato raggiungimento dello stato di conservazione soddisfacente per gli habitat e le specie di interesse comunitario. Sullo stato preoccupante della biodiversità in Italia, si veda il IV Rapporto su “Il Capitale Naturale in Italia”.

<sup>11</sup> Come dimostrano gli stessi dati del *Living planet index*, che misura il trend della biodiversità biologica in mare, si è assistito ad un calo del 39% tra il 1970 e il 2018 e ad una riduzione del contributo globale degli ecosistemi marini dal 60% degli anni Novanta al 40% di oggi.

<sup>12</sup> Si veda il Regolamento n. 2021/783/UE del 29 aprile 2021 (che istituisce un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE), e abroga il Regolamento n. 1293/2013/UE), ove si sottolinea, al punto 22, che “la protezione e il ripristino dell'ambiente marino è uno dei grandi obiettivi della politica ambientale dell'Unione. Il programma *Life* dovrebbe sostenere: la gestione, la conservazione, il ripristino e il monitoraggio della biodiversità e degli ecosistemi marini, in particolare nei siti marini della rete Natura 2000, e la protezione delle specie conformemente ai quadri di azioni prioritarie adottati a norma della direttiva 92/43/CEE; il raggiungimento di un buono stato ecologico, in linea con la direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio; la difesa di mari puliti e sani; l'attuazione della comunicazione della Commissione del 16 gennaio 2018 su una strategia europea per la plastica nell'economia circolare, in particolare per far fronte al problema degli attrezzi da pesca persi in mare e dei rifiuti marini; la promozione della partecipazione dell'Unione alla *governance* internazionale degli oceani, indispensabile per realizzare gli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e per garantire la salute degli oceani a beneficio delle generazioni future. I progetti strategici integrati e i progetti strategici di tutela della natura del programma *Life* dovrebbero includere azioni volte a proteggere l'ambiente marino”.

<sup>13</sup> La maggiore diversificazione filogenetica della biodiversità marina rispetto a quella terrestre è sottolineata da R. DANOVARO, *Biologia marina. Biodiversità e funzionamento degli ecosistemi marini*, Torino, 2022, p. 70.

<sup>14</sup> Per riprendere la felice immagine della nota tripartizione di M.S. GIANNINI,

e delle conseguenti risposte che il diritto e le istituzioni sono chiamati ad offrire<sup>15</sup>.

In primo luogo, la protezione degli ecosistemi marini solleva un grandissimo problema informativo e conoscitivo<sup>16</sup>, che rende complessa la definizione di strategie di conservazione calibrate su obiettivi specifici e sufficientemente misurabili<sup>17</sup>. Si tratta di un problema che cresce ovviamente per i c.d. “ecosistemi profondi” (che rappresentano il 65% della superficie terrestre e il 95% della biosfera totale) e che viene ad essere accentuato dalle difficoltà che contraddistinguono la *governance* degli spazi marini a livello internazionale.

Al contempo, soprattutto se si considerano i fattori di diretta aggressione antropica (non legati a cambiamenti globali<sup>18</sup>), le maggiori criticità degli ecosistemi marini riguardano le aree più vicine alla costa. La perdita di biodiversità e di alterazione degli ambienti marini è infatti maggiore nelle aree costiere, in misura proporzionale all'aumento della crescita demografica lungo i litorali (soprattutto per via dell'alterazione o distruzione delle aree umide costiere)<sup>19</sup>. Nel Mediterraneo, ad esempio, vi è uno

*“Ambiente”: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici”, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1973, pp. 15 e ss.*

<sup>15</sup> Sul problema della natura giuridica dell'ambiente marino, si veda L. BENVENUTI, *La frontiera marina*, Padova, 1988, pp. 132 e ss.

<sup>16</sup> Come sottolineato da R. DANOVARO, *Biologia marina*, cit., p. 447.

<sup>17</sup> È d'altra parte significativo che, nell'ambito degli interventi del PNRR sulla biodiversità marina e sul “ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini” (M2C4-3.5), si sottolinei l'esigenza imprescindibile di assicurare “una conoscenza approfondita della localizzazione, dell'estensione e dello stato degli habitat costieri, per la loro protezione e ripristino”; e infatti, “un'adeguata mappatura degli habitat dei fondali marini e il monitoraggio ambientale sono un prerequisito per definire misure di protezione efficaci”; di qui, l'obiettivo di avere “il 90 per cento dei sistemi marini e costieri mappati e monitorati, e il 20 per cento restaurati”.

<sup>18</sup> I quali hanno un grandissimo impatto soprattutto negli ecosistemi profondi, come sottolineato da R. DANOVARO, *Biologia marina*, cit., p. 438 ss. Ma l'impatto del riscaldamento globale è assai elevato anche per i sistemi chiusi, come nel caso del Mediterraneo, soprattutto in termini di alterazione della produzione di biomassa vegetale che è alla base della rete alimentare marina, ma anche di diminuzione dell'ossigeno e di acidificazione (pp. 439 e ss.).

<sup>19</sup> Come sottolineato ancora da R. DANOVARO, *Biologia marina*, cit., pp. 429 e ss., il 40% della popolazione vive entro 100 km dalle coste. La quantità di pesce sfruttata oltre il limite di sostenibilità è salita al 32%. Lo sfruttamento degli stock ittici mondiali è di quasi il 90% grazie a tecnologie avanzate.

dei livelli più elevati di impatti diretti di origine antropica (pesca eccessiva, perdita di habitat, inquinamento e specie aliene) e anche di impatti indiretti da cambiamenti globali (innalzamento delle temperature)<sup>20</sup>.

In relazione alle aree costiere e marine, l'intervento dei pubblici poteri è indubbiamente facilitato dalla più solida base informativa e conoscitiva, ma è al contempo reso più problematico dalla inevitabile interconnessione con altre politiche pubbliche (pesca, turismo, commercio, edilizia)<sup>21</sup>. Di qui, l'esigenza di adottare un approccio sistemico e integrato, che sappia mettere in connessione le molteplici funzioni regolatorie che incidono sulle aree costiere<sup>22</sup> e che, al tempo stesso, sia in grado di intervenire non solo sulla protezione di singole specie protette, quanto, soprattutto, sulle molteplici relazioni che caratterizzano il funzionamento degli ecosistemi marini.

## 2. *Le tradizionali tecniche di protezione degli ecosistemi marini: dal contrasto all'inquinamento alle aree marine protette*

Venendo più nel dettaglio all'esame delle tecniche di protezione che hanno tradizionalmente interessato gli ecosistemi marini, va evidenziato che il più risalente intervento pubblico si è posto essenzialmente l'obiettivo di tutelare singole specie marine protette<sup>23</sup> o di regolare singoli fattori di aggressione (come la pesca<sup>24</sup> o l'inquinamento): è sintomatico che, a livello internazionale, il primo intervento significativo e globale sull'eco-

<sup>20</sup> Come sottolineato da R. DANOVARO, *Biologia marina*, cit., p. 412, il quale evidenzia che in un secolo si è assistito alla riduzione di oltre il 90% delle specie, soprattutto di quelle di maggiori dimensioni: il che si riconduce anche alla fortissima pressione antropica, posto che nell'area costiera abitano 300 milioni di persone (a cui si aggiungono 100 milioni di turisti).

<sup>21</sup> Su cui, ampiamente, N. GRECO, *Costituzione e regolazione. Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, Bologna, 2007, pp. 179 e ss.

<sup>22</sup> A partire dalla regolamentazione della pesca, al fine di evitare l'"over-fishing" che rappresenta una delle principali minacce per gli ecosistemi marini: si veda già il rapporto della FAO (Fisheries Department), *The state of world fisheries and aquaculture*, 2002.

<sup>23</sup> A partire dalla legislazione statunitense contenuta nell'*Endangered Species Act* del 1973.

<sup>24</sup> Si veda, ad esempio, il *Fisheries Act* canadese del 1985.



sistema marino sia riconducibile all'approvazione della Convenzione di Montego Bay del 1982 sull'inquinamento marino<sup>25</sup>.

Anche a livello interno, la prima legislazione sulla difesa del mare del 1982 – che affidava poteri incisivi al Ministero della marina mercantile, spesso d'intesa o concerto con il Ministero della difesa – rispondeva ad una logica accentrata ed essenzialmente difensiva, con una scarsa rilevanza della dimensione preventiva e programmatica<sup>26</sup>. D'altronde, lo stesso piano generale di difesa del mare e delle coste marine previsto da tale disciplina si proponeva l'obiettivo di promuovere e coordinare gli interventi e le attività per la difesa del mare e delle coste dagli inquinamenti<sup>27</sup>; la pia-

<sup>25</sup> La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982 (Convenzione di Montego Bay) individua le diverse tipologie di inquinamento delle acque, soffermandosi in particolare sull'inquinamento generato dai trasporti marittimi anche in caso di incidenti; l'art. 1, comma 1, punto 4), fa riferimento a "L'introduzione diretta o indiretta, a opera dell'uomo, di sostanze o energia nell'ambiente marino ivi compresi gli estuari, che provochi o possa presumibilmente provocare effetti deleteri quali il danneggiamento delle risorse biologiche e della vita marina, rischi per la salute umana, impedimenti alle attività marine, ivi compresi la pesca e altri usi legittimi del mare, alterazioni della qualità dell'acqua di mare che ne compromettano l'utilizzazione, oppure il degrado delle attrattive ambientali". Prima di tale Convenzione generale dell'Onu erano state adottate Convenzioni settoriali sullo scarico dei rifiuti e di altre sostanze (1972), sulla prevenzione degli inquinamenti provocati dalle navi (1973), ovvero Convenzioni regionali (come quella di Barcellona del 1976 per la protezione dell'ambiente marino e costiero del Mediterraneo).

<sup>26</sup> Si tratta della L. 31 dicembre 1982, n. 979 (Disposizioni per la difesa del mare). Tuttavia, l'importanza che ha assunto tale legislazione per offrire una prima protezione accentrata dell'ambiente marino è sottolineata da F. FRACCHIA, A. GIANNELLI, *La tutela dell'ambiente marino in Italia*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2011, pp. 152 e ss.

<sup>27</sup> Ai sensi dell'art. 1, della L. n. 979/1982, "Il Ministro della marina mercantile attua la politica intesa alla protezione dell'ambiente marino ed alla prevenzione di effetti dannosi alle risorse del mare, provvedendo alla formazione, di intesa con le regioni, del piano generale di difesa del mare e delle coste marine dall'inquinamento e di tutela dell'ambiente marino, valido per tutto il territorio nazionale, tenuto conto dei programmi statali e regionali anche in materie connesse, degli indirizzi comunitari e degli impegni internazionali. Tale piano, di durata non inferiore al quinquennio, è approvato dal CIPE. Con la stessa procedura sono adottate le eventuali modifiche e varianti che si rendessero necessarie in relazione all'evoluzione orografica, urbanistica, economica ed ecologica delle coste. Il piano delle coste indirizza, promuove e coordina gli interventi e le attività in materia di difesa del mare e delle coste dagli inquinamenti e di tutela dell'ambiente marino, secondo criteri di programmazione e con particolare

nificazione, quindi, era funzionale a prevedere gli eventi potenzialmente pericolosi e a definire gli interventi necessari per limitarne gli effetti dannosi (una volta verificatisi)<sup>28</sup>.

In tale contesto, oltre all'importanza che ha assunto a livello europeo la protezione delle specie conformemente ai quadri di azioni prioritarie adottati a norma della Direttiva n. 92/43/CEE<sup>29</sup>, è stata soprattutto l'affermazione del sistema delle Aree Marine Protette ad aver favorito un "salto di qualità" nella tutela giuridica degli ecosistemi marini<sup>30</sup>. Tale modello – che si afferma a partire dagli anni Ottanta<sup>31</sup> per poi consolidarsi

rilievo alla previsione degli eventi potenzialmente pericolosi e degli interventi necessari per delimitarne gli effetti e per contrastarli una volta che si siano determinati". Sul punto si veda Corte cost., 27 ottobre 1988, n. 103, la quale ha respinto le censure di illegittimità relative all'art. 1 della legge là dove assegna al CIPE il compito di approvare il piano generale della difesa del mare, ribadendosi la necessaria prerogativa statale "stante la riconducibilità degli obiettivi di tutela dell'ambiente marino nell'alveo della più ampia disciplina della salvaguardia del valore costituzionale dell'ambiente".

<sup>28</sup> Il titolo III della legge (artt. 10-14) prevede l'organizzazione del pronto intervento per la difesa del mare in seguito ad incidenti, attraverso le amministrazioni civili e militari dello Stato, con il concorso degli enti pubblici territoriali. Inoltre, la legge introduce una prima disciplina di compiti di vigilanza e controllo, mediante l'istituzione di un servizio di protezione dell'ambiente marino, di una rete di osservazione della qualità dell'ambiente marino e di un sistema di sorveglianza sulle attività che si svolgono lungo le coste, con il coordinamento di un Centro nazionale.

<sup>29</sup> Si tratta della c.d. Direttiva Habitat, Direttiva n. 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (GU L 206 del 22.7.1992). Tale direttiva, insieme alla c.d. Direttiva Uccelli, ha rappresentato la base legale su cui si fonda la rete ecologica Natura 2000.

<sup>30</sup> Su cui si veda G. GARZIA, *Funzione amministrativa e nuovi strumenti per lo «sviluppo sostenibile»*, Milano, 2011. Rientrano nella categoria delle Aree Marine Protette (AMP) le aree definite dal Protocollo di Ginevra relativo alle aree del Mediterraneo di cui alla L. del 5 marzo 1985, n. 127 (recante ratifica del protocollo relativo alle aree specialmente protette del Mediterraneo, aperto alla firma a Ginevra il 3 aprile 1982), nonché le aree definite ai sensi della L. 31 dicembre 1982, n. 979, Disposizioni per la difesa del mare.

<sup>31</sup> La prima previsione normativa nazionale delle aree marine protette – sia pure nella prospettiva accentratrice e di protezione degli inquinamenti che caratterizza la L. n. 979/1982 – è contenuta nell'art. 25 di tale legge, in base alla quale "le riserve naturali marine sono costituite da ambienti marini, dati dalle acque, dai fondali e dai tratti di costa prospicienti che presentano un rilevante interesse per le caratteristiche naturali, geomorfologiche, fisiche, biochimiche con particolare riguardo alla flora e alla fauna marine e costiere e per l'importanza scientifica, ecologica, culturale, educativa

negli anni Novanta<sup>32</sup> – viene oggi a ricoprire un ruolo fondamentale per la protezione delle specie e degli ecosistemi vulnerabili, per preservare la biodiversità, per ristabilire l'integrità dell'ecosistema e per migliorare la riproduttività delle popolazioni dei pesci e degli invertebrati marini<sup>33</sup>.

Non solo in Italia, ma anche a livello mondiale, si è assistito ad una forte estensione del sistema delle aree marine protette<sup>34</sup>, anche grazie all'integrazione tra le aree nazionali e regionali, le aree appartenenti alla rete sovranazionale "Natura 2000"<sup>35</sup> e le aree istituite nel quadro di

ed economica che rivestono". Esse sono istituite con decreto del Ministro della marina mercantile su conforme parere del Consiglio nazionale per la protezione dell'ambiente naturale-sezione protezione dell'ambiente marino, e su proposta della consulta per la difesa del mare dagli inquinamenti, sentite le regioni e i comuni territorialmente interessati.

<sup>32</sup> Con l'approvazione della L. 6 dicembre 1991, n. 394, Legge quadro sulle aree protette, la quale provvede alla definizione di una disciplina generale sulla tutela delle riserve naturali e all'individuazione delle aree marine protette, ai sensi del Protocollo di Ginevra relativo alle aree del Mediterraneo particolarmente protette.

<sup>33</sup> La Convenzione Onu del 1992 sulla biodiversità individua ai primi tre punti delle misure di protezione a cui si impegnano gli Stati (art. 8), la istituzione di "un sistema di zone protette o di zone dove misure speciali devono essere adottate per conservare la diversità biologica" (lett. a); lo sviluppo di "direttive per la selezione, la creazione e la gestione di zone protette o di zone in cui sia necessario adottare provvedimenti speciali per conservare la diversità biologica" (lett. b); la regolamentazione o gestione di "risorse biologiche che sono rilevanti per la conservazione della diversità biologica sia all'interno che all'esterno delle zone protette, in vista di assicurare la loro conservazione ed il loro uso durevole" (lett. c).

<sup>34</sup> Secondo i dati diffusi da Eurostat, nel 2020 le Aree marine protette sono aumentate del 58% rispetto al 2015, giungendo a coprire 450.752 km<sup>2</sup> delle acque marine dell'Unione europea. In Italia, l'Elenco Ufficiale Aree Naturali Protette (EUAP, 2010) evidenzia che il sistema delle aree protette nazionali e regionali, insieme alla rete Natura 2000, interessa più del 20% della superficie terrestre nazionale e più del 10% della superficie marina di giurisdizione italiana. Attualmente in Italia sono presenti 29 Aree marine protette, che sono state istituite in 10 regioni italiane.

<sup>35</sup> Natura 2000 (istituita ai sensi della Direttiva n. 92/43/CEE, Direttiva Habitat) è una rete ecologica diffusa su tutto il territorio dell'Unione, ricomprendente siti terrestri e marini. Essa si compone dei Siti di Interesse Comunitario (SIC), identificati dagli Stati Membri secondo quanto stabilito dalla Direttiva Habitat, che vengono successivamente designati quali Zone Speciali di Conservazione (ZSC), e comprende anche le Zone di Protezione Speciale (ZPS) istituite ai sensi della Direttiva n. 2009/147/CE, Direttiva Uccelli, concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Proprio nella prospettiva di includere anche tali siti, la giurisprudenza ha dato un'interpretazione estensiva del concetto di "aree naturali protette", affermando che questo "è più ampio

Convenzioni ed accordi internazionali (a partire dalla Convenzione di Barcellona per la protezione del Mediterraneo<sup>36</sup>). A queste aree occorre aggiungere quelle che, pur essendo istituite con un obiettivo diverso, forniscono un efficace contributo alla conservazione della biodiversità (si tratta delle c.d. OEMC - *Other effective area-based conservation measures*).

Sono innegabili i vantaggi del sistema delle aree marine protette per la conoscenza degli ecosistemi marini, per il mantenimento della resilienza, per il controllo della pesca e degli insediamenti umani. Nel contesto italiano ciò appare indubbiamente favorito dalla presenza di un sistema tendenzialmente accentrato e molto rigoroso per la istituzione e perimetrazione di tali aree<sup>37</sup> e per la individuazione e definizione delle attività

di quello comprendente le categorie dei parchi nazionali, riserve naturali statali, parchi naturali interregionali, parchi naturali regionali e riserve naturali regionali, in quanto ricomprende anche le zone umide, le zone di protezione speciale, le zone speciali di conservazione ed altre aree naturali protette”: così, di recente, Cass., sez. III, 15 luglio 2022, n. 27466.

<sup>36</sup> Si tratta della Convenzione di Barcellona del 1978 (ratificata dall'Italia con L. 21 gennaio 1979, n. 30, inizialmente pensata per la protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento e successivamente, nel 1995, ridefinita “Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e la regione costiera del Mediterraneo”). Nell'ambito di tale Convenzione è stato firmato nel 1995 il Protocollo relativo alle Aree Specialmente Protette e la Biodiversità in Mediterraneo per l'istituzione delle Aree Speciali Protette di Importanza Mediterranea (ASPIM). Attualmente vi sono 39 Aree, di cui 11 italiane.

<sup>37</sup> Nell'ambito dell'elenco delle “aree di reperimento” stabilito per legge, l'istituzione di un'area marina protetta avviene con Decreto del Ministro dell'ambiente, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze (ai sensi dell'art. 18, L. n. 394/1991 e dell'art. 8 della L. 23 marzo 2001, n. 93). Tale decreto provvede alla perimetrazione dell'area e all'individuazione degli obiettivi: sullo schema di decreto vengono sentiti la Regione e gli enti locali interessati ed è acquisito il parere della Conferenza unificata. Va evidenziato che la Corte Costituzionale, con sentenza 15 febbraio 2017, n. 36, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della L.R. Abruzzo 6 novembre 2015, n. 38 (istitutiva del Parco naturale regionale “Costa dei Trabocchi”). Tale legge – “ricomprendendo nel perimetro del Parco non già, in via prevalente, un'area di terra emersa, ma unicamente un'area marina prospiciente la costa, da ascrivere alle aree marine protette” – si è posta “in contrasto con la classificazione e istituzione delle aree naturali di cui artt. 2, 18, 19 e 20 della legge quadro n. 394 del 1991 (la quale non prevede la figura del parco regionale marino, ma solo la possibilità che tratti di mare prospicienti la costa vengano a far parte di parchi regionali costituiti da aree terrestri, fluviali e lacuali), conseguentemente violando la competenza statale esclusiva in materia di “tutela dell'ambiente e

vietate<sup>38</sup>: e ciò, soprattutto con riguardo alle aree rientranti nella “fascia A” (protezione integrale)<sup>39</sup>, in relazione alle quali lo stesso rilascio delle concessioni demaniali è attribuito alla competenza statale<sup>40</sup>.

Tuttavia, tale sistema, per quanto esteso, non appare di per sé sufficiente ad assicurare un elevato livello di protezione degli ecosistemi marini, come evidenziato, di recente, dalla stessa Strategia Europea per la Biodiversità 2030<sup>41</sup>. D'altra parte, diversi studi hanno dimostrato che, attualmente, solo il 2,7% degli oceani è protetto in modo adeguato: nell'area mediterranea, ad esempio, a dispetto della presenza di aree di protezione che raggiungono il 6%, solo lo 0,23% del bacino presenterebbe livelli di protezione completi ed elevati<sup>42</sup>.

Vi è quindi l'esigenza non solo di aumentare l'estensione delle aree

dell'ecosistema”, nella quale rientrano le aree marine protette, in ragione del prevalente interesse statale da cui è caratterizzato l'ambiente marino”.

<sup>38</sup> Si veda l'art. 19 della L. n. 93 del 2001.

<sup>39</sup> Il decreto istitutivo dell'Area definisce la c.d. “zonazione” (A, B, e C) e la relativa tutela apprestata nelle diverse zone; il livello di protezione è massimo nella zona A; nelle zone B e C è invece assicurata una protezione graduale al fine di coniugare la conservazione degli ecosistemi e l'uso sostenibile dell'ambiente marino. Inoltre, ai sensi dell'art. 19, comma 5, della L. n. 394 del 1991, il Ministro dell'ambiente approva il Regolamento di disciplina delle attività consentite nell'area marina protetta.

<sup>40</sup> Si veda Cons. Stato, Sez. V, 17 febbraio 2016, n. 637, Cons. Stato, Sez. VI, 5 marzo 2014, n. 1033, Cons. Stato, Sez. VI, 15 novembre 2010, n. 8048, ove tuttavia si riconosce la competenza delle Regioni o degli Enti locali con riguardo alle aree diverse da quelle a protezione integrale ricomprese nella zona A.

<sup>41</sup> Si veda la Strategia Europea per la biodiversità al 2030 (Strategia dell'UE sulla biodiversità – Comunicazione della Commissione europea del 20 maggio 2020), ove si sottolinea che “l'attuale rete di aree protette non è sufficientemente estesa ed interconnessa da garantire adeguatamente la salvaguardia della biodiversità. Entro il 2030, pertanto, tale rete dovrà essere ampliata per garantire la conservazione di specie, habitat ed ecosistemi rari, a rischio di degrado, o che versano in stato di conservazione sfavorevole e dovrà integrare corridoi ecologici che migliorino la permeabilità del territorio e aumentino la resilienza ai cambiamenti climatici”.

<sup>42</sup> Un recente studio (J. CLAUDET, C. LOISEAU, M. SOSTRES, M. ZUPAN, *Underprotected Marine Protected Areas in a Global Biodiversity Hotspot*, in *One Earth* 2, 2020, pp. 380 e ss.) ha valutato i livelli di protezione delle 1.062 AMP del Mediterraneo. Dall'analisi svolta emerge che mentre il 6,01% del Mediterraneo è coperto da una qualche forma di tutela, il 95% di quest'area non mostra differenze significative tra le normative imposte all'interno delle AMP e quelle ad esse esterne. Livelli di protezione completi ed elevati rappresentano solo lo 0,23% del bacino e sono distribuiti in modo non uniforme tra i confini politici e le eco-regioni.

protette, ma ancor prima di assicurare una maggiore efficacia del concreto livello di tutela offerto dai siti già esistenti, anche in relazione alle aree ad essi limitrofe<sup>43</sup>.

Come sottolineato con riguardo all'esperienza italiana dal documento recante la Strategia italiana 2030, "per rendere realmente efficace la rete delle aree protette è necessario migliorare anche la *governance* e gli strumenti di gestione pianificando obiettivi di gestione chiari e misurabili, applicando le più opportune misure di gestione, garantendo un attento monitoraggio che permetta di verificarne l'efficacia, in un'ottica di gestione adattativa"<sup>44</sup>.

Da questo punto di vista, appare foriera di molte criticità, a livello interno, da un lato, l'assenza di un sistema nazionale delle aree marine protette che consenta lo scambio di informazioni e favorisca programmi comuni<sup>45</sup>. E, dall'altro, la debole *governance* di tali soggetti (soprattutto se confrontata con la disciplina degli Enti Parco)<sup>46</sup>; e ciò, anche a fronte dell'eccessivo peso ricoperto dagli enti locali nella concreta attività gestionale dell'ente e della debole caratterizzazione tecnica degli organi direttivi<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Come sottolineato dal recente Rapporto WWF, *Trentennale della legge quadro sulle aree protette*, Roma, 2021, p. 23, "sia le AMP sia i siti Natura 2000 marini italiani spesso mancano di attività di gestione, monitoraggio e valutazione efficaci. Inoltre, mancano obiettivi dettagliati di conservazione specifici sia comuni che per i diversi siti".

<sup>44</sup> Così il testo consolidato della Strategia Nazionale per la Biodiversità al 2030 (25 luglio 2022), reperibile sulla rete interconnessa.

<sup>45</sup> Si veda, ancora, il Rapporto WWF, *Trentennale della legge quadro sulle aree protette*, cit., p. 23 ove si sottolinea che "la frammentazione di quello che sarebbe un errore definire "sistema" ha finora impedito il raggiungimento di apprezzabili risultati di conservazione anche per le difficoltà d'implementazione dei piani di gestione".

<sup>46</sup> Si veda, ancora, il Rapporto WWF, *Trentennale della legge quadro sulle aree protette*, cit., p. 23, secondo cui "La parte della legge quadro relativa le Aree Marine Protette, come più volte affermato dal WWF, avrebbe necessità di un intervento strutturale che costituisca finalmente un sistema nazionale di aree tutelate, intervento ancor più urgente di quello necessario per le aree terrestri".

<sup>47</sup> Ai sensi delle Leggi n. 979/1982, n. 394/1991 e n. 426/1998, la gestione delle aree marine protette è affidata dal Ministero dell'Ambiente a enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni ambientaliste riconosciute, anche consorziati tra di loro. L'affidamento avviene con decreto del Ministro della transizione ecologica, sentiti la regione e gli enti locali territorialmente interessati. Gli enti locali possono tuttavia essere delegati alla gestione delle aree marine protette. Un ruolo importate nella *governance*

Si tratta di criticità aggravate dalla grande difficoltà di assicurare un coordinamento con i territori esterni alle aree protette e, soprattutto, con le politiche e i settori che insistono sulle aree marine (pesca, agricoltura, zootecnia, turismo). In questa prospettiva, uno dei problemi principali delle aree protette è rappresentato proprio dalla scarsa integrazione e coerenza dell'area protetta con la programmazione territoriale ad essa circostante: il che appare assai problematico se si considera che, a fronte dell'esigenza di assicurare una gestione sempre più integrata degli ecosistemi marini, gli stessi vantaggi delle aree protette si vanno riducendo al diminuire delle dimensioni dei siti.

### 3. *Il quadro sovranazionale per la pianificazione integrata dello spazio marino e costiero*

Anche alla luce delle difficoltà che caratterizzano non solo l'istituzione ma anche la concreta gestione delle aree protette, è apparso sempre più evidente che la tutela degli ecosistemi marini non potesse prescindere dalla presenza di più ampie strategie di protezione *integrata* dell'ambiente costiero e marino<sup>48</sup>, nella prospettiva di assicurare la massima connettività tra i diversi ecosistemi e garantire, al contempo, una maggiore internalizzazione del problema della biodiversità nelle altre politiche

è ricoperto dalla Commissione di riserva (disciplinata dall'art. 28 della L. n. 979/1982 e dall'art. 2, comma 16, della L. n. 426/1998), la quale affianca l'ente delegato nella gestione dell'area (esprimendosi, tra le altre cose, sul Regolamento di esecuzione e organizzazione dell'area marina protetta, che contiene la normativa di dettaglio e le condizioni di esercizio delle attività consentite): i suoi componenti sono nominati dal Ministero, dalla Regione, dagli enti locali interessati, dall'ISPRA, dalla Capitaneria di Porto e dalle Associazioni ambientaliste. Il ruolo eccessivo degli enti locali è sottolineato dal Rapporto WWF, *Trentennale della legge quadro sulle aree protette*, cit., p. 23, secondo cui “anche per le Aree Marine Protette si pone il duplice problema di un'eccessiva ed ingiustificata devoluzione delle competenze dallo Stato agli Enti locali, ed una conseguente applicazione della politica locale che si rivela essere particolaristica nella gestione di beni e valori naturalistici (in questo caso interamente demaniali), la cui tutela dovrebbe essere invece un interesse collettivo”.

<sup>48</sup> Su cui N. GRECO (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, 2010.

pubbliche che incidono sull'assetto della costa e sulla salute degli ambienti marini.

La crescente consapevolezza che l'area costiera – su cui si concentrano peraltro i più rilevanti impatti delle attività antropiche sugli ecosistemi marini – costituisce una risorsa produttiva di straordinari servizi ambientali e che in essa si concentra una parte importantissima della biodiversità marina<sup>49</sup> ha reso evidente l'esigenza di assicurare una maggiore integrazione tra la tutela degli ecosistemi e le modalità di gestione delle aree costiere<sup>50</sup>, anche attraverso una riparametrazione ed estensione di tali aree, non più coincidenti con gli ambiti (e con le logiche) dell'intervento pubblico a tutela del demanio marittimo<sup>51</sup>.

Di qui la centralità che viene ad assumere l'obiettivo della pianificazione dello spazio marittimo, come processo olistico, multidisciplinare, concentrato su aree ecosistemiche abbastanza grandi da riuscire a tenere conto dei molteplici fattori di criticità e in grado di assicurare un'adeguata valorizzazione delle relative interdipendenze e delle interrelazioni<sup>52</sup>. È una

<sup>49</sup> Come sottolineato da E. BOSCOLO, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2011, pp. 40 e ss., “manca ancor più a monte una consapevolezza diffusa della rilevanza della zona costiera quale risorsa comune produttiva di servizi ambientali: non si ha la distinta percezione di come in questo contesto, sempre più ridotto per effetto dello schiacciamento provocato dall'avanzare della linea dell'urbanizzato (*coastal squeeze*), si concentri la più parte della biodiversità marina (...)”.

<sup>50</sup> Sull'inevitabile integrazione, sia pur nella diversità degli obiettivi di tutela, tra gli strumenti di protezione dell'ambiente costiero e marina, si veda F. FRACCHIA, A. GIANNELLI, *La tutela dell'ambiente marino in Italia*, cit., pp. 154 e ss.

<sup>51</sup> Si veda ancora E. BOSCOLO, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia*, cit., pp. 40 e ss., secondo cui “la zona costiera, sulla scorta del Protocollo di Madrid, dovrà essere perimetrata in seguito ad una analitica caratterizzazione dei morfo-tipi e delle continuità ecologico-paesaggistiche salientemente correlate alle dinamiche relazionali tra la terra e il mare”; di qui l'esigenza di prendere in considerazione “azioni di tutela e di programmazione sostenibile degli usi di un areale decisamente più ampio rispetto alla sottile striscia di territorio tradizionalmente corrispondente alla mera sommatoria dei beni rientranti nella eterogenea categoria del demanio marittimo<sup>15</sup> definita dall'art. 28 cod. nav. del 1942 e dall'art. 822 c.c.”.

<sup>52</sup> Come sottolineato ancora da E. BOSCOLO, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia*, cit., pp. 40 e ss., “la zona costiera così delimitata (anche verso il mare: si pensi alla funzione regolatoria che assumono le praterie di posidonia), con distinta emersione delle rispettive valenze ecologiche (in funzione della preservazione della biodiversità, ma anche in ragione dei servizi ambientali garantiti) e fruizionali, verrà dunque per



pianificazione necessariamente adattiva, che deve essere periodicamente rivalutata sulla base dei risultati del monitoraggio, e che si propone anche l'obiettivo di assicurare un restauro ecologico capace di garantire l'efficace ripristino degli ecosistemi dal punto di vista funzionale, strutturale e compositivo<sup>53</sup>.

È proprio in questa direzione che si muovono le più recenti strategie europee e internazionali di pianificazione delle aree costiere e degli spazi marini.

Quanto al livello europeo, si pensi innanzitutto alla Direttiva quadro n. 2008/56/CE recante la “Strategia per l'ambiente marino”<sup>54</sup>, che rappresenta un importante strumento di *governance* del sistema mare e di cooperazione tra gli Stati membri<sup>55</sup>, sia pure dalla portata generale – e soprattutto “residuale” – rispetto alle specifiche legislazioni di settore<sup>56</sup>. La

la prima volta in rilievo alla stregua di un oggetto unitario, da sottoporre a decisioni indifferibili, esprimibili in via ottimale ad una scala territoriale adeguata (anche se spesso suscettibili di trovare attuazione ad una scala necessariamente micro-locale, secondo un modello amministrativo transcalare). Un tale oggetto, connotato da una particolare complessità, pone quindi una serie di problemi innanzitutto in ragione della latitudine non corrispondente alle tradizionali circoscrizioni amministrative e della inattitudine degli ordinari strumenti amministrativi a garantirne un governo efficiente”.

<sup>53</sup> In questo senso, R. DANOVARO, *Biologia marina*, cit., p. 449.

<sup>54</sup> Si tratta della Direttiva quadro n. 2008/56/CE (recepita con il D.lgs. n. 190/2010 e modificata da ultimo dalla Direttiva n. 2017/845/UE), la quale, ai sensi dell'art. 1, “istituisce un quadro all'interno del quale gli Stati membri adottano le misure necessarie per conseguire o mantenere un buono stato ecologico dell'ambiente marino entro il 2020. 2. A tal fine sono elaborate ed attuate strategie per l'ambiente marino intese a: a) proteggere e preservare l'ambiente marino, prevenirne il degrado o, laddove possibile, ripristinare gli ecosistemi marini nelle zone in cui abbiano subito danni; b) prevenire e ridurre gli apporti nell'ambiente marino, nell'ottica di eliminare progressivamente l'inquinamento quale definito all'articolo 3, paragrafo 8, per garantire che non vi siano impatti o rischi significativi per la biodiversità marina, gli ecosistemi marini, la salute umana o gli usi legittimi del mare”. Sull'importanza dell'approccio “innovativo” sotteso a tale Direttiva, F. FRACCHIA, A. GIANNELLI, *La tutela dell'ambiente marino in Italia*, cit., p. 163.

<sup>55</sup> La direttiva ha suddiviso le acque marine europee in 4 regioni: Mar Baltico, Oceano Atlantico nordorientale, Mar Mediterraneo e Mar Nero e, per alcune di queste, ha provveduto ad un'ulteriore suddivisione individuando delle sotto-regioni. Nel Mediterraneo sono state individuate tre sub-regioni: il Mediterraneo occidentale, il mar Adriatico e il mar Ionio e il Mediterraneo centrale. Le acque italiane appartengono a tutte le sottoregioni.

<sup>56</sup> La direttiva si basa infatti sulla legislazione dell'UE esistente e riguarda elementi

direttiva promuove l'adozione di una strategia integrata<sup>57</sup>, fondata su un approccio ecosistemico<sup>58</sup>, che mira alla salvaguardia dell'ecosistema marino e, in particolare, al raggiungimento – attraverso il riferimento ad una serie di descrittori – del Buono Stato Ambientale, inteso come la “capacità di preservare la diversità ecologica, la vitalità dei mari e degli oceani affinché siano puliti, sani e produttivi mantenendo l'utilizzo dell'ambiente marino ad un livello sostenibile e salvaguardando il potenziale per gli usi e le attività delle generazioni presenti e future”<sup>59</sup>. A questi fini, la disciplina si fonda su un processo evolutivo ciclico, che si compone di diverse fasi affidate all'implementazione costante da parte degli Stati membri (a cui è richiesta l'adozione di una *Strategia*<sup>60</sup>) e caratterizzate dal periodico confronto e controllo della Commissione europea<sup>61</sup>.

Sempre a livello europeo va altresì segnalata la Direttiva quadro n. 2014/89/UE sulla pianificazione dello spazio marittimo<sup>62</sup>, la quale istitu-

specifici dell'ambiente marino che non sono affrontati in altre politiche, come la direttiva quadro sulle acque (Direttiva n. 2000/60/EC), la Direttiva Habitat (Direttiva n. 92/43/CEE), la Direttiva Uccelli (Direttiva n. 2009/147/CE, si veda la sintesi) e, infine, il Regolamento n. 1380/2013/UE relativo alla politica comune sulla pesca.

<sup>57</sup> L'art. 1, par. 4, chiarisce che “la presente direttiva contribuisce alla coerenza tra le diverse politiche, gli accordi e le misure legislative che hanno un impatto sull'ambiente marino e mira a garantire l'integrazione delle preoccupazioni ambientali negli stessi”.

<sup>58</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 3, “Le strategie per l'ambiente marino applicano un approccio ecosistemico alla gestione delle attività umane, assicurando che la pressione collettiva di tali attività sia mantenuta entro livelli compatibili con il conseguimento di un buono stato ecologico e che la capacità degli ecosistemi marini di reagire ai cambiamenti indotti dall'uomo non sia compromessa, consentendo nel contempo l'uso sostenibile dei beni e dei servizi marini da parte delle generazioni presenti e future”.

<sup>59</sup> Così all'art. 3, par. 5.

<sup>60</sup> La direttiva ha stabilito l'elaborazione, da parte degli Stati membri, di una Strategia marina che si sviluppa in diversi passaggi: una valutazione iniziale dello stato dell'ambiente marino, dell'impatto delle attività antropiche e degli aspetti socio-economici dell'utilizzo dell'ambiente marino e dei costi del suo degrado; la determinazione del buono stato ambientale (GES); l'individuazione dei traguardi ambientali e dei relativi indicatori; l'elaborazione di programmi di monitoraggio; l'elaborazione di uno o più programmi di misure. Ai sensi dell'articolo 19, la Strategia è sottoposta a consultazione pubblica.

<sup>61</sup> Sulla base del principio di “gestione adattativa” è previsto un monitoraggio costante della Strategia, la quale ogni sei anni viene sottoposta a valutazione ed eventualmente ad aggiornamento.

<sup>62</sup> Direttiva quadro n. 2014/89/UE sulla pianificazione dello spazio marittimo (recepita con il D.lgs. n. 201/2016)

isce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo (MSP), con l'intento di promuovere la crescita sostenibile delle economie marittime, lo sviluppo sostenibile delle zone marine e l'uso sostenibile delle risorse marine<sup>63</sup>. Tale direttiva si fonda sullo strumento della pianificazione dello spazio marittimo, da intendersi quale strumento politico intersettoriale chiamato ad assicurare lo sviluppo sostenibile del settore marino attraverso l'armonica coesistenza delle varie attività e dei relativi usi che ricadono sul mare e sulle coste<sup>64</sup>. A questi fini, gli Stati membri sono chiamati ad elaborare piani di gestione dello spazio marittimo che trascendono l'individuazione di specifiche aree da proteggere<sup>65</sup>. Sebbene sia espressamente menzionata l'esigenza di garantire un approccio "ecosistemico"<sup>66</sup>, il piano non viene tuttavia a sancire una sovra-ordinazione dell'interesse

<sup>63</sup> Nel considerando 9 si chiarisce che "la pianificazione dello spazio marittimo contribuirà alla gestione efficace delle attività marittime e all'utilizzo sostenibile delle risorse marine e costiere mediante la creazione di un quadro decisionale coerente, trasparente, sostenibile e basato su elementi concreti. Per conseguire i suoi obiettivi, la presente direttiva dovrebbe prevedere l'obbligo di stabilire un processo di pianificazione dello spazio marittimo che si traduca nell'elaborazione di uno o più piani di gestione dello spazio marittimo; tale processo di pianificazione dovrebbe tenere conto delle interazioni terra-mare e promuovere la collaborazione tra gli Stati membri. Fermo restando l'acquis vigente dell'Unione in materia di energia, trasporti, pesca e ambiente, la presente direttiva non dovrebbe imporre nuovi obblighi, segnatamente in relazione alle scelte concrete effettuate dagli Stati membri riguardo alle modalità con cui perseguire le politiche settoriali in tali ambiti, ma piuttosto essere finalizzata a contribuire a tali politiche attraverso il processo di pianificazione".

<sup>64</sup> La politica marittima integrata per l'Unione europea "individua la pianificazione dello spazio marittimo come strumento politico intersettoriale che consente alle autorità pubbliche e alle parti interessate di applicare un approccio integrato, coordinato e transfrontaliero. L'applicazione di un approccio ecosistemico contribuirà a promuovere lo sviluppo e la crescita sostenibili delle economie marittime e costiere e l'uso sostenibile delle risorse del mare e delle coste" (considerando n. 3).

<sup>65</sup> Inoltre, viene chiarito che se gli Stati membri applicano la pianificazione dello spazio terrestre alle acque costiere o a parte di esse, la direttiva non dovrebbe applicarsi a tali acque (considerando n. 17).

<sup>66</sup> In particolare, al considerando 14 si precisa che "al fine di promuovere la crescita sostenibile delle economie marittime, lo sviluppo sostenibile delle zone marine e l'utilizzo sostenibile delle risorse marine, è opportuno che la pianificazione dello spazio marittimo applichi l'approccio ecosistemico di cui all'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva 2008/56/CE allo scopo di garantire che la pressione collettiva di tutte le attività sia mantenuta entro livelli compatibili con il conseguimento di un buono stato ecologico e che non sia compromessa la capacità degli ecosistemi marini di reagire ai cambia-

ambientale rispetto agli altri interessi confliggenti (a partire da quello energetico, dei trasporti o della pesca)<sup>67</sup>.

Infine, tra i più importanti strumenti operanti sul piano internazionale va considerata la disciplina sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere del Mediterraneo – (GIZC), il cui Protocollo del 2009<sup>68</sup> – adottato nell’ambito della Convenzione di Barcellona – è stato ratificato dalla Commissione Ue ma è ancora in attesa di ratifica da parte dell’Italia.

La Gestione Integrata mira alla protezione e allo sviluppo sostenibile delle zone costiere del Mediterraneo, attraverso l’introduzione di una serie di principi e di obiettivi finalizzati alla tutela degli ecosistemi marini e dei paesaggi costieri, alla difesa del patrimonio culturale e allo sviluppo delle attività economiche<sup>69</sup>: tutto ciò, tenendo adeguatamente conto del patrimonio biologico e delle dinamiche di funzionamento naturale della zona intercotidale, nonché dell’interdipendenza tra la parte marina e quella terrestre<sup>70</sup>. In questa prospettiva, il Protocollo si fonda sull’adozione di un approccio “ecosistemico” alla pianificazione e alla gestione delle zone costiere, finalizzato a riequilibrare gli obiettivi di carattere ambientale, economico, sociale, culturale e ricreativo, tenendo conto dei “limiti” imposti dalle dinamiche naturali. Si tratta, tuttavia, di una Stra-

menti causati dalle attività umane, contribuendo nel contempo all’uso sostenibile dei beni e dei servizi marini da parte delle generazioni presenti e future”.

<sup>67</sup> Si veda il considerando 26 e l’art 5 ove si ribadisce l’esigenza di assicurare la coesistenza della sostenibilità con gli altri obiettivi e interessi.

<sup>68</sup> Il Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo (Protocollo GIZC) – uno dei 7 protocolli della Convenzione di Barcellona – è stato adottato a Madrid il 21 gennaio 2008 ed è entrato in vigore il 24 marzo 2011. L’UE ha firmato il Protocollo GIZC con la Decisione n. 2009/89/CE, poi approvato con la Decisione n. 2010/63/UE. Tuttavia il Protocollo non è stato ancora ratificato da parte dell’Italia.

<sup>69</sup> Si veda l’art. 5 del Protocollo, ove si individua, tra l’altro, l’obiettivo di “agevolare lo sviluppo sostenibile delle zone costiere attraverso una pianificazione razionale delle attività, in modo da conciliare lo sviluppo economico, sociale e culturale con il rispetto dell’ambiente e dei paesaggi”, nonché di “preservare le zone costiere a vantaggio delle generazioni presenti e future” e “assicurare la conservazione dell’integrità degli ecosistemi, dei paesaggi e della geomorfologia del litorale”.

<sup>70</sup> Ai sensi dell’articolo 6 del Protocollo, occorre “prendere in particolare considerazione il patrimonio biologico e le dinamiche e il funzionamento naturali della zona intercotidale, nonché la complementarità e l’interdipendenza della parte marina e di quella terrestre, che costituiscono un’unica entità”.

tegia che non intende sostituire gli strumenti giuridici settoriali, ma che, piuttosto, mira a integrarli e armonizzarli attraverso l'adozione di linee di indirizzo comuni, in grado di assicurare la gestione efficace e sostenibile delle zone marino-costiere, tenendo conto dell'integrazione nel tempo e nello spazio delle componenti terrestri e marine<sup>71</sup>.

#### 4. *Le principali criticità interne nella pianificazione integrata dello spazio marino e costiero*

Se quello appena descritto è il quadro della disciplina sovranazionale che incide sulla pianificazione integrata delle aree costiere e marine, occorre ora soffermarsi brevemente sulle molteplici criticità che emergono dalla concreta prassi attuativa di tali strumenti a livello interno.

In primo luogo, appare problematica – vieppiù dal punto di vista interno – la presenza di una pluralità di strumenti strategici e di pianificazione, spesso sovrapposti, i quali alimentano la caotica moltiplicazione delle competenze tra una pluralità di centri decisionali, sia a livello centrale, sia a livello periferico. A tale situazione si cerca generalmente di porre rimedio attraverso la costituzione di tavoli tecnici e altre sedi di coordinamento, come emerge chiaramente dalla stessa governance della Strategia nazionale sulla biodiversità<sup>72</sup>: ma si tratta di strumenti di coordinamento deboli, soprattutto in assenza di una razionalizzazione “a monte” delle competenze amministrative<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> Di qui, la previsione, all'art. 5 del Protocollo, dell'esigenza di “conseguire la coerenza tra iniziative pubbliche e private e tra tutte le decisioni adottate da pubbliche autorità, a livello nazionale, regionale e locale, che hanno effetti sull'utilizzo delle zone costiere”.

<sup>72</sup> Che si compone, tra gli altri, di un Comitato paritetico per la Biodiversità, di un Osservatorio Nazionale per la Biodiversità (composto da rappresentanti di istituzioni, Enti di Ricerca, Aree protette di valenza nazionale e regionale e Società scientifiche), di un Tavolo di consultazione e della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province.

<sup>73</sup> D'altronde, come messo già in evidenza dal c.d. Rapporto Cassese del 1993 (Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni predisposto dal Dipartimento per la Funzione pubblica, p. 30) “oltre una certa soglia, però, la moltiplicazione di strumenti di coordinamento finisce per riprodurre il problema che avrebbe voluto risolvere, in quanto occorre assicurare il coordinamento dei coordinatori”.

È questa una problematica che caratterizza tutto l'assetto organizzativo delle competenze a presidio dell'ambiente<sup>74</sup>, ma che riveste una rilevanza peculiare con riguardo alla gestione delle coste e degli spazi marini.

In questa prospettiva, assume un rilievo centrale la competenza generale del Ministero dell'ambiente in materia di difesa del mare e tutela degli ambienti costieri e marini, sia con riguardo all'attuazione della Strategia, sia con riguardo alla gestione integrata costiera<sup>75</sup>. La disciplina attuativa della "Strategia marina" individua come autorità competente il Ministero dell'ambiente, che si avvale di un comitato tecnico composto da amministrazioni centrali e regionali, dall'Unione province d'Italia e dall'Associazione nazionale comuni italiani, al fine di elaborare le diverse fasi di tale Strategia<sup>76</sup>. La complessità degli adempimenti da porre in atto per l'attuazione della Direttiva n. 56/2008/CE ha reso d'altra parte necessario rafforzare il rapporto con l'Ispra, quale istituto tecnico-scientifico di riferimento che, attraverso uno specifico atto convenzionale sottoscritto il 1° gennaio 2011, garantisce il supporto al Ministero anche per l'attuazione degli adempimenti previsti dal D.lgs. n. 190/2010: a tale Istituto, inoltre, sono state trasferite le funzioni della Segreteria Tecnica per la Tutela del Mare e la Navigazione Sostenibile già spettanti al Ministero<sup>77</sup>. Da ultimo, il rapporto con Ispra si è ulteriormente rafforza-

<sup>74</sup> Su cui sia consentito il rinvio a A. MOLITERNI, *Il Ministero della transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, pp. 439 e ss.

<sup>75</sup> L'art. 3, comma 2, del D.P.C.M. 29 luglio 2021 n. 128 (Regolamento di organizzazione del MITE) prevede che il Dipartimento amministrazione generale, pianificazione e patrimonio naturale del Ministero eserciti le competenze in materia di "difesa del mare e tutela degli ambienti costieri e marini", mentre l'articolo 9, comma 1, lettera i) precisa che la "Direzione generale patrimonio naturalistico e mare" svolge attività di supporto nell'elaborazione delle politiche per il mare e le zone umide, gestione integrata della fascia costiera marina, e attuazione della Strategia marina.

<sup>76</sup> Si vedano gli artt. 4 e 5 del D.lgs. 13 ottobre 2010, n. 190 (Attuazione della Direttiva n. 2008/56/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino).

<sup>77</sup> Il Decreto del Ministero dell'Ambiente del 1° marzo 2018 denominato "Trasferimento di talune funzioni all'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)" ha demandato ad Ispra le funzioni delle Segreterie Tecniche all'interno del Ministero e, in particolare, le funzioni in materia di: istruttoria preliminare per l'istituzione di AMP, gestione, funzionamento, progettazione degli interventi da realizzare per

to alla luce degli impegni PNRR con la sottoscrizione di un protocollo per gli ecosistemi marini<sup>78</sup> e, recentemente, con la sottoscrizione di un Protocollo tra Ispra e Guardia costiera per l'effettuazione di controlli e monitoraggi<sup>79</sup>.

Tuttavia, tale competenza del Ministero dell'ambiente coesiste, non senza profili di criticità, con un importante ruolo della Regioni, le quali sono competenti nella pianificazione costiera<sup>80</sup>. In alcuni casi, queste ultime hanno adottato Piani di gestione integrata delle zone costiere – in attesa della ratifica statale del Protocollo GICZ – facendo espresso riferimento proprio a tale Protocollo<sup>81</sup>. Il Piano Regionale delle Coste (PRC) è lo strumento che disciplina l'utilizzo delle aree del Demanio Marittimo, con le finalità di garantire il corretto equilibrio fra la salvaguardia degli aspetti ambientali e paesaggistici del litorale pugliese, la libera fruizione e lo sviluppo delle attività turistico ricreative.

Ma soprattutto, occorre considerare le importanti competenze del Ministero delle infrastrutture per l'attuazione della direttiva europea sulla pianificazione dello spazio marittimo<sup>82</sup>, solo in parte controbilanciate

la tutela del mare, prevenzione e mitigazione degli impatti prodotti dalla navigazione (punto 3 dell'All. A).

<sup>78</sup> Nell'ambito del PNRR è stato firmato (7 dicembre 2021) un Protocollo Mite-Ispra dal valore di 400 milioni di euro e della durata di sei anni, con cui ha preso avvio l'investimento M2C4-3.5 del PNRR "Ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini", che consentirà al nostro Paese di rafforzare le capacità di osservazione degli ecosistemi marini e attuare una campagna di recupero e restauro degli habitat marini degradati dalla pressione antropica.

<sup>79</sup> Si tratta del Protocollo Ispra - Guardia costiera firmato il 4 agosto 2022, finalizzato a consolidare la collaborazione tra le parti per la salvaguardia dell'ambiente marino e costiero, attraverso attività congiunte di monitoraggio e accertamento, con l'impiego di mezzi e di personale specializzato.

<sup>80</sup> Si veda il Piano Regionale delle Coste (PRC) della Regione Puglia (Deliberazione di Giunta Regionale del 23 ottobre 2011, n. 2273), il quale disciplina l'utilizzo delle aree del Demanio Marittimo, con le finalità di garantire il corretto equilibrio fra la salvaguardia degli aspetti ambientali e paesaggistici del litorale pugliese, la libera fruizione e lo sviluppo delle attività turistico ricreative (ai sensi della L.R. Puglia 23 giugno 2006, n. 17).

<sup>81</sup> Come nel caso delle Marche: si veda il Piano di gestione integrata delle zone costiere (Piano GIZC), adottato con Delibera amministrativa dell'Assemblea legislativa del 6 dicembre 2019, n. 104

<sup>82</sup> Ai sensi dell'art. 8 del D.lgs. 7 ottobre 2016 n. 201 (Attuazione della Direttiva n. 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo), "Il

dall'istituzione di un tavolo interministeriale di coordinamento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (a cui partecipano tutte le amministrazioni coinvolte<sup>83</sup>) e di un tavolo tecnico presso il Ministero delle infrastrutture: a tale ultimo partecipa anche il Ministero dell'ambiente, sia pure con un numero di rappresentanti inferiore a quello del Ministero delle infrastrutture e, soprattutto, largamente minoritario in rapporto al numero delle amministrazioni centrali preposte alla tutela di interessi *non ambientali*<sup>84</sup>.

Tali criticità sul piano organizzativo rappresentano la proiezione di una incoerenza nell'assetto delle funzioni<sup>85</sup> e sono alimentate – e rese viepiù problematiche – dall'assenza di strumenti generali di pianificazione in grado di coordinare, orientare e vincolare i diversi strumenti settoriali<sup>86</sup>. D'altra parte, quello che è lo strumento più coerente con gli obiettivi della tutela ecosistemica integrata degli ambienti marini (la “Strategia marina”<sup>87</sup>), oltre ad avere un valore espressamente “residuale”

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti esercita le funzioni di Autorità competente ai sensi del presente decreto”.

<sup>83</sup> Si veda l'art. 6 del D.lgs. n. 201 del 2016 n. 201: ai sensi del comma 2, “il Tavolo interministeriale di coordinamento, sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale, definisce per ogni sottoregione marina le linee guida contenenti gli indirizzi e i criteri per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo e l'individuazione delle aree marittime di riferimento, nonché di quelle terrestri rilevanti per le interazioni terra-mare”.

<sup>84</sup> Ai sensi dell'art. 7, comma 1, del D.lgs. n. 201 del 2016, “presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in qualità di Autorità competente, è istituito un Comitato tecnico che elabora, per ogni area marittima individuata nelle linee guida di cui all'articolo 6, comma 2, i piani di gestione dello spazio marittimo”. Tuttavia il Ministero dell'ambiente dispone di due soli rappresentanti, a fronte di sette rappresentati di altri Ministeri.

<sup>85</sup> Secondo il noto insegnamento di M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione civile*, II, 3, pp. 11 e ss.

<sup>86</sup> Peraltro in linea con una tendenza che riguarda tutta la pianificazione ambientale, ove assumono rilievo sopra-ordinato solo i piani paesaggistici, il piano di bacino e il piano per il parco: sul punto, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 220 e ss.

<sup>87</sup> Come evidenziato nella Strategia Nazionale per la Biodiversità al 2030, “l'implementazione della Strategia Marina, grazie alla quale è stato possibile avere una stima sempre più accurata degli impatti dovuti sia a pressioni come gli inquinanti marini che a tematiche “nuove” come rifiuti marini e rumore sottomarino, si configura come lo strumento prioritario per l'applicazione dell'approccio ecosistemico e per la tutela ed il



rispetto agli altri strumenti generali e settoriali di pianificazione, assume un rilievo importante soprattutto per la definizione dei requisiti di buono stato ambientale e dei target da raggiungere<sup>88</sup>, per il programma di misure<sup>89</sup>, nonché per la successiva fase di monitoraggio<sup>90</sup>. Peraltro, in relazione a tale esperienza, la Corte dei conti ha rilevato molteplici carenze attuative e gestionali nelle modalità di recepimento della direttiva<sup>91</sup>.

Ma al di là di ciò, va evidenziato che, dal punto di vista della piani-

ripristino degli ambienti marini. Tale approccio deve essere considerato come elemento fondante di tutte le azioni e le politiche messe in campo per la gestione e tutela degli ecosistemi marino-costieri”.

<sup>88</sup> Il Ministero dell’ambiente, in sinergia con il comitato tecnico e con il supporto tecnico di ISPRA, nel corso del 2018 ha aggiornato la valutazione dello stato dell’ambiente marino e adottato le nuove definizioni di Buono Stato ambientale (GES) e di Target da raggiungere, sulla base dei descrittori della situazione attuale (si veda il D.M. 15 febbraio 2019).

<sup>89</sup> Il Programma di misure si compone sia di misure relative ad altre politiche e strumenti normativi che contribuiscono al raggiungimento del Ges, sia di nuove misure: per perseguire al meglio gli obiettivi della direttiva e garantire il raggiungimento dei traguardi individuati nella Strategia marina, il D.P.C.M. del 10 ottobre 2017 ha individuato 12 misure nuove.

<sup>90</sup> È quindi centrale il programma di monitoraggio, finalizzato a verificare il raggiungimento del buono stato ambientale e dei traguardi previsti a livello nazionale: esso avviene con tre Arpa capofila (Arpal, Arpae e Arpacal) e l’Ispra in funzione complementare. Il Decreto del Ministro della transizione ecologica 2 febbraio 2021 ha aggiornato i programmi di monitoraggio della strategia marina adottati con D.M. del 11 febbraio 2015 per il primo ciclo di attuazione della Strategia marina (2012-2018): oggetto di indagine sono – in relazione alle tre sotto-regioni marine individuate dalla direttiva e di competenza italiana (Mar Mediterraneo Occidentale, Mar Ionio–Mar Mediterraneo Centrale e Mare Adriatico – gli elementi caratteristici dell’ambiente marino e i fattori di pressione e di impatto che gravano sugli ecosistemi, individuati attraverso la valutazione iniziale e oggetto dei traguardi ambientali. I dati raccolti sono trasmessi al Sistema informativo centralizzato della Strategia marina ai fini della loro pubblicazione (<http://www.db-strategiamarina.isprambiente.it>).

<sup>91</sup> Si veda la Corte dei Conti, Sez. cont., Deliberazione 27 dicembre 2019, n. 20/2019/G (*Lo stato lo stato di attuazione degli interventi per la protezione dell’ambiente marino volti a conseguire un buono stato ambientale entro il 2020 (ex d.lgs. 190/2010)*), ove si sottolinea la “provvisorietà della stragrande maggioranza degli obiettivi ambientali” ed un “vuoto di allocazione di responsabilità e di impegni finanziari” soprattutto in relazione al futuro; inoltre viene evidenziato che il programma italiano “non stabilisce sufficienti collegamenti tra le misure approntate in relazione ai descrittori delle pressioni e i descrittori dello stato, in modo che si possa comprendere come questi ultimi traggano beneficio dalle misure volte ad affrontare le pressioni sulle specie e sugli habitat”.

ficazione, l'unico strumento generale e in grado di prevalere sugli altri piani settoriali<sup>92</sup> è quello che riguarda la gestione dello spazio marino<sup>93</sup>: come chiarito dalla giurisprudenza, infatti, tale strumento è un “atto pianificatorio con contenuti di indirizzo vincolanti per le amministrazioni pubbliche, e contenuti conformativi degli interessi degli utenti e dei concessionari dell'uso dello spazio marittimo e regolativi dei relativi comportamenti”. Esso è inoltre in grado di “indirizza(re) la discrezionalità delle amministrazioni competenti al rilascio di concessioni, prevedendo uno o più usi prioritari rispetto agli altri”<sup>94</sup>.

<sup>92</sup> Come sottolineato da Cons. Stato, Sez. IV, 2 marzo 2020, n. 1486, il Piano di gestione dello spazio marittimo ha natura di “strumento di primo livello, sovraordinato, cioè, agli ulteriori e previgenti atti di pianificazione della gestione del “territorio marino”, il cui contenuto deve necessariamente confluirci”, e rientra “nella tipologia dei “superpiani” (insieme al Piano di bacino, di cui all'art. 65 del D.lgs. n. 152/2006, e al Piano paesaggistico, di cui all'art. 145 del D.lgs. n. 42/2004). In questa prospettiva, “piani e programmi esistenti sulla base di disposizioni previgenti, che prendono in considerazione le acque marine e le attività economiche e sociali ivi svolte, e quelli concernenti le attività terrestri rilevanti per la considerazione delle interazioni terra-mare, sono inclusi ed armonizzati con le previsioni dei piani di gestione dello spazio marittimo (art. 5, comma 3 del d.lgs. n. 201/2016)”. Pertanto, “il Piano non sarà [...] derogabile da piani o programmi o da provvedimenti amministrativi, essendo così idoneo a garantire chiarezza e certezza giuridica degli usi dello spazio marittimo per gli operatori economici, attraverso il coordinamento di diversi atti amministrativi aventi ad oggetto attività che si svolgano in mare o che siano comunque capaci di avere un impatto sullo spazio marittimo”.

<sup>93</sup> I Piani individuano obiettivi strategici a livello nazionale e obiettivi specifici a livello di sub-area, nonché le misure per il loro raggiungimento: vengono definite a questi fini le “Unità di Pianificazione” (UP), ovvero aree alle quali vengono assegnate specifiche vocazioni d'uso (Uso Generico; Uso Prioritario; Uso Limitato; Uso riservato). Con D.P.C.M. 1° dicembre 2017 sono state approvate le linee guida contenenti gli indirizzi e i criteri per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo. Le linee guida – che identificano tre aree marittime di riferimento, coerentemente con la definizione di sotto-regioni marine ai sensi della citata Direttiva n. 2008/56/UE (il Mar Mediterraneo occidentale, il Mar Adriatico, il Mar Ionio e il Mar Mediterraneo centrale) – prevedono anche la definizione delle aree rilevanti in termini di interazioni terra-mare, fornendo indicazioni sugli obiettivi strategici, la *governance* multilivello, la cooperazione e la consultazione con altri paesi, la partecipazione delle parti interessate e la comunicazione pubblica del processo di pianificazione dello spazio marittimo.

<sup>94</sup> Come chiarito da Cons. Stato, Sez. IV, 2 marzo 2020, n. 1486, “quanto ai contenuti, il Piano di gestione dello spazio marittimo configurato dal diritto interno consiste in un atto pianificatorio con contenuti di indirizzo vincolanti per le amministrazioni pubbliche, e contenuti conformativi degli interessi degli utenti e dei concessionari

Tuttavia, dal punto di vista della tutela degli ecosistemi marini, tale piano – che, come si è detto, è concepito quale “strumento politico inter-settoriale” nell’ambito della politica marittima europea<sup>95</sup> – porta con sé alcune controindicazioni, a partire dalla sostanziale equi-ordinazione dei molteplici interessi (anche non di matrice ecologica) che insistono sullo spazio marino. D’altra parte, a fronte della prevalente competenza del Ministero delle infrastrutture e del sistema delle autorità portuali<sup>96</sup>, l’interesse ambientale viene ad essere integrato “esternamente” nel Piano attraverso la partecipazione dell’amministrazione ambientale al Tavolo tecnico competente alla sua definizione, nonché attraverso lo strumento della VAS a cui vengono sottoposti i piani di gestione<sup>97</sup>: ma la tutela ambientale ed ecosistemica non sembra essere il principale “vettore” che ispira questo modello di pianificazione dello spazio marino<sup>98</sup>.

dell’uso dello spazio marittimo e regolativi dei relativi comportamenti. In particolare, quanto alle relazioni tra Piano di gestione dello spazio marittimo e concessioni per l’occupazione o l’uso esclusivo del demanio marittimo, di zone di mare territoriale e della piattaforma continentale, il Piano di gestione si pone come atto vincolante rispetto al loro rilascio, con la conseguente illegittimità di quelle in contrasto con quanto previsto dal Piano. Il Piano recepisce e mette a sistema i possibili usi previsti dalla pianificazione esistente, in termini di usi esclusivi o di divieti d’uso, temporanei o non, come ad esempio, relativamente alla pesca o alla pesca con l’utilizzo di determinati attrezzi da pesca (nelle c.d. “Fisheries Restricted Areas”, nelle riserve ed aree per la ricostituzione e tutela degli stock ittici, nelle aree da destinare a piccola pesca costiera con attrezzi sostenibili), o relativamente al traffico marittimo di grandi navi. Inoltre, il Piano indirizza la discrezionalità delle amministrazioni competenti al rilascio di concessioni, prevedendo uno o più usi prioritari rispetto ad altri. Infine, il Piano può regolare comportamenti dei concessionari e degli utenti, con previsioni che in questo caso sono vincolanti non solo per le amministrazioni nell’occasione del rilascio di eventuali provvedimenti ampliativi, ma anche per i singoli concessionari o utenti dello spazio marittimo”.

<sup>95</sup> Si veda il considerando n. 3 della citata Direttiva n. 2014/89/UE.

<sup>96</sup> Si tratta, in particolare, della “Direzione generale per la vigilanza sulle Autorità di Sistema Portuale, il trasporto marittimo e per vie d’acqua interne”.

<sup>97</sup> A oggi risultano essere in via di definizione i piani di gestione, che hanno come obiettivo di individuare la distribuzione spaziale e temporale delle attività e degli usi delle acque marine. Il comitato tecnico ha affidato l’elaborazione dei suddetti piani di gestione a tre gruppi di redazione, corrispondenti alle tre sotto-regioni marine. Al fine di rendere più efficiente la redazione degli stessi è stato istituito un gruppo di lavoro ristretto, costituito da rappresentanti dei Ministeri interessati, di ISPRA e di altri enti di ricerca che stanno fornendo supporto per l’implementazione nazionale della direttiva.

<sup>98</sup> E ciò, nonostante i Piani individuino formalmente, come principi trasversali e sovraordinati, lo sviluppo sostenibile, la tutela e protezione di specie, habitat ed

5. *Le prospettive della protezione degli ecosistemi marini e della biodiversità nel contesto del Green deal europeo*

A fronte delle difficoltà che caratterizzano l'istituzione e la gestione delle aree protette, il futuro della tutela degli ecosistemi marini non può passare, come si è detto, solo per l'ampliamento di tali aree, ma impone anche un rafforzamento degli strumenti strategici e di pianificazione integrata delle aree marine e costiere. Da questo punto di vista, le singole aree protette dovranno essere sempre più considerate come "nodi" di una rete di collegamento ecologico il più possibile estesa e interconnessa, in grado di ridurre al minimo la frammentazione degli habitat e, al tempo stesso, di promuovere interventi di ripristino basati sulla natura e sul restauro degli ecosistemi<sup>99</sup>.

Tuttavia, come si è visto, una simile prospettiva appare allo stato fortemente ostacolata, a monte, da un certo disordine normativo che caratterizza i diversi sistemi regolatori operanti a livello europeo e internazionale per la pianificazione degli ambienti marini e costieri; e, a valle, dall'assenza di una *governance* razionale, nonché dalla coesistenza di una pluralità di strumenti scarsamente coordinati tra loro e, spesso, disallineati anche dal punto di vista delle tempistiche di intervento e di monitoraggio. D'altra parte, anche alla luce della mancata ratifica del Protocollo GIZC sulla gestione integrata delle coste da parte dell'Italia, stenta ad affermarsi un approccio realmente "ecosistemico" nella pianificazione strategica delle aree costiere e marine: e ciò, anche in ragione del peso che continua ad avere la risalente distinzione tra ambiente costiero (attratto nella pianificazione del territorio

ecosistemi, la tutela del paesaggio e del patrimonio culturale, e lo stesso considerando 14 della direttiva, come si è detto, richiami espressamente "l'approccio ecosistemico di cui all'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva 2008/56/CE [...]".

<sup>99</sup> Nella recente Strategia Europea per la biodiversità al 2030 si chiede non solo l'ampliamento della rete europea di aree protette (che miri a proteggere legalmente almeno il 30 % della superficie terrestre dell'UE e il 30 % dei suoi mari e a integrare i corridoi ecologici in una vera e propria rete naturalistica trans-europee), ma anche di recuperare gli ecosistemi, adottare misure più efficaci per la *governance* e il miglioramento delle conoscenze, aumentare i finanziamenti e gli investimenti per le risorse naturali e, infine, porre al centro delle agende politiche ambiente e salute come un tutt'uno (approccio "*One-Health*").

e “schiacciato” sulla tradizionale dimensione demaniale<sup>100</sup>) e ambiente marino, solo in parte superata dall’attenzione che il Piano di gestione dello spazio marittimo presta alle attività terrestri che incidono sulle interazioni terra-mare.

Tali criticità intercettano, ovviamente, problemi più generali che contraddistinguono – non solo in Italia – l’assetto della governance in materia di protezione della biodiversità. Come evidenziato di recente dalla “Strategia europea per la biodiversità 2030”, appare imprescindibile rafforzare la governance per assicurare l’attuazione e l’effettività degli impegni assunti in materia di biodiversità<sup>101</sup>, oltre al necessario inserimento di misure vincolanti per gli Stati membri<sup>102</sup>.

<sup>100</sup> Sull’esigenza di una strategia regolatoria delle coste si sofferma, da ultimo, M. DE BENEDETTO, *Dalle spiagge alle coste: una strategia regolatoria*, Testo della Relazione al Convegno “Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezza delle regole: progressi, problemi, prospettive”, Urbino, 30 novembre 2022; ma si veda già M. DE BENEDETTO (a cura di), *Spiagge in cerca di regole*, Bologna, 2011; in chiave comparata, R. ALTERMAN, C. PELLACH (Ed.), *Regulating Coastal Zones. International Perspective on Land Management Instruments*, Routledge, 2021. Con specifico riferimento alle travagliate vicende delle c.d. “concessioni balneari”, anche alla luce delle incertezze regolatorie conseguenti all’intervento di Cons. Stato, Ad. Plen., 9 novembre 2021, n. 17 e 18, si veda L. VITULLI, *La regolazione delle zone costiere: le concessioni demaniali marittime fra concorrenza e tutela ambientale*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, 2022, pp. 341 e ss.

<sup>101</sup> Come sottolineato nella Strategia Europea per la biodiversità al 2030, “nell’UE non esiste un quadro generale di governance per orientare l’attuazione degli impegni in materia di biodiversità concordati a livello nazionale, europeo o internazionale. Per colmare questa lacuna, la Commissione introdurrà un nuovo quadro europeo per la governance della biodiversità, che aiuterà a mappare gli obblighi e gli impegni e stabilire una tabella di marcia che ne guidi l’attuazione. Il nuovo quadro includerà un meccanismo di riesame e monitoraggio che, grazie a un insieme chiaro di indicatori concordati, consentirà di valutare l’andamento dell’attuazione e stabilirà le eventuali azioni correttive da adottare. Questo meccanismo sarà uno degli strumenti per il riesame dell’attuazione delle politiche ambientali e servirà al semestre europeo”.

<sup>102</sup> Tuttavia, le misure vincolanti riguardano allo stato solo gli ecosistemi terrestri e marini (su cui si veda la *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura*, COM(2022) 304 final): attraverso l’obbligo di adozione di piani di ripristino nazionali, la Commissione proporrà l’introduzione nell’UE di obiettivi di ripristino della natura giuridicamente vincolanti al fine di restaurare gli ecosistemi degradati, in particolare quelli potenzialmente più in grado di catturare e stoccare il carbonio nonché di prevenire e ridurre l’impatto delle catastrofi naturali. Per le restanti azioni di cui si compone la Strategia (come le aree protette e i corridoi

Da questo punto di vista, a fronte della marginalità assunta dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi nel contesto delle tradizionali politiche sullo sviluppo sostenibile<sup>103</sup>, l'effettivo conseguimento del "cambio di passo" che sembra voler imprimere il *Green deal* attraverso la Strategia per la biodiversità<sup>104</sup> non può prescindere, come si è detto, dal rafforzamento della governance e dei relativi strumenti di azione. È d'altra parte indispensabile che il processo di transizione ecologica sia accompagnato da un rinnovato, ma responsabile, protagonismo dei pubblici poteri<sup>105</sup>: come dimostra proprio il caso del ripristino degli ecosistemi marini, l'ingente quantità di investimenti richiesti (a lungo termine) e l'assenza di risultati percepibili nell'immediato rendono infatti insostituibile il finanziamento pubblico, all'interno di una più coerente cornice pianificatoria<sup>106</sup>.

ecologici) l'Unione attenderà il 2024 per verificare se la risposta (spontanea) degli Stati è sufficiente per conseguire i traguardi che si è data per il 2030 o se sono necessarie azioni più incisive, a partire dall'adozione di atti normativi dell'UE.

<sup>103</sup> Va infatti evidenziato che nei Trattati europei è assente la protezione della biodiversità in quanto tale e ad essa vi si fa riferimento solo in relazione alla pesca: tuttavia, la Corte di giustizia non ha mancato di valorizzare la biodiversità anche in relazione agli strumenti regolatori in materia di pesca (CGUE, Sez. II, 17 marzo 2011, n. 221). Sulle incertezze sottese al paradigma dello sviluppo sostenibile, si veda F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010.

<sup>104</sup> Nonostante non siano del tutto estranee al *Green deal* prospettive antropocentriche – come quelle che valorizzano la protezione degli ecosistemi marini per la sviluppo dell'economia blu – oggi la biodiversità costituisce uno dei capisaldi del processo trasformativo dell'ordinamento europeo, come messo in luce da E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, 2022, 59, 1, pp. 19 e ss. Sul *Green Deal* si vedano i contributi contenuti nel fascicolo monografico n. 1 del 2021 della *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente* e, in particolare, A. MOLITERNI, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, pp. 4 e ss. e E. CHITI, *Introduction to the Symposium: Managing the Ecological Transition of the European Union*, pp. 9 e ss.

<sup>105</sup> Su cui si veda E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto pubblico*, 2021, pp. 415 e ss., nonché, se si vuole, A. MOLITERNI *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Rivista di diritti comparati*, 2022, 2, pp. 395 e ss. e ID., *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2020, 2, pp. 32 e ss.

<sup>106</sup> È significativo che, nell'ambito del PNRR (Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica), sia stato previsto un importante finanziamento per il ripristino degli ecosistemi marini (M2C4-3.5 del PNRR "Ripristino e tutela dei fondali e degli

È solo attraverso la creazione di una governance razionale ed efficace che l'obiettivo della tutela della biodiversità può realmente ambire ad assumere un ruolo di reale *comprimarietà* – e non già di *subalternità* – con gli altri obiettivi del *Green Deal*, a partire da quello “pivotal” del contrasto al cambiamento climatico<sup>107</sup>. D'altra parte, la tutela e il ripristino degli ecosistemi e della biodiversità sono obiettivi funzionalmente orientati *anche* al raggiungimento della neutralità climatica, attraverso il maggior apporto di assorbimenti naturali di carbonio che viene così ad essere garantito<sup>108</sup>.

Protezione della biodiversità e contrasto ai cambiamenti climatici vanno, quindi, necessariamente di pari passo<sup>109</sup>. La sfida di una *vera* tran-

habitat marini”). In particolare, è stato firmato il 7 dicembre 2021 un Protocollo Mite-Ispra dal valore di 400 milioni di euro e della durata di sei anni, che si propone di rafforzare le capacità di osservazione degli ecosistemi marini e di attuare una campagna di recupero e restauro degli habitat marini degradati dalla pressione antropica. In generale, sul problema dei capitali impazienti nel contesto della transizione ecologica, J. RIFKIN, *Un Green New Deal Globale. Il crollo della civiltà dei combustibili fossili entro il 2028 e l'audace piano economico per salvare la terra*, Milano, 2019, pp. 146 e ss.

<sup>107</sup> Va tuttavia evidenziato che recenti documenti della Commissione UE in materia di rinnovabili (a partire dal pacchetto “Repower UE”) sembrano implicitamente confermare la possibilità di tollerare sacrifici agli obiettivi di tutela della biodiversità per favorire la massima diffusione delle energie rinnovabili: quest'ultimo, viene esplicitamente elevato a “interesse pubblico prevalente” (così nella Comunicazione 18 maggio 2022, Piano Repower UE).

<sup>108</sup> Come si legge nella Comunicazione della Commissione europea, *Pronti per il 55 %: realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica*, del 14 luglio 2021, n. COM(2021) 550 final: “Le due crisi del clima e della biodiversità non possono essere trattate separatamente: o le risolviamo insieme o non usciamo da nessuna delle due. Di fatto non dovremmo usare più risorse di quelle che il pianeta può darci; se invece contribuiamo alla ripresa di delicati ecosistemi terrestri e marini, questi possono assicurare la vita sul pianeta e svolgere il loro ruolo nella lotta contro i cambiamenti climatici. Il ripristino della natura e la ricostituzione della biodiversità sono essenziali per assorbire e immagazzinare più carbonio: dobbiamo aumentare la capacità di foreste, suoli, zone umide e torbiere, oceani e corpi idrici nell'UE di fungere da pozzi di assorbimento e riserve di carbonio. In un settore agricolo ammodernato, abbiamo bisogno di pratiche agricole che mettano il suolo e la natura al primo posto e rigenerino i suoli per garantire la sicurezza alimentare”.

<sup>109</sup> Come chiarito, tra gli altri, dall'IPBES (*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*) e dall'IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*): si veda, di quest'ultimo, lo *Special Report on the Ocean and the Cryosphere in a Changing Climate*, (2019).

sizione ecologica – che non punti solo alla trasformazione del modello di approvvigionamento energetico – è quella di assicurare risposte il più possibile unitarie e coordinate tra questi due obiettivi, facendo leva su una rinnovata (e paziente) attività strategica e di pianificazione, realmente in grado di *riallineare* i processi di sviluppo del territorio, e le stesse attività economico-sociali, ai *limiti* degli ecosistemi<sup>110</sup>.

<sup>110</sup> Sull'esigenza di superare la tradizionale prospettiva antropocentrica e tenere in considerazione i limiti e la capacità "di carico" rimane fondamentale, H.E. DALY, *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development*, Boston, 1996. Più in generale, sulla teoria dei limiti planetari si veda il fondamentale studio di J. ROCKSTROM ET AL., *A Safe Operating Space for Humanity*, in *Nature*, 461, 2009, pp. 472 e ss., nonché ID., *Planetary boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*, in *Ecology and Society*, 2009, 14, 2, pp. 32 e ss.



## ABSTRACT

*Marine ecosystems – Coastal protection strategies  
Coastal planning activity biodiversity – European green deal*

*The article analyses the evolution of policies and regulations for the protection of marine ecosystems in the national and supranational context. In particular, attention is paid to the ecosystem protection in the context of the international and European framework of coastal protection strategies and planning activity. Therefore, the main criticalities of this system are highlighted, both concerning the weakness of governance, and concerning the overlapping and duplication of various legal instruments at administrative level.*



## Diritto dell'unione europea, *habitat* naturali e biodiversità: recenti tendenze in tema di tutela forestale

MARIAIDA CRISTARELLA ORISTANO

SOMMARIO: 1. Profili introduttivi. – 2. Gli strumenti dell'Unione europea (UE) in materia forestale. – 3. La protezione delle foreste e della biodiversità nelle pronunce della Corte di giustizia dell'UE (CGUE): i casi “*Föreningen Skydda Skogen*” e “*Protection du Grand tétras*”. – 4. Considerazioni conclusive.

### 1. *Profili introduttivi*

I rischi cui da tempo è sottoposta la biodiversità<sup>1</sup>, unitamente all'aggravarsi del fenomeno dei cambiamenti climatici<sup>2</sup> e al deterioramento degli ecosistemi, pone diversi interrogativi circa le norme internazionali a tutela degli *habitat* naturali. Alcune tra le più gravi conseguenze dei

<sup>1</sup> Seppur tali rischi siano stati evidenziati di recente nell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile (obiettivi nn. 13, 14 e 15, reperibile sulla rete interconnessa), a essi si inizia a fare riferimento già molti anni prima: v., per esempio, la Convenzione ONU sulla diversità biologica del 1992 (Preambolo, reperibile sulla rete interconnessa).

<sup>2</sup> Da intendersi come “*a change of climate which is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere and which is in addition to natural climate variability observed over comparable time periods*” (art. 1 della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sul Cambiamento Climatico, UNFCCC, reperibile sulla rete interconnessa).

suddetti accadimenti si ripercuotono sulle foreste<sup>3</sup>, “zone terrestri o acquatiche che si distinguono grazie alle loro caratteristiche geografiche, abiotiche e biotiche, interamente naturali o seminaturali”, e *milieux* per più del 75% della flora e della fauna selvatiche. Alla luce di ciò e della rilevanza ambientale e socioeconomica che assumono queste aree<sup>4</sup>, la Comunità internazionale ha posto in essere alcuni sforzi utili a salvaguardare e migliorare la qualità dell’ambiente attraverso la tutela delle stesse<sup>5</sup>. In tale contesto, assume particolare rilevanza l’azione dell’Unione europea (UE) che, pur non godendo di esplicite competenze in materia, sostiene numerose azioni che hanno un impatto significativo sulle foreste europee e dei Paesi terzi. Infatti, in virtù del ruolo centrale che la conservazione del patrimonio naturale riveste nella determinazione del modello di sviluppo economico e sociale, e dei suoi poteri in tema di protezione ambientale<sup>6</sup>, l’UE si è dotata di alcuni strumenti che – direttamente o

<sup>3</sup> Sul punto, v. il rapporto predisposto dalla FAO, *The state of World's Forests*, Roma, 2022.

<sup>4</sup> V. *L'Unione europea e le foreste*, reperibile sulla rete interconnessa.

<sup>5</sup> In argomento, la bibliografia è molto vasta. In particolare, si rinvia a: J. STUBENRAUCH, F. EKARDT, K. HAGEMANN, B. GARSKE, *Forest Governance. Overcoming Trade-Offs between Land-Use Pressures, Climate and Biodiversity Protection*, Berlin, 2022; C. MACKENZIE, *International Law and the Protection of Forests*, Oxford, 2021; J. BENDEL, *Bringing Deforestation before an International Court?* in *Ejiltalk.org*, 2019; A. EIKERMANN, *Forests in International Law. Is There Really a Need for an International Forest Convention?*, Berlin, 2015; A. WIERSEMA, *Climate Change, Forests, and International Law: REDD's Descent into Irrelevance*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 1, pp. 1 ss.; H.D. AN ASSELT, *Managing the Fragmentation of International Environmental Law: Forests at the Intersection of the Climate and Biodiversity Regimes*, in *New York University journal of international law & politics*, 4, 2012, pp. 1205 ss.

<sup>6</sup> Si pensi, da un lato, all’art. 3 par. 3 del Trattato sull’Unione europea (TUE) che prevede, tra gli obiettivi dell’azione dell’UE, la promozione di un progresso economico e sociale sostenibile; o, ancora, all’art. 37 della Carta di Nizza che riconosce il principio dello sviluppo sostenibile cui devono conformarsi le politiche dell’UE tese a un livello elevato di tutela dell’ambiente e al miglioramento della sua qualità; dall’altro, agli artt. 4 par. 2 lett. e), 191-193 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE). In argomento, la bibliografia è molto vasta: cfr. A. JORDAN, *Environmental Policy in the EU: Actors, Institutions and Processes*, London, 2021; P. THIEFFRY, *Manuel de droit européen de l’environnement et du climat*, Bruxelles, 2021; F. ROLANDO, *L’integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche dell’Unione europea*, Napoli, 2020, pp. 64 ss.; J. VAN ZEBEN, A. ROWELL, *A Guide to EU Environmental Law*, Berkeley, 2020; A. GENTIMIR, *Environmental protection as fundamental right guaranteed to the European level*, in *Present environment & sustainable development*, 2020, pp. 121 ss.;

indirettamente – contemplanò la finalit  della promozione e tutela delle zone in questione<sup>7</sup>.

Alle problematiche forestali non   rimasta estranea la Corte di Giustizia dell'Unione europea (d'ora in poi CGUE) che ha recentemente compiuto un passo decisivo nell'interpretazione delle disposizioni in materia: pertanto, se preliminare alla trattazione della problematica della tutela forestale nell'UE   una sommaria ricognizione delle principali norme di questo ordinamento che disciplinano la protezione degli *habitat* naturali, scopo del presente scritto   verificarne la natura e la portata, richiamando le principali conclusioni cui l'organo giurisdizionale   pervenuto, con particolare riferimento alle sentenze “*Föreningen Skydda Skogen*” e “*Protection du Grand tétras*”, emesse rispettivamente il 4 marzo 2021<sup>8</sup> e il 22 giugno 2022<sup>9</sup>.

## 2. *Gli strumenti dell'Unione europea (UE) in materia forestale*

L'importanza che l'UE attribuisce alla gestione sostenibile delle foreste   testimoniata dal considerevole *corpus* giuridico di cui essa si   dotata per contrastare il fenomeno della deforestazione e conservare la biodiversit . Vengono in rilievo anzitutto alcune disposizioni di rango secondario e, in particolare, le direttive 92/43/CEE (direttiva “Habitat”)<sup>10</sup>

C. ADELLE, K. BIEDENKOPF, D. TORNEY, *European Union External Environmental Policy Rules, Regulation and Governance Beyond Borders*, Cham, 2018; G. VAN CALSTER, L. REINS, *Eu Environmental Law*, Cheltenham, 2018; E. SCOTFORD, *Environmental Rights and Principles: Investigating Article 37 of the EU Charter of Fundamental Rights. Environmental Rights in Europe and Beyond*, Oxford, 2018, pp. 133 ss.; S. KINGSTON, V. HEYVAERT, A.  AVOŐKI, *European Environmental Law*, Cambridge, 2017; T. DELREUX, P. MACMILLAN, *Environmental Policy and Politics in the European Union*, London, 2016; J. O'BRENNAN, *Greening' the European Union? The Europeanisation of European Union environment policy*, in H. ATKINSON & R. WADE (Eds.), *The Challenge of Sustainability: Linking Politics, Education and Learning* (pp. 105-130). Bristol, 2014, pp. 105 ss.; B. NASCIBENE, *Studi su ambiente e diritto: il diritto dell'Unione europea*, Bari, 2012.

<sup>7</sup> V. *infra*, par. 2.

<sup>8</sup> CGUE, Sez. II, 4 marzo 2021, cause riunite C-473/19 e C-474/19.

<sup>9</sup> CGUE, Sez. VI, 22 giugno 2022, causa C-661/20.

<sup>10</sup> Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (reperibile

e 2009/147/CE (direttiva “Uccelli”)<sup>11</sup>, componenti essenziali della c.d. Rete Natura 2000<sup>12</sup>.

La prima, il cui scopo è la salvaguardia della biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali<sup>13</sup>, dedica particolare attenzione alle zone in studio, indicandole esplicitamente come siti di interesse comunitario (SIC) la cui tutela richiede la designazione di aree speciali di conservazione (ZSC)<sup>14</sup> da parte degli Stati membri. In particolare, nel rispetto dei principi di prevenzione e precauzione su cui l’UE fonda la sua politica in tema di ambiente<sup>15</sup>, e tenendo conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali<sup>16</sup>, gli

sulla rete interconnessa). Per gli opportuni riferimenti bibliografici in materia, cfr. la bibliografia citata nella nota n. 12.

<sup>11</sup> Direttiva 2009/147/ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 concernente la conservazione degli uccelli selvatici (reperibile sulla rete interconnessa). In argomento, v. la bibliografia citata nella nota n. 12.

<sup>12</sup> In argomento, v. A.L.R. JACKSON, *Nature Law and Policy in Europe*, London, 2023; A.G. URETA, *Eu Biodiversity Law: Wild Birds and Habitats Directives*, Zutphen, 2020; A.L.R. JACKSON, *Conserving Europe’s Wildlife. Law and Policy of the Natura 2000 Network of Protected Areas*, London, 2018; W. LANGHOUT, A. L. Brunner, *The Best Idea Europe Has Ever Had? Natura 2000—The Largest Network of Protected Areas in the World*, in *The George Wright Forum*, 2017, pp. 86 ss.; K. BASTMEIJER, *Natura 2000 and the protection of wilderness in Europe*, in K. BASTMEIJER (Ed.), *Wilderness Protection in Europe: The Role of International, European and National Law*, Cambridge, 2016, pp. 177 ss.; A. S KALLIMANIS, K. TOULOUIMIS, J. TZANOPOULOS, ET. AL., *Vegetation coverage change in the EU: patterns inside and outside Natura 2000 protected areas*, in *Biodivers Conservation*, 2015, pp. 579 ss.

<sup>13</sup> Direttiva habitat, art. 2 par. 1.

<sup>14</sup> Ivi, allegato n. 2.

<sup>15</sup> Com’è noto, tali principi impongono prese di posizione preventive qualora vi sia il rischio – anche se non determinato con sufficiente certezza – che un prodotto, un processo o un fenomeno abbia effetti potenzialmente pericolosi, soprattutto sui diritti fondamentali dell’uomo. Per un approfondimento in materia, cfr.: A. DONATI, *The precautionary principle under European union law*, in *Hitotsubashi journal of law & politics*, 2021, pp. 43 ss.; S. KINGSTON, V. HEYVAERT, A. ČAVOŠKI, *Principles in EU Environmental Law*, in ID., *European Environmental Law*, Cambridge, 2017, pp. 90 ss.; G. CALSTER, L. REINS, *Principles of European environmental law*, in ID., *Eu Environmental Law*, Cheltenham, 2017, pp. 17 ss.; H.T. ANKER ET AL., *Coping with EU Environmental Legislation - Transposition Principles and Practices*, in *Journal of environmental law*, 2015, pp. 17 ss.; P. THIEFFRY, *Droit de l’environnement de l’Union européenne*, Bruxelles, 2011, pp. 132 ss.

<sup>16</sup> Direttiva habitat, art. 2 par. 3.

Stati membri adottano “misure intese ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat naturali e delle specie di fauna e flora selvatiche di interesse comunitario”<sup>17</sup>.

La seconda ha come obiettivo la conservazione delle tipologie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati membri<sup>18</sup> e, pur non facendo espressamente riferimento alle foreste, nell'imporre ai Paesi europei di adottare per la sopravvivenza e la riproduzione delle specie protette nella loro area di distribuzione “misure speciali di conservazione per quanto riguarda l'habitat”<sup>19</sup>, contribuisce positivamente alla tutela delle zone in esame e al miglioramento dei servizi ecosistemici.

Invero gli Stati membri, che devono istituire delle zone di protezione speciale in cui prevenire l'inquinamento e le perturbazioni dannose agli uccelli, hanno classificato come tali molteplici foreste, poiché ritenute tra i territori più idonei in numero e in superficie alla conservazione delle specie tutelate.

È stato infatti stimato che circa 375.000 km<sup>2</sup> di foreste – rappresentanti il 50% della superficie totale di Natura 2000 e il 21% delle risorse forestali totali nell'UE – sono inclusi nella Rete in questione<sup>20</sup>, e ciò non soltanto riflette l'ampia distribuzione di queste superfici in tutta Europa, ma conferma pure la loro importanza per la flora e la fauna selvatiche.

Merita, inoltre, di essere segnalata la recente strategia elaborata dall'UE per migliorare la quantità e la qualità delle zone in studio poiché parti fondamentali della soluzione al problema dei cambiamenti climatici e della perdita della biodiversità: la c.d. “Nuova strategia per le foreste per il 2030”<sup>21</sup>, che sostituisce la strategia forestale dell'UE adottata nel

<sup>17</sup> *Ivi*, par. 2.

<sup>18</sup> Direttiva uccelli, art. 1.

<sup>19</sup> *Ivi*, art. 4.

<sup>20</sup> V. il rapporto della Commissione europea, *Natura 2000 and Forests*, Lussemburgo, 2015.

<sup>21</sup> Tale strategia è stata pubblicata nel luglio 2021 dalla Commissione europea (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 16 luglio 2021, reperibile sulla rete interconnessa) ed approvata dal Consiglio il 5 novembre 2021 (Conclusioni del Consiglio sulla nuova strategia dell'UE per le foreste per il 2030, reperibile sulla rete interconnessa).

2013<sup>22</sup>. Essendo elemento caratterizzante del noto “*Green Deal*” europeo<sup>23</sup>, essa è in linea sia con gli impegni dell’UE al 2030 in materia di ambiente, contenuti nel pacchetto *Fit for 55*<sup>24</sup>, sia con i fini di cui alla strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030<sup>25</sup> che, tra i numerosi obiettivi che si prefigge, prevede pure un aumento dell’estensione delle foreste

<sup>22</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 20 settembre 2013, *Una nuova strategia forestale dell’Unione europea: per le foreste e il settore forestale*, COM (2013) 659 final (reperibile sulla rete interconnessa).

<sup>23</sup> Esso è stato adottato nel 2019 con una comunicazione della Commissione (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, dell’11 dicembre 2019) che ha presentato una serie di obiettivi resi poi vincolanti dalla c.d. ‘legge europea sul clima’, approvata con apposito regolamento del 28 giugno 2021 (Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e modifica i regolamenti (CE) n. 401/2009 e (UE) 2018/1999). Sul *Green Deal* europeo, sia consentito il rinvio a M. CRISTARELLA ORISTANO, *Cambiamenti climatici e diritto dell’Unione europea*, in *La cittadinanza europea*, 2021, pp. 48 ss. In argomento v. pure: E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: the European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, 2022, pp. 19 ss.; M. FALCONE, *Il Green Deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2022, pp. 379 ss.; C. PESCE, *La dimensione esterna del Green Deal: profili attuativi ed evolutivi*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2021, pp. 529 ss.; M.C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell’ambiente e le iniziative di diritto UE*, in rivista. *eurojus.it*, 2021; G. ASARO, M. FISICARO, *Il Green Deal europeo* (giugno 2020 febbraio 2021), in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2021, pp. 858 ss.; C. LEVOYANNIS, *The EU Green Deal and the Impact on the Future of Gas and Gas Infrastructure in the European Union*, in MATHIOULAKIS M. (eds.), *Aspects of the Energy Union. Energy, Climate and the Environment*, Cham, 2021.

<sup>24</sup> In argomento, cfr.: B.P. DE LAS HERAS, *The ‘Fit for 55’ Package: Towards a More Integrated Climate Framework in the EU*, in *Romanian journal of European affairs*, 2022, pp. 63 ss.; J. KAMM, H. SCHEUING, *The EU on the Road to Climate Neutrality - Is the ‘Fit for 55’ Package Fit for Purpose?* In *Renewable energy law and policy*, 2022, pp. 4 ss.; S. SCHLACKE, H. WENTZIEN, E.M. THIERJUNG, M. KÖSTER, *Implementing the EU Climate Law via the ‘Fit for 55’ package*, in *Oxford Open Energy*, 2022; G. SARNO, *Le opportunità per l’azione climatica e i risvolti di politica estera*, in *www.affarinternazionali.it*, 2021; G. MONTI, *The European Climate Law: Making the Social Market Economy Fit for 55?* in *Common market law review*, 2021, 5, pp. 1321 ss.; *Clima: con il pacchetto “Fit for 55” l’Ue passa dalle parole ai fatti, ivi; Realizzare il Green Deal europeo*, in *ec.europa.eu*, 2021.

<sup>25</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al



europee ed il loro mantenimento in buona salute<sup>26</sup>. Infatti, conformemente a questi ultimi, il nuovo strumento riconosce il ruolo centrale e multifunzionale di tali territori e l'apporto dei silvicoltori ad un'economia sostenibile e climaticamente neutra, e definisce il quadro politico necessario a garantire una crescita costante di foreste sane, diversificate e resilienti che contribuiscano in modo significativo agli ambiziosi obiettivi europei in tema di biodiversità, perseguiti anche nell'ambito dalla nuova politica agricola comune (PAC)<sup>27</sup>. Invero essa, attraverso programmi nazionali di sviluppo rurale, "fornisce un sostegno finanziario per le foreste e per la loro gestione, in particolare per l'adattamento e la resilienza ai rischi legati al clima [...] e prevede una maggior flessibilità nel progettare interventi forestali in funzione delle esigenze e delle specificità nazionali, [...] collegando e garantendo nel contempo un approccio sinergico tra il *Green Deal* europeo, le politiche forestali nazionali e la legislazione dell'UE in materia di ambiente e di clima"<sup>28</sup>.

Analizzato come l'impegno all'elaborazione di strumenti a tutela degli *habitat* naturali in questione si concretizzi nelle strategie suindicate, preme ora soffermarsi sulla recente proposta legislativa della Commissione che mira a frenare il degrado forestale rimuovendo dalle catene di fornitura europee i prodotti che contribuiscono alla deforestazione, riguardo alla quale il Parlamento europeo ha fissato la propria posizione nel settembre 2022<sup>29</sup>. Più nello specifico essa – che in considerazione della brevità del presente contributo può essere solo sommariamente esposta – ha l'intento di garantire che non vengano immessi sul mercato o espor-

Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 20 maggio 2020, COM (2020) 380 final, reperibile sulla rete interconnessa.

<sup>26</sup> *Ivi*, pp. 10 ss.

<sup>27</sup> Sul il contributo della nuova politica agricola comune alle recenti strategie ambientali elaborate dalla Commissione, sia consentito il rinvio a M. CRISTARELLA ORISTANO, *L'Unione europea e la sicurezza alimentare: il contributo della nuova politica agricola comune e delle recenti strategie ambientali elaborate dalla Commissione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2022, pp. 383 ss.

<sup>28</sup> *Nuova strategia per le foreste per il 2030*, cit.

<sup>29</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010 (reperibile sulla rete interconnessa).

tati dall'UE tutti quei prodotti derivati da determinate materie prime la cui produzione abbia causato deforestazione o degrado forestale. A tal fine, sia agli operatori che ai commercianti vengono imposti una serie di obblighi di diligenza consistenti, da un lato, nel dovere di garantire la conformità dei prodotti al divieto suesposto, attraverso la presentazione di una dichiarazione di dovuta diligenza<sup>30</sup>; dall'altro, nella conservazione di tutte le informazioni inerenti ai fornitori e ai clienti in un apposito registro, perché – su richiesta – siano rese disponibili alle autorità competenti<sup>31</sup> che devono effettuare controlli e adottare provvedimenti nel caso in cui dall'analisi del rischio emerga che sussiste il pericolo di non conformità di determinati materie prime e prodotti<sup>32</sup>.

### 3. *La protezione delle foreste e della biodiversità nelle pronunce della Corte di giustizia dell'UE (CGUE): i casi “Föreningen Skydda Skogen” e “Protection du Grand tétras”*

Alla luce di quanto finora esposto, resta da valutare quale utilizzo sia stato fatto dalla CGUE di un apparato normativo tanto articolato: come si vedrà, l'ampiezza degli impegni assunti dall'UE nell'ambito della politica forestale ha consentito a tale istituzione di assicurarne l'osservanza in più occasioni e, proprio di recente, la presenza di specifiche disposizioni in materia le hanno permesso di interpretarne evolutivamente i testi, apportando un decisivo contributo alla tutela degli *habitat* in studio.

Ciò ci suggerisce di soffermarci, in particolare, su due recenti sentenze con cui la Corte pare abbia compiuto un passo avanti nella lettura delle norme a protezione delle zone in esame, ed in particolare della cit. direttiva *habitat*: i cc.dd. casi “Föreningen Skydda Skogen”<sup>33</sup> e “Protection du Grand tétras”<sup>34</sup>, rispettivamente del marzo 2021 e giugno 2022.

La prima vicenda trae origine dalla controversia sorta tra alcune As-

<sup>30</sup> *Ivi*, art. 3 e 4.

<sup>31</sup> *Ivi*, art. 6.

<sup>32</sup> *Ivi*, art. 14.

<sup>33</sup> Sentenza della CGUE, Sez. II, del 4 marzo 2021, *Föreningen Skydda Skogen*, cause riunite C-473/19 e C-474/19.

<sup>34</sup> Sentenza della CGUE, Sez. VI, del 22 giugno 2022, *Protection du Grand tétras*, causa C-661/20.

sociazioni ambientaliste<sup>35</sup> e la Prefettura della contea di Västra Götaland che decideva di rimanere inerte di fronte ad una dichiarazione di abbattimento, da parte del Consiglio nazionale, di un'area forestale nel comune di Härryda, per fini di silvicoltura e utilizzazione del territorio. Mentre i ricorrenti si opponevano, ritenendo che la zona in questione fosse l'*habitat* naturale di specie protette e che l'attività di disboscamento prevista avrebbe causato l'uccisione o comunque il disturbo delle stesse, la Prefettura svedese considerava la suddetta attività conforme alle disposizioni contenute nel decreto nazionale sulla protezione della specie<sup>36</sup>, adottato – secondo il principio di sussidiarietà<sup>37</sup> su cui si fonda la rete Natura 2000 – in attuazione delle direttive *habitat* e uccelli. In particolare, la decisione della Prefettura di non intervenire si fondava su una prassi nazionale in base alla quale l'art. 12 della direttiva *habitat*, vietando qualunque atto volto a deteriorare o distruggere 'deliberatamente' i siti di riproduzione o le aree di riposo delle specie, è sempre stato interpretato nel senso di consentire misure di abbattimento il cui fine sia, come in questo caso, manifestamente diverso dall'uccisione o dalla perturbazione delle stesse. In virtù di tale orientamento, i divieti previsti dalla disposizione si applicherebbero soltanto in presenza di un rischio di impatto negativo sullo stato di conservazione delle specie interessate e non coinvolgerebbero quelle categorie di esseri viventi che abbiano raggiunto uno stato di protezione sufficiente.

Nel pronunciarsi, la CGUE – adita dal giudice *a quo* a norma dell'art. 267 TFUE – ha dimostrato di guardare con sfavore alle restrizioni nazionali delle regole europee che limitano i divieti in questione alla possibilità che determinate misure rischino di incidere negativamente sullo stato di sopravvivenza della fauna selvatica<sup>38</sup>. Invero, l'istituzione europea ha

<sup>35</sup> In particolare, la *Föreningen Skydda Skogen* (Associazione "Proteggere la foresta"), il *Naturskyddsföreningen i Härryda* (Associazione per la conservazione della natura di Härryda) e il *Göteborgs Ornitologiska Förening* (Società ornitologica di Göteborg).

<sup>36</sup> C.d. *Artskyddsförordningen* (2007:845), reperibile sulla rete interconnessa.

<sup>37</sup> Sul principio di sussidiarietà, v. G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea* (a cura di P. DE PASQUALE e F. FERRARO), Napoli, 2021, pp. 64 ss.; G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Torino, 2019, pp. 77 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2017, pp. 429 ss.

<sup>38</sup> Cause riunite C-473/19 e C-474/19, cit., punto 57.

chiarito che l'applicazione dell'art. 12 non può essere subordinata a situazioni in cui è probabile che lo stato di conservazione delle specie salvaguardate si deteriori, perché la rigorosa tutela prevista dalla norma non dipende dal numero di esemplari rientranti nell'ambito di tale protezione<sup>39</sup> né dal loro stato di conservazione<sup>40</sup>, dovendo tutte le misure attuate dagli Stati membri essere di carattere prudenziale ed escludere ogni tipo di pratica dannosa.

In ultimo preme svolgere qualche riflessione su come la CGUE abbia interpretato il termine 'deliberatamente' non nelle sue accezioni di intenzionalità e volontarietà, tipiche di un atteggiamento doloso, bensì nel senso di una consapevole accettazione delle conseguenze, proprie piuttosto di elementi soggettivi quali il dolo eventuale o persino la colpa cosciente: infatti, facendo ricorso al principio ermeneutico dell'effetto utile<sup>41</sup>, l'istituzione ha confermato che, ai fini della realizzazione degli obiettivi della direttiva *habitat*, è fondamentale "che le autorità competenti siano in grado di prevedere le attività che sarebbero dannose per le specie protette [...] indipendentemente dal fatto che l'oggetto dell'attività in questione consista o meno nell'uccisione o nella perturbazione di tali specie"<sup>42</sup>. In altri termini, i divieti dell'art. 12 possono applicarsi a pratiche quali la silvicoltura o l'uso del suolo, il cui scopo sia chiaramente

<sup>39</sup> *Ivi*, punto 84. Tali affermazioni si aggiungono a quanto affermato precedentemente dalla CGUE nell'ambito di alcuni noti casi: v. le cause C-103/00, C-518/04, C-183/05 e C-383/09, nelle quali è stata sottolineata l'importanza del carattere preventivo dei provvedimenti adottati.

<sup>40</sup> *Ivi*, punto 78.

<sup>41</sup> Cfr. G. D'AGNONE, *Alcune brevi osservazioni sui criteri utilizzati dalla Corte di giustizia per interpretare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea a vent'anni dalla sua proclamazione*, in AISDUE, 2020, pp. 8 ss.; I. INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, Bari, 2017.

<sup>42</sup> *Ivi*, punto 76. Già precedentemente, la Corte aveva stabilito che l'art. 12 par. 1 della direttiva *habitat* "impone agli Stati membri non soltanto di adottare un quadro legislativo completo, ma pure di attuare misure di tutela concrete e specifiche" e che "il regime di rigorosa tutela presuppone l'adozione di misure coerenti e coordinate di carattere preventivo" (v., in tal senso la sentenza del 18 maggio 2006, *Commissione/Spagna*, C-221/04, punto 70 e giurisprudenza *ivi* citata; la sentenza del 17 aprile 2018, *Commissione/Polonia* (Foresta di Białowieża), C-441/17, punto 231 e giurisprudenza *ivi* citata; la sentenza del 10 ottobre 2019, *Luonnon suo jelyyhdistys Tapiola*, C-674/17, punto 27 e giurisprudenza *ivi* citata; la sentenza dell'11 giugno 2020, *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, punto 23 e giurisprudenza *ivi* citata).

diverso dalla cattura o dall'uccisione della fauna protetta, essendo sempre fondamentale tenere conto della necessità di stabilire un legame tra i provvedimenti adottati e gli obiettivi generali della direttiva.

Venendo ora al secondo caso, giova riassumere brevemente i fatti all'origine della controversia. Ricevute diverse denunce relative al disboscamento nelle dodici aree Natura 2000 designate per la conservazione del gallo cedrone in Slovacchia, la Commissione europea chiedeva alla CGUE di dichiarare la violazione da parte della Repubblica degli obblighi di cui agli artt. 4 par. 1 della direttiva uccelli<sup>43</sup>, e 6 par. 2 e 3 della direttiva *habitat*<sup>44</sup> in combinato disposto con l'art. 7 della stessa<sup>45</sup>, influenzando la suddetta attività sullo stato di conservazione della specie protetta.

Concentrandoci ancora una volta sulla direttiva *habitat*, che interessa più da vicino l'oggetto del presente contributo, lo Stato convenuto affermava di agire proprio in attuazione dell'art. 6 dell'atto in questione che, consentendo la realizzazione di programmi di preservazione e modifiche delle foreste, se destinati a prevenire le minacce a tali zone e ad eliminare

<sup>43</sup> Esso dispone che "Per le specie elencate nell'allegato I sono previste misure speciali di conservazione per quanto riguarda l'habitat, per garantire la sopravvivenza e la riproduzione di dette specie nella loro area di distribuzione".

<sup>44</sup> Ai sensi dei quali, rispettivamente: "gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva" e "qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma

oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica".

<sup>45</sup> Secondo cui: "gli obblighi derivanti dall'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4 della presente direttiva sostituiscono gli obblighi derivanti dall'articolo 4, paragrafo 4, prima frase, della direttiva 79/409/CEE, per quanto riguarda le zone classificate a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, o analogamente riconosciute a norma dell'articolo 4, paragrafo 2 di detta direttiva a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente direttiva o dalla data di classificazione o di riconoscimento da parte di uno Stato membro a norma della direttiva 79/409/CEE, qualora essa sia posteriore".

le conseguenze dei danni causati da catastrofi naturali, legittimerebbe le autorità nazionali a portare avanti attività di gestione territoriale, consistenti – nel caso di specie – in tagli intensivi di alberi su grandi superfici e nel ricorso a pesticidi per debellare gli insetti subcorticali.

Accogliendo la posizione della Commissione, la CGUE si è dimostrata ancora una volta a favore di un'interpretazione della normativa europea in materia di tutela forestale che promuova il mantenimento della biodiversità, anzitutto mediante la conservazione degli *habitat* naturali. Il giudice di Lussemburgo ha infatti chiarito che, se pure ai sensi dell'art. 6 i suddetti programmi sono consentiti, non essendo i medesimi direttamente connessi o necessari alla gestione dei siti Natura 2000 interessati e potendo avere un impatto significativo sulle foreste, devono essere sottoposti ad un'opportuna valutazione della loro incidenza su dette zone<sup>46</sup>. Quest'ultima implica che tutti gli aspetti del piano o del progetto, singolarmente o in combinazione con altri programmi preesistenti, non incidano in alcun modo sugli obiettivi di conservazione, ed impone che non vi sia alcun dubbio scientifico circa la presenza di effetti negativi sull'integrità del sito legato all'attività.

Alla luce di ciò, la Corte condannava la Slovacchia poiché essa non aveva effettuato alcuna valutazione circa l'incidenza degli interventi sulle zone protette, né aveva adottato le misure di protezione idonee ad evitare che le attività di gestione forestale producessero deterioramenti degli *habitat* del gallo cedrone.

#### 4. *Considerazioni conclusive*

L'approccio della Corte sinora descritto ha aperto la strada a molteplici denunce presentate alla Commissione da diverse ONG, tutte inerenti alla *mala gestio* della Rete Natura 2000 da parte degli Stati. Nel maggio 2022, per esempio, l'ONG francese *Canopée* si è rivolta alla Commissione per segnalare che l'attuazione del *Plan pour la reprise et la resilience* (PRR) della Francia, finanziato al 40% dall'UE, non rispetta le condizioni ambientali stabilite dalla Commissione europea<sup>47</sup>. In partico-

<sup>46</sup> Causa C-661/20, cit., punti 127 ss.

<sup>47</sup> Cfr. *Courrier concernant les manquements de la France vis-à-vis des engagements*

lare, le autorità statali non avrebbero effettuato le opportune valutazioni e analisi d'impatto delle attività di cui al piano, nonostante circa l'87% delle stesse abbiano ad oggetto la piantagione di specie arboree minimamente diversificate, a seguito di tagli netti avvenuti tramite l'uso di macchinari pesanti che destabilizzano il suolo e provocano immediati rilasci di carbonio.

Ancora, il 22 giugno 2022, la Società svedese per la conservazione della natura si è rivolta all'organo esecutivo, lamentando l'inadeguatezza delle valutazioni di impatto ai sensi del diritto statale e la mancanza di regole che impongano alle autorità statali di agire in via preventiva per evitare i danni alle specie protette<sup>48</sup>.

Inoltre, in una lettera aperta del 7 luglio 2022<sup>49</sup>, la stessa ONG ha alertato la Commissione e il Parlamento circa le azioni irresponsabili della Svezia che ha avviato e portato a termine un programma di disboscamento ai danni di un'intera foresta di conifere calcaree, *habitat* di numerosi esemplari protetti ai sensi della Rete Natura 2000.

Pertanto, se da un lato quanto esposto nel presente scritto fa emergere l'impegno posto in essere dall'UE nella lotta alla deforestazione e nella tutela della biodiversità, dall'altro, l'insieme dei casi sopramenzionati, unitamente a quelli che li hanno anticipati, sono un evidente segnale dell'imprecisa attuazione della rete Natura 2000 da parte dei Paesi, le cui autorità competenti non riescono a coordinarsi facilmente con i numerosi portatori di interesse.

Non resta che attendere di verificare se gli Stati membri, mossi dai numerosi precedenti e dalle nuove azioni da parte delle ONG, e spinti dalle pronunce della Corte e dagli orientamenti della Commissione, attueranno in maniera efficace o meno le due direttive, rispettando a pieno il diritto dell'Unione.

*européens relatifs à la mise en œuvre du volet forêt du plan France relance*, del 5 maggio 2022, disponibile sulla rete interconnessa.

<sup>48</sup> V. Appendice alle denunce sull'attuazione da parte della Svezia del diritto dell'UE nella legislazione forestale, 21 giugno 2022, reperibile sulla rete interconnessa.

<sup>49</sup> *Unique Swedish calcareous coniferous forest felled in violation of the EU Habitats Directive - now another calcareous coniferous forest at risk*, 7 luglio 2022, reperibile sulla rete interconnessa.

## ABSTRACT

*Climate change – biodiversity – environmental protection  
Forest protection/protected species – Deforestation – Natura 2000  
Habitats directive – Birds directive – Case law*

*Given the importance of natural habitats – and especially forests – for the protection of biodiversity, the contribution aims to present a comprehensive overview of the position taken by the European Union in the fight against deforestation. In particular, we will briefly review the European rules governing the protection of these territories, focusing more specifically on the well-known Natura 2000 and its two essential components: the Habitats Directive and the Birds Directive whose aim is, from above, the safeguarding of biodiversity through the conservation of natural habitats; on the other hand, the protection of the types of birds naturally living in the wild state through safeguarding of the European areas in which they are located.*

*Finally, we will focus on some judgments of the Court of Justice of the European Union which, just recently, took a step forward in the interpretation of the provisions protecting of the areas under consideration, paving the way for new scenarios in favour of the conservation of the species.*



# La dimensione temporale del diritto internazionale dell'ambiente: i diritti delle generazioni future

TULLIO SCOVAZZI

SOMMARIO: 1. La prevenzione e mitigazione dei rischi globali. – 2. Il ruolo delle generazioni future. – 2.A. Precedenti più o meno pertinenti. – 2.B. I seguiti del rapporto Brundtland. – 3. La sentenza sul caso *Minori Oposa c. DENR*. – 4. Qualche perplessità. – 5. Il diritto umano all'ambiente.

## 1. *La prevenzione e mitigazione di rischi globali*

Negli ultimi decenni si è manifestato un altro, e più ampio, modo di intendere la protezione dell'ambiente, inteso come l'insieme di quegli equilibri naturali che consentono il mantenimento della vita sulla Terra. Le attività umane di consumo e di alterazione di elementi naturali hanno oggi raggiunto un livello tale da mettere in pericolo in modo grave e irreversibile tale insieme, che non è in grado di sopportare ulteriori interferenze. Questo costituisce una preoccupazione comune del genere umano.

Alcuni esempi di rischi ambientali globali e degli strumenti giuridici elaborati per farvi fronte possono chiarire i termini e le dimensioni del problema.

A) *La perdita della diversità biologica*. La Convenzione sulla diversità biologica (Rio de Janeiro, 1992) dà atto nel preambolo che alcune attività umane determinano una riduzione significativa della diversità biologica, intesa come “la variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi gli ecosistemi terrestri, marini e gli altri ecosistemi acquatici e

i complessi ecologici di cui fanno parte”, così da comprendere “la diversità all’interno delle specie e tra le specie, come pure la diversità degli ecosistemi”. Il mantenimento della diversità biologica rappresenta una preoccupazione comune del genere umano (*common concern of humankind*), non solo per il suo valore ecologico, genetico, sociale, scientifico, educativo, culturale, ricreativo ed estetico, ma anche per la sua importanza economica.

Un particolare aspetto del problema è dato dall’accesso e dallo sfruttamento delle risorse genetiche (si pensi all’uso commerciale di tali risorse a fini farmacologici o agricoli). La maggiore diversità biologica si concentra nei paesi in via di sviluppo, situati in buona misura nelle aree tropicali, mentre i principali centri di ricerca e laboratori sono situati nei paesi sviluppati, dove sono ottenuti la maggior parte dei brevetti derivanti dall’uso di tecnologie di ingegneria genetica. A tali complesse questioni intende fare fronte il Protocollo alla convenzione relativo all’accesso alle risorse genetiche e alla ripartizione giusta ed equa dei vantaggi derivanti dalla loro utilizzazione (Nagoya, 2010).

B) *L’assottigliamento della fascia di ozono*. Il fenomeno dell’assottigliamento della fascia di ozono è dovuto alle immissioni nell’atmosfera di alcune sostanze, fra le quali vi sono i clorofluorocarburi, che trovano largo uso a vari fini (ad esempio, negli impianti refrigeranti). Le alterazioni della fascia di ozono determinano un aumento dell’irradiazione ultravioletta di origine solare, con conseguenti danni per la salute umana, gli ecosistemi terrestri e marini e i processi di fotosintesi e biosintesi.

Al riguardo è stata conclusa la Convenzione per la protezione della fascia di ozono (Vienna, 1985), cui ha fatto seguito il Protocollo relativo alle sostanze che esauriscono la fascia di ozono (Montreal, 1987). Agli obiettivi programmatici previsti dalla convenzione, che ha il carattere di trattato-quadro, si sono, con il protocollo, aggiunti impegni precisi di progressiva riduzione delle sostanze dannose, diversificati a seconda che si tratti di paesi sviluppati o paesi in via di sviluppo. Il protocollo è stato emendato e adattato (Montreal, 1997), anche al fine di istituire un fondo multilaterale, incaricato di gestire l’assistenza finanziaria e tecnica agli Stati in via di sviluppo.

Le misure di cooperazione così stabilite hanno determinato esiti positivi, dato che i rapporti più recenti confermano che il fenomeno dell’assottigliamento si sta riducendo.

C) *Il cambiamento climatico*. Ben più complesso appare il problema del cambiamento climatico<sup>1</sup>. Già nella risoluzione 43/53, adottata il 6 dicembre 1988 e relativa alla protezione del clima globale per le generazioni presenti e future dell'umanità, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha riconosciuto che il cambiamento climatico è una preoccupazione comune dell'umanità, dal momento che il clima è una condizione essenziale per sostenere la vita sulla Terra. Vi è il rischio di un progressivo riscaldamento atmosferico (cosiddetto effetto serra), dovuto all'impiego di combustibili fossili (carbone e petrolio) comportanti l'emissione di anidride carbonica. Questo gas, insieme ad altri che hanno simili effetti (metano, ossido di azoto, idrofluorocarburi, perfluorocarburi ed esafluoro di zolfo), trattiene l'irradiazione solare presso la superficie terrestre, con conseguente aumento delle temperature. La deforestazione di larghe aree, soprattutto nelle zone equatoriali, contribuisce a incrementare la concentrazione di anidride carbonica nell'atmosfera. Il riscaldamento provocherebbe l'alterazione delle caratteristiche climatiche dell'intero pianeta e l'innalzamento del livello dei mari a seguito dello scioglimento dei ghiacci polari, con sommersione di città e territori costieri. Per comprendere la dimensione economica del problema va considerato che il carbone e il petrolio sono di gran lunga le più diffuse fonti di energia e che il ricorso su larga scala a energie alternative non è per il momento realizzabile. Le posizioni degli Stati sul problema sono molto divergenti: basti pensare ai diversi interessi degli Stati la cui economia è molto dipendente dalla produzione ed esportazione di petrolio, da un lato, oppure dei piccoli Stati insulari e degli Stati con aree costiere di bassa altitudine, soggetti al rischio di sommersione, dall'altro.

Alle complessità del problema corrispondono le incertezze dei trattati finora conclusi per farvi fronte. La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico (Rio de Janeiro, 1992) è un trattato-quadro, che stabilisce alcuni principi e impegni generali, ivi compresa la previsione di un meccanismo finanziario, ma richiede di essere attuata tramite più specifici strumenti. Ad essa è seguito un Pro-

<sup>1</sup> Cfr. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'Accordo di Parigi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2016, p. 81; FRANCESCHELLI, *L'impatto dei cambiamenti climatici nel diritto internazionale*, Napoli, 2019.

toocollo (Kyoto, 1997) che prevedeva che gli Stati sviluppati e gli Stati in transizione verso un'economia di mercato non eccedessero un ammontare assegnato di emissioni di gas a effetto serra. Tuttavia, il raggiungimento di tale obiettivo è stato messo in discussione sia dalla mancata partecipazione al Protocollo da parte degli Stati Uniti, sia dal fatto che alcuni Stati (come Cina, India o Brasile), che pure sono dotati di un importante apparato industriale, non figuravano nella lista degli Stati sviluppati e non erano quindi gravati da obblighi di riduzione di emissioni di gas a effetto serra.

Nel 2015, dopo complessi negoziati, è stato adottato l'Accordo di Parigi, che evita la distinzione tra Stati sviluppati e Stati in via di sviluppo. Caratteristica fondamentale dell'Accordo è che il raggiungimento dei suoi obiettivi – tra i quali il contenimento dell'aumento della temperatura media del pianeta nettamente al disotto di 2° C rispetto ai livelli preindustriali – dovrebbe essere il risultato degli “sforzi ambiziosi” che le parti in via volontaria s'impegnano a intraprendere e a comunicare periodicamente. Tali sforzi devono rappresentare una progressione nel tempo. L'Accordo stabilisce che la Conferenza delle parti faccia ogni cinque anni, e per la prima volta nel 2023, il bilancio globale sulla sua attuazione, al fine di valutare i progressi collettivi realizzati.

In definitiva, l'Accordo di Parigi appare come una scommessa centrata soprattutto sull'inedito concetto di “sforzo ambizioso”, vale a dire su di un meccanismo di impegni volontariamente assunti dagli Stati che intende sostituire il ben più tradizionale concetto di “obbligo” loro imposto da un trattato. Il tempo dirà se questo sarà uno strumento adatto a far fronte al rischio di un danno irreversibile per gli equilibri fondamentali del pianeta o se si tratta di un espediente diplomatico o, peggio, di un gioco di prestigio verbale, utile soltanto a nascondere la persistente incapacità degli Stati di affrontare il problema.

## 2. *Il ruolo delle generazioni future*

In presenza di rischi globali, le generazioni future assumono un ruolo significativo che può avere anche ripercussioni sul piano giuridico. Si prospetta, infatti, un conflitto tra generazioni: mentre le generazioni presenti, consumando risorse naturali, migliorano il loro livello di vita, quelle future domani lo peggioreranno, trovandosi di fronte a un capitale naturale della Terra in via di esaurimento, e correranno il rischio di dover scomparire. Nasce così il principio dell'equità inter-generazionale<sup>2</sup>, che assume un valore sia etico che giuridico: si parla, in questo caso, di doveri delle generazioni presenti verso quelle future o, a seconda dei punti di vista, di diritti delle generazioni future verso quelle presenti.

### 2.A. *Precedenti più o meno pertinenti*

Le “generazioni successive” figurano, sia pure al diverso fine del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, già nel preambolo della Carta delle Nazioni Unite (San Francisco, 1945): “We the peoples of the United Nations determined to save succeeding generations from the scourge of war, which twice in our lifetime has brought untold sorrow to mankind, [...]”.

Un interesse di tutti gli Stati di salvaguardare una risorsa naturale per le “generazioni future” è richiamato nel preambolo della Convenzione internazionale per la regolamentazione della caccia alla balena (Washington, 1946): “Recognizing the interest of the nations of the world in safeguarding for future generations the great natural resources represented by the whale stocks”.

Il paragrafo sopra riprodotto si spiega alla luce dei due successivi:

“Considering that the history of whaling has seen over-fishing of one area after another and of one species of whale after another to such a

<sup>2</sup> Sui principi di diritto internazionale dell'ambiente in generale cfr: DE SADELEER, *Environmental Principles*, Oxford, 2002; PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come common concern*, in FERRARA, SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno* (a cura di FERRARA, GALLO), Milano, 2014, p. 93.

degree that it is essential to protect all species of whales from further over-fishing;

Recognizing that the whale stocks are susceptible of natural increases if whaling is properly regulated, and that increases in the size of whale stocks will permit increases in the number of whales which may be captured without endangering these natural resources”.

Risulta quindi che, alla luce degli effetti negativi della caccia indiscriminata praticata in precedenza, l’obiettivo della convenzione è stabilire un meccanismo in base al quale gli Stati interessati adottino quelle misure di regolamentazione che si rendono necessarie per consentire la ricostituzione delle popolazioni di balena e, in questo modo, consentire anche alle generazioni future di continuare a trarre benefici economici dalla caccia<sup>3</sup>.

Non è il caso di sopravvalutare il precedente della Convenzione sulla caccia alla balena. Si tratta di una singola attività economica, destinata per vari motivi a diventare sempre più marginale con il passare del tempo. Non era in gioco il benessere e la stessa sopravvivenza delle generazioni future che, invece, vengono oggi messi in discussione. Tuttavia, con il passare del tempo, la consapevolezza che il rischio di esaurimento riguardasse non una, ma molte, se non tutte, le risorse naturali cominciava a farsi strada, quantomeno sul piano politico e su quello etico.

### *2.B. I seguiti del rapporto Brundtland*

Un primo passo, sul piano generale, è fatto con la Dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite sull’ambiente umano (Stoccolma, 1972)<sup>4</sup>, che lega l’ambiente alla vita umana: la qualità dell’ambiente è vista come una delle condizioni per poter vivere una vita degna. La difesa

<sup>3</sup> In seguito, l’obiettivo della convenzione è venuto ad assumere un orientamento protezionista, almeno secondo la maggioranza degli Stati parti. Nel 1982, la Commissione Baleniera Internazionale, istituita dalla convenzione, ha adottato una risoluzione che vieta alle parti la caccia alla balena a fini commerciali con effetto dalla stagione 1985-1986.

<sup>4</sup> Cfr. KISS, *The Destiny of the Principles of the Stockholm Declaration*, in NORDQUIST, MOORE, MAHMOUDI (a cura di), *The Stockholm Declaration and Law of the Marine Environment*, The Hague, 2003, p. 53.

e il miglioramento dell'ambiente “per le presenti e future generazioni” sono intesi come “un imperativo per l'umanità” e una “solenne responsabilità” dell'uomo:

“(…) To defend and improve the human environment for present and future generations has become an imperative goal for mankind – a goal to be pursued together with, and in harmony with, the established and fundamental goals of peace and of worldwide economic and social development”<sup>5</sup>.

“Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations”<sup>6</sup>.

“The natural resources of the earth, including the air, water, land, flora and fauna and especially representative samples of natural ecosystems, must be safeguarded for the benefit of present and future generations through careful planning or management, as appropriate”<sup>7</sup>.

Nel 1987, con il rapporto “Il nostro comune futuro” (*Our Common Future*) della Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (detto anche “rapporto Brundtland”)<sup>8</sup>, le generazioni future, grazie alla formulazione del principio dello sviluppo sostenibile, assumono un ruolo centrale nel diritto internazionale dell'ambiente.

Il rapporto pone in evidenza come le attività umane di consumo e di alterazione degli elementi naturali abbiano raggiunto un livello tale da mettere in pericolo l'insieme di quegli equilibri che consentono il mantenimento della vita sulla Terra. Diversamente da quanto avviene per i fenomeni di inquinamento transfrontaliero che hanno origine in uno Stato e danneggiano un altro Stato, si tratta di rischi globali, che derivano da fonti situate indistintamente nel territorio di tutti gli Stati e

<sup>5</sup> Punto 6 della proclamazione.

<sup>6</sup> Principio 1.

<sup>7</sup> Principio 2.

<sup>8</sup> Doc. A/42/427 del 4 agosto 1987. La Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo era stata istituita con risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 38/161 del 19 dicembre 1983 ed era presieduta da Gro Harlem Brundtland.

minacciano di ledere tutti gli Stati: in presenza di questo tipo di rischi, non è possibile determinare quale Stato sia il responsabile e quale la vittima, perché tutti gli Stati concorrono a provocare l'evento e tutti ne sono lesi. Si manifesta pertanto l'esigenza che gli Stati cooperino, tramite appositi trattati di portata mondiale, ai fini della prevenzione di tali rischi e, se l'alterazione è già in corso, della mitigazione dei loro effetti. È questa l'unica strada per affrontare il problema, perché i danni, qualora si verificassero, avrebbero una dimensione tale da oltrepassare qualsiasi possibilità di risarcimento.

Soprattutto in presenza di rischi globali, che sono dovuti all'incremento delle attività industriali e alla moltiplicazione dei consumi, divengono evidenti i legami che intercorrono fra i problemi economici e politici, da un lato, e quelli ambientali, dall'altro, come dimostrano alcuni circoli viziosi: non solo è vero che uno sviluppo che ecceda i limiti naturali deteriora l'ambiente; è anche vero che un ambiente deteriorato impedisce lo sviluppo; non solo è vero che i conflitti, internazionali o interni, deteriorano l'ambiente; è anche vero che un ambiente deteriorato provoca conflitti.

Il tutto ha anche un'importante dimensione temporale, che investe le generazioni future, ossia coloro che oggi non esistono ancora e non hanno la capacità di farsi sentire:

“Many present efforts to guard and maintain human progress, to meet human needs. and to realize human ambitions are simply unsustainable – in both the rich and poor nations. They draw too heavily, too quickly, on already overdrawn environmental resource accounts to be affordable far into the future without bankrupting those accounts. They may show profits on the balance sheets of our generation. but our children will inherit the losses. We borrow environmental capital from future generations with no intention or prospect of repaying. They may damn us for our spendthrift ways, but they can never collect on our debt to them. We act as we do because we can get away with it: future generations do not vote; they have no political or financial power; they cannot challenge our decisions. But the results of the present profligacy are rapidly closing the options for future generations. Most of today's decision makers will be dead before the planet feels the heavier effects of acid precipitation,



global warming, ozone depletion, or widespread desertification and species loss. Most of the young voters of today will still be alive. In the Commission's hearings it was the young, those who have the most to lose, who were the harshest critics of the planet's present management"<sup>9</sup>.

La teoria dell'equità intergenerazionale presuppone che le generazioni future abbiano diritto di ricevere dalle generazioni presenti un patrimonio naturale di valore almeno pari a quello che queste ultime hanno ereditato dalle generazioni precedenti e che, quindi, le generazioni presenti, nell'usare delle risorse naturali, siano obbligate a tener conto delle esigenze delle generazioni future<sup>10</sup>. Alla dimensione spaziale della protezione dell'ambiente, tipica dei tradizionali fenomeni di inquinamento transfrontaliero, si aggiunge una dimensione temporale.

Il principio dello sviluppo sostenibile, come elaborato nella Dichiarazione su ambiente e sviluppo (Rio de Janeiro, 1992)<sup>11</sup>, rappresenta un seguito coerente del rapporto della Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo e si fonda sulla necessità di bilanciare il diritto allo sviluppo con le esigenze della protezione dell'ambiente, che riguardano non solo le generazioni presenti, ma anche quelle future: "The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations"<sup>12</sup>.

In seguito, le esigenze delle generazioni future sono state riconosciute in varie pronunce internazionali. Si può ricordare il parere consultivo della Corte Internazionale di Giustizia dell'8 luglio 1996 sulla *Legalità della minaccia o dell'uso di armi nucleari*:

"The Court [...] recognizes that the environment is not an abstraction but represents the living space, the quality of life and the very health of human beings, including generations unborn. The existence of the

<sup>9</sup> Rapporto cit. (*supra*), par. 25 e 26.

<sup>10</sup> Si veda BROWN WEISS, *Intergenerational Equity: A Legal Framework for Global Environmental Change*, in BROWN WEISS (ed.), *Environmental Change and International Law*, Tokyo, 1992, p. 385.

<sup>11</sup> Cfr. VIÑUALES, *The Rio Declaration on Environment and Development - A Commentary*, Oxford, 2015.

<sup>12</sup> Principio 3.

general obligation of States to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other States or of areas beyond national control is now part of the corpus of international law relating to the environment”<sup>13</sup>.

Si può anche ricordare l’opinione consultiva resa il 15 novembre 2017 dalla Corte Interamericana dei Diritti Umani sul tema *Ambiente e diritti umani*:

“El derecho humano a un medio ambiente sano se ha entendido como un derecho con connotaciones tanto individuales como colectivas. En su dimensión colectiva, el derecho a un medio ambiente sano constituye un interés universal, que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras”<sup>14</sup>.

Numerosi sono anche i trattati in materia ambientale che richiamano le esigenze delle generazioni future. Basti ricordare, sul piano mondiale, la Convenzione quadro sul cambiamento climatico o la Convenzione sulla diversità biologica, già in precedenza richiamate<sup>15</sup>:

“The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind”<sup>16</sup>.

“‘Sustainable use’ means the use of components of biological diversity in a way and at a rate that does not lead to the long-term decline of biological diversity, thereby maintaining its potential to meet the needs and aspirations of present and future generations”<sup>17</sup>.

Anche l’Accordo di Parigi<sup>18</sup> non esita a evocare l’equità intergenerazionale come principio ispiratore per fronteggiare il cambiamento climatico:

<sup>13</sup> International Court of Justice, *Reports of Judgments, Advisory Opinions, Orders*, 1996, par. 29 del parere.

<sup>14</sup> Par. 59 dell’opinione consultiva.

<sup>15</sup> *Supra*, par. 1.

<sup>16</sup> Art. 3, par. 1.

<sup>17</sup> Art. 2

<sup>18</sup> *Supra*, par. 1.

“Acknowledging that climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity”<sup>19</sup>.

Sul principio dell'equità intergenerazionale, come criterio per la presa di decisioni, insiste anche il progetto di Patto globale per l'ambiente (*Global Pact for the Environment, Pacte mondial pour l'environnement*), approvato il 23 giugno 2017 a Parigi da un gruppo di oltre cento esperti indipendenti di vari paesi e presentato dalla Francia come base di un eventuale trattato internazionale<sup>20</sup>:

“Intergenerational equity shall guide decisions that may have an impact on the environment.

Present generations shall ensure that their decisions and actions do not compromise the ability of future generations to meet their own needs”<sup>21</sup>.

Sul piano regionale, basterà richiamare la Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e della regione costiera del Mediterraneo (Barcellona 1976, emendata nel 1995), che impone alle parti di bilanciare le esigenze delle presenti generazioni con quelle delle generazioni future:

“The Contracting Parties pledge themselves to take appropriate measures to implement the Mediterranean Action Plan and, further, to pursue the protection of the marine environment and the natural resources of the Mediterranean Sea Area as an integral part of the

<sup>19</sup> Preambolo.

<sup>20</sup> Sul Patto v. AGUILA, *L'adozione di un Patto internazionale per la protezione dell'ambiente*, in questa *Rivista*, 2016, 563; POSTIGLIONE, *Verso un Patto mondiale per l'ambiente*, *ibidem*, 2017, 407. L'iniziativa non ha finora portato all'esito sperato.

<sup>21</sup> Art. 4.

development process, meeting the needs of present and future generations in an equitable manner”<sup>22</sup>.

Il concetto, per ritornare alle balene da cui si erano prese le mosse, è ribadito della Convenzione sulla conservazione dei cetacei del Mar Nero, del Mare Mediterraneo e dell’area atlantica contigua (Monaco, 1996), che precisa come la conservazione delle specie di cetacei vada a beneficio delle generazioni presenti e future e costituisca una preoccupazione comune degli Stati parti:

“The Parties [...] recognizing that cetaceans are an integral part of the marine ecosystem which must be conserved for the benefit of present and future generations, and that their conservation is a common concern”<sup>23</sup>.

### 3. *La sentenza sul caso Minori Oposa c. DENR*

La più convinta applicazione del principio dell’equità intergenerazionale si è avuta già da tempo, a seguito della sentenza resa il 30 luglio 1993 dalla Corte Suprema delle Filippine sul caso *Minori Oposa c. Segretario del Dipartimento delle Ambiente e Risorse Naturali (DENR)*<sup>24</sup>. La Corte, annullando un’ordinanza della *Regional Trial Court* di Manila, ha riconosciuto il diritto di agire in giudizio delle generazioni future al fine di fare valere diritti loro spettanti in materia di protezione dell’ambiente.

Nel caso specifico, l’azione in giudizio per le generazioni future era portata in giudizio da 43 minori filippini, da 36 loro genitori, che agivano sia in proprio, sia in rappresentanza dei figli, e da *The Philippine Ecological Network, Inc.*, un’organizzazione non governativa. Convenuto in giudizio era il Segretario del Dipartimento delle Ambiente e Risorse Na-

<sup>22</sup> Art. 4, para. 2.

<sup>23</sup> Preambolo.

<sup>24</sup> Testo in *International Legal Materials*, 1994, p. 173. Alla sentenza segue l’opinione concorrente del giudice Feliciano. Sulla sentenza cfr. ALLEY, *The Philippine Children’s Case: Recognizing Legal Standing for Future Generations*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, 1994, p. 713; SCOVAZZI, *Le azioni delle generazioni future*, in questa *Rivista*, 1995, p. 153.

turali<sup>25</sup>, vale a dire un organo del governo delle Filippine. La questione dedotta in giudizio presentava una grande importanza, soprattutto per un paese tropicale avente le caratteristiche naturali delle Filippine.

Gli attori invocavano il loro diritto a “impedire l’usurpazione e il danneggiamento delle foreste pluviali delle Filippine e ad arrestare l’incessante emorragia dei sistemi essenziali di sostegno della vita nel paese, nonché la continua violenza a danno della Madre Terra” e chiedevano al giudice di ordinare al Segretario di annullare tutte le autorizzazioni di sfruttamento del legname esistenti nel paese e di non rilasciare o rinnovare alcuna ulteriore autorizzazione di questo genere.

In merito, gli attori facevano valere il fatto che l’estensione del territorio occupato nel paese da foreste pluviali si era ridotta, nell’arco di 25 anni, dal 53% al 2,8%. Considerando il tasso di deforestazione (25 ettari all’ora) e le autorizzazioni rilasciate o rinnovate dal Segretario, le Filippine avrebbero presto perduto ogni area di foresta pluviale. Ne sarebbe derivato un danno grave e irreparabile, destinato a colpire soprattutto gli attori minorenni e le generazioni future, che non avrebbero mai potuto vedere, usare e godere questo raro e unico tesoro naturale. Il persistente rifiuto del Segretario di revocare le licenze costituiva, secondo gli attori, una violazione del loro diritto di beneficiare di un ambiente sano ed equilibrato e di ricevere, a tal fine, la protezione dello Stato quale *parens patriae*, oltre che una violazione di principi previsti nel piano ambientale nazionale e nella Costituzione delle Filippine. Per di più, il comportamento del Segretario era “contrario al più alto diritto dell’umanità – il diritto naturale – ed era lesivo del diritto degli attori all’autopreservazione e alla perpetuazione”.

Il quadro di deforestazione che veniva prospettato dagli attori e che veniva ripreso nella sentenza era certo preoccupante e merita di essere riferito in dettaglio:

“The Philippine archipelago of 7,100 islands has an area of thirty million (30,000,000) hectares and is endowed with rich, lust and verdant rainforests in which varied, rare and unique species of flora and fauna may be found; these rainforests contain a genetic, biological and chemical pool which is irreplaceable; they are also the

<sup>25</sup> Qui di seguito: Segretario.

habitat of indigenous Philippine cultures which have existed since time immemorial; scientific evidence reveals that in order to maintain a balanced and healthful ecology, the country's land area should be utilized on the basis of a ratio of fifty-four per cent (54%) for forest cover and forty-six per cent (46%) for agricultural, residential, industrial, commercial and other uses; the distortion and disturbance of this balance as a consequence of deforestation have resulted in a host of environmental tragedies such as (a) water shortages resulting from the drying up of the water table, otherwise known as the 'aquifer', as well as of rivers, brooks and streams, (b) salinization of the water table as a result of the intrusion therein of salt water (...), (c) massive erosion and consequential loss of soil fertility and agricultural productivity with the volume of soil eroded estimated at one billion (1,000,000,000) cubic water per annum (...), (d) the endangering and extinction of the country's unique, rare and varied flora and fauna, (e) the disturbance and dislocation of cultural communities, including the disappearance of the Filipino's indigenous cultures, (f) the siltation of rivers and seabeds and the consequential destruction of corals and other aquatic life leading to a critical reduction in marine resources productivity, (g) recurrent spells of drought as is presently experienced by the entire country, (h) increasing velocity of typhoon winds which result from the absence of windbreakers, (i) the flooding of lowlands and agricultural plains resulting from the absence of the absorbent mechanism of forests, (j) the siltation and shortening of the lifespan of multibillion peso dams constructed and operated for the purpose of supplying water for domestic uses, irrigation and the generation of electric power, and (k) the reduction of the earth's capacity of processing carbon dioxide gases which has led to perplexing and catastrophic climatic changes such as the phenomenon of global warming, otherwise known as the 'greenhouse effect'".

A sua difesa, il Segretario invocava due prevedibili argomenti: che gli attori, in quanto non esistenti, erano privi di legittimazione ad agire e che la questione sollevata era di natura politica e, quindi, non rientrante nella competenza del potere giudiziario. Secondo il Segretario, gli attori proponevano in giudizio vaghe e nebulose asserzioni circa un presunto "diritto ambientale", sollevando in realtà una questione sui limiti dello

sfruttamento delle risorse forestali nazionali che poteva essere affrontata solo dal potere legislativo.

Questi solidi argomenti avanzati dal Segretario erano stati accolti dalla decisione del giudice di primo grado. Il ragionamento svolto dalla Corte Suprema per giungere a conclusioni del tutto diverse si fonda su alcuni elementi del diritto nazionale e su di un'interpretazione estensiva del loro significato. Viene anzitutto evocata la sez. 16 della Costituzione filippina del 1987: "The State shall protect and advance the right of the people to a balanced and healthful ecology in accord with the rhythm and harmony of nature".

Vengono poi in rilievo alcune disposizioni legislative dove le generazioni future risultano espressamente menzionate, seppure non al fine di attribuire loro un diritto di agire in giudizio. È il caso della sez. I, libro IV, titolo XIV, del codice amministrativo del 1987:

"Declaration of policy:

- (1) The State shall ensure, for the benefit of the Filipino people, the full exploration and development, as well as the judicious disposition, utilization, management, renewal and conservation of the country's forest, mineral, land, waters, fisheries, wildlife, off-shore areas and other natural resources, consistent with the necessity of maintaining a sound ecological balance and protecting and enhancing the quality of the environment and the objective of making the exploration, development and utilization of such natural resources equitably accessible to the different segments of the present as well as future generations.
- (2) The State shall likewise recognize and apply a true value system that takes into account social and environmental cost implications relative to the utilization, development and conservation of our natural resources".

Rilevante, seppur di per sé non decisiva, è la sez. 2 del decreto presidenziale n. 1151 del 6 giugno 1977, che attribuisce a ogni generazione di filippini il ruolo di fiduciario e custode dell'ambiente per le generazioni successive<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Precisamente, la sez. 2 richiama le "responsibilities of each generation as trustee and guardian of the environment for succeeding generations".

Da questa base normativa, la Suprema Corte deduce, sul piano sia sostanziale che processuale, conseguenze originali, benché discutibili. Secondo la Corte, il diritto a un'ecologia equilibrata e sana ha un'importanza che supera quella delle stesse norme di rango costituzionale, essendo esso connaturato all'auto-preservazione e all'auto-perpetuazione del genere umano:

“Such a right [= the right to a balanced and healthful ecology] concerns nothing less than self-preservation and self-perpetuation – aptly and fittingly stressed by petitioners – the advancement of which may even be said to predate all governments and constitutions. As a matter of fact, these basic rights need not even be written in the Constitution for they are assumed to exist from the inception of humankind”.

Come è facile constatare, la Suprema Corte entra qui in un terreno molto vicino a quello del diritto naturale.

Il diritto a un'ecologia equilibrata e sana comporta il conseguente obbligo dello Stato di astenersi dal danneggiare l'ambiente, che comprende anche l'obbligo di conservare e gestire in modo scrupoloso le foreste del paese. Non si tratta, secondo la Suprema Corte, di una questione politica, vertendo la controversia sull'applicazione di un diritto derivante da un programma già formulato ed espresso nel diritto delle Filippine.

Circa gli aspetti processuali, la Suprema Corte qualifica l'azione dedotta in giudizio come un'azione popolare (*class action*), essendo richiesto al giudice di decidere su di una domanda di interesse generale e comune a tutti i cittadini delle Filippine. Con parole semplici, come se si trattasse di una constatazione evidente, anziché di un'innovazione di portata radicale nella pratica giuridica, la Suprema Corte fa proprio l'assunto che i minori non solo agiscano per loro stessi e per gli altri della loro generazione, ma anche rappresentino le generazioni successive:

“This case, however, has a special and novel element. Petitioners minors assert that they represent their generation as well as generations yet unborn. We find no difficulty in ruling that they can, for themselves, for others of their generation and for the succeeding generations, file a class suit. Their personality to sue on behalf



of the succeeding generations can only be based on the concept of intergenerational responsibility insofar as the right to a balanced and healthful ecology is concerned. Such a right (...) considers 'the rhythm and harmony of nature'. Nature means the created world in its entirety. Such rhythm and harmony indispensably include, inter alia, the judicious disposition, utilization, management, renewal and conservation of the country's forest, mineral, land, waters, fisheries, wildlife, off-shore areas and other natural resources to the end that their exploration, development and utilization be equitably accessible to the present as well as future generations. Needless to say, every generation has a responsibility to the next to preserve the rhythm and harmony for the full enjoyment of a balanced and healthful ecology. Put a little differently, the minor's assertion of their rights to a sound environment constitutes, at the same time, the performance of their obligation to ensure the protection of that right for the generations to come".

Una volta accertato che le domande degli attori e i mezzi di prova da loro forniti mostravano *prima facie* la possibilità di una violazione di diritti deducibili in giudizio, la Suprema Corte ha annullato la decisione della Corte regionale e ha invitato gli attori a integrare il contraddittorio, citando anche i titolari delle autorizzazioni in questione.

Nel suo complesso, la sentenza della Suprema Corte delle Filippine costituisce un precedente di notevole importanza, trattandosi del primo caso in cui le generazioni future hanno potuto agire in giudizio. Il diritto filippino forniva qualche appiglio alla Corte, essendovi reperibili alcune norme in cui le generazioni future erano espressamente menzionate. Anche il riferimento, quasi poetico, al "ritmo e l'armonia della natura", tratto dalla Costituzione delle Filippine, può servire per rafforzare l'assunto che l'uomo può alterare gli equilibri naturali, ma non oltre un determinato limite. È però indubbio che la Corte abbia avuto il merito di operare una trasposizione dalla generica sfera delle enunciazioni di principio a quella, ben più concreta, dei diritti azionabili in giudizio. Sotto l'apparenza di applicare e interpretare le norme vigenti, la Corte non ha esitato a prendere una decisione sostanzialmente "creativa" del diritto, nella direzione evolutiva di una migliore protezione dell'ambiente di fronte a nuovi rischi che non si erano mai prospettati in precedenza.

#### 4. *Qualche perplessità*

Per quanto miri a tutelare esigenze reali e meritevoli della più attenta considerazione, la teoria dell'equità intergenerazionale suscita qualche perplessità. Chiamare in causa le generazioni future ha il vantaggio di suscitare un forte impatto emotivo, in quanto ciascuno facilmente identifica tali generazioni con i "bambini dei propri bambini". Ma non vi è una stretta necessità di evocare le generazioni future per affermare il concetto che, incrementando gli attuali schemi di produzione e consumo, vi è il rischio che l'uomo distrugga la vita sul pianeta Terra. È sufficiente richiamare i limiti naturali, bene evocati nella Costituzione delle Filippine con la suggestiva espressione di "ritmo e armonia della natura", per arrivare alla conclusione che non è consentito ad alcuno Stato o individuo di alterare equilibri fondamentali per la vita sul pianeta. Il problema sussiste nel presente, prima ancora che nel futuro, e il diritto a un ambiente equilibrato va inteso oggi come un diritto umano fondamentale spettante a tutti gli individui, direttamente collegato ai diritti umani alla vita e alla salute.

Anzi, come ha messo bene in luce la Corte Interamericana dei Diritti Umani nella già richiamata opinione consultiva del 2017 su *Ambiente e diritti umani*, il diritto a un ambiente sano è un diritto autonomo, che si manifesta anche qualora non vi sia una prova che vengano pregiudicati altri diritti dell'individuo, ma occorra proteggere elementi naturali, come i boschi, i fiumi o i mari, che meritano di essere tutelati in quanto tali. Il diritto all'ambiente sano è un diritto "umano" che l'uomo condivide con tutti gli altri organismi viventi (non umani) che popolano il pianeta:

"Esta Corte considera importante resaltar que el derecho al medio ambiente sano como derecho autónomo, a diferencia de otros derechos, protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales. Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexasidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se compar-

te el planeta, también merecedores de protección en sí mismos. En este sentido, la Corte advierte una tendencia a reconocer personería jurídica y, por ende, derechos a la naturaleza no solo en sentencias judiciales sino incluso en ordenamientos constitucionales”<sup>27</sup>.

In questo senso, la Corte richiama la tendenza a riconoscere personalità giuridica alla natura, che si sta manifestando in alcune carte costituzionali, quali quelle della Bolivia<sup>28</sup> o dell'Ecuador<sup>29</sup>. Si tratta di una tendenza che è prudentemente evocata anche nello stesso preambolo dell'Accordo di Parigi del 2015:

“Noting the importance of ensuring the integrity of all ecosystems, including oceans, and the protection of biodiversity, recognized by some cultures as Mother Earth, and noting the importance for some of the concept of ‘climate justice’, when taking action to address climate change”.

Le perplessità aumentano se si considerano coloro che sono stati i protagonisti del caso *Minori Oposa c. DENR*: i bambini. Ci si chiede perché i bambini dovrebbero avere una posizione più qualificata di altri soggetti (adulti o anziani) per affermare il concetto che, incrementando gli attuali schemi di produzione e consumo, vi è il rischio che l'uomo distrugga la

<sup>27</sup> Par. 62.

<sup>28</sup> “En tiempos inmemoriales se erigieron montañas, se desplazaron ríos, se formaron lagos. Nuestra amazonia, nuestro chaco, nuestro altiplano y nuestros llanos y valles se cubrieron de verdes y flores. Poblamos esta sagrada Madre Tierra con rostros diferentes, y comprendimos desde entonces la pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres y culturas” (preambolo). “Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente” (art. 33).

<sup>29</sup> “La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema” (art. 71).

vita sul pianeta Terra. Il fatto che gli attuali bambini siano cronologicamente più vicini alle generazioni future di quanto non lo siano gli adulti o gli anziani non sembra essere un elemento di rilievo sostanziale, posto che viene in discussione un'esigenza dell'intero genere umano, se non dell'intero mondo animale e vegetale. La rappresentanza dell'umanità non può essere affidata ai soli bambini<sup>30</sup> e va condivisa tra tutti gli esseri umani, anche quando essa sia proiettata nel tempo e riguardi eventi che rischiano di verificarsi a distanza di molti anni.

### 5. *Il diritto umano all'ambiente*

In definitiva, per affermare le esigenze della protezione dell'ambiente la strada dei diritti umani (dell'essere umano, però, non del solo bambino) sembra quella più adeguata sul piano giuridico e più coerentemente percorribile, come confermano alcune recenti pronunce nazionali<sup>31</sup>. Tale strada sembra preferibile al ricorso a concezioni emotive, come i diritti delle generazioni future o della Madre Terra, per quanto giustificabili esse siano sulla base della gravità dell'attuale situazione. Negli individui, più che negli Stati, si può trovare la consapevolezza che le decisioni in materia ambientale vadano prese in una prospettiva a lungo termine, come messo in evidenza nel rapporto "Our Common Agenda", redatto nel 2021 dal Segretario Generale delle Nazioni Unite:

"This renewal of solidarity between generations should extend not only to those currently alive but also to their children and grandchildren. Humanity faces a series of long-term challenges that evolve over the course of multiple human life spans: warming and degradation of the planet, as well as managing new technologies such as artificial intelligence and gene editing, demographic shifts towards an older population, urbanization and the evolution of social welfare provision. With the fourth industrial revolution, we are in one of the

<sup>30</sup> Per le constatazioni del 24 settembre 2021 del Comitato sui Diritti del Bambino sui casi *Chiara Sacchi e altri c. Argentina; Brasile; Francia; Germania; Turchia*) v. SCOVAZZI, *I bambini e il cambiamento climatico*, in questa *Rivista*, 2021, p. 947.

<sup>31</sup> Si veda la sentenza del 20 dicembre 2019 della Corte Suprema dei Paesi Bassi sul caso *Stato dei Paesi Bassi c. Stichting Urgenda* (in questa *Rivista*, 2020, 422).

most important transformational moments in recent history. The way in which people live, work, eat and interact with each other is likely to look very different in the future. Yet our dominant political and economic incentives remain weighted heavily in favour of the short term and status quo, prioritizing immediate gains at the expense of longer-term human and planetary well-being. Decisions made today will shape the course of the planet for centuries. Our understanding of “we the peoples” in the Charter of the United Nations needs to be expanded to protect the interests of all the people of the twenty-first century and to bequeath a liveable world to those who will follow”<sup>32</sup>.

Soltanto il 28 luglio 2022, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con la risoluzione 76/300 (Il diritto umano a un ambiente pulito, salubre e sostenibile), adottata con 161 voti a favore e 8 astensioni<sup>33</sup>, ha ufficialmente riconosciuto il diritto umano all'ambiente e la sua relazione con altri diritti umani:

“The General Assembly, [...]”

1. Recognizes the right to a clean, healthy and sustainable environment as a human right;
2. Notes that the right to a clean, healthy and sustainable environment is related to other rights and existing international law”.

La dimensione temporale del diritto umano all'ambiente, come impersonata dalle generazioni future, è debitamente richiamata nel preambolo della risoluzione:

“Recognizing that sustainable development, in its three dimensions (social, economic and environmental), and the protection of the environment, including ecosystems, contribute to and promote human well-being and the full enjoyment of all human rights, for present and future generations,  
Recognizing further that environmental degradation, climate change,

<sup>32</sup> Par. 41 del rapporto (reperibile sulla rete interconnessa).

<sup>33</sup> Le astensioni sono di Bielorussia, Cambogia, Cina, Etiopia, Iran, Kirgistan, Russia e Siria.

biodiversity loss, desertification and unsustainable development constitute some of the most pressing and serious threats to the ability of present and future generations to effectively enjoy all human rights”.

Resta il fatto che l’affermazione del diritto umano all’ambiente, soprattutto se inteso nella sua dimensione temporale, viene a scontrarsi con la diffusa carenza, sul piano nazionale e ancor più su quello internazionale, di appositi meccanismi procedurali e di specifici organi abilitati ad agire in giudizio per far valere il diritto in questione<sup>34</sup>. È questa una carenza che occorre affrontare ed eliminare, se si vuole rafforzare il concetto di diritto umano all’ambiente, attribuendogli un significato concreto sul piano giuridico.

<sup>34</sup> Significativo, sul piano nazionale, è il caso di Malta, dove il *Sustainable Development Act* del 1991 (sez. 8) ha istituito il *Guardian of Future Generations*. Le funzioni di tale organo non comprendono però il diritto di agire in giudizio: “The Guardian shall have the mandate to: (a) promote sustainable development advocacy across national policy making, legislation and practices; (b) develop a scientific research network that could positively contribute towards the sustainability of society; (c) develop audits of various areas or sectors which are deemed to contribute towards sustainable development; (d) propose goals and actions to government entities for them to take up in order to contribute towards the goal of sustainable development; (e) permeate concepts of sustainable development within the private sector; (f) encourage the participation of non-governmental organizations in sustainable development advocacy; (g) consider requests from the public as to policy matters which can positively contribute to sustainable development; (h) to request any government entity to provide data or information or to collect data or information about any topic that could have a bearing on sustainable development; (i) foster sustainable development principles and actions across Maltese society; and (j) direct the focus of the competent authority to safeguard future generations”.

## ABSTRACT

*Future generations – Global risks – Human right to the environment  
Treaties – International and national decisions*

*The protection of the environment is today understood also as the preservation of those natural balances that allow the maintenance of life on the Earth, with special reference to global risks, such as the loss of biological diversity, the thinning of the ozone layer and climate change. These risks, which occur gradually in time, evoke the role of future generations, emphasized for the first time in 1987 by the report "Our Common Future" of the World Commission of Environment and Development. Several international treaties and decisions recall the needs of future generations, to whom some national judgments, for example the 1993 judgment by the Supreme Court of the Philippines on the Minor Oposa case, have recognized true legal rights. The theory of intergenerational equity may raise some doubts if children are selected as the representatives of future generations. The right to a sound environment should be understood as a fundamental human right belonging to every individual, if not as a right that man shares with all living (non-human) beings existing on the planet. The fact remains that the achievement of the human right to a sound environment is hindered by the persistent lack, on both the international and national level, of adequate procedural mechanisms and of specific organs that could bring actions to ensure such a right in the interest of present and future generations.*





## La protezione della biodiversità nel diritto interno, in una prospettiva di bilanciamento discrezionale con altri interessi pubblici

WLADIMIRO TROISE MANGONI

SOMMARIO: 1. Considerazioni preliminari sul metodo e sul contenuto dell'indagine. – 2. Il procedimento d'individuazione dei siti da inserire nella rete Natura 2000: profili oggetto di dibattito interpretativo. – 3. Questioni problematiche attinenti alla valutazione di incidenza. – 4. Rilievi conclusivi sul bilanciamento discrezionale tra la protezione della biodiversità e altri interessi pubblici.

### 1. *Considerazioni preliminari sul metodo e sul contenuto dell'indagine*

Lo sviluppo del tema che si intende affrontare necessita di talune premesse relative al contenuto dell'indagine e al metodo secondo cui essa sarà condotta.

In primo luogo, si daranno per acquisiti il significato scientifico e giuridico di 'biodiversità' e l'evoluzione – internazionale e sovranazionale – che la disciplina di essa ha conosciuto.

Secondariamente, non ci si soffermerà su tutti i contesti normativi del diritto interno nei quali la biodiversità è disciplinata o richiamata; ciò che imporrebbe la mera indicazione di un catalogo di previsioni non sempre coordinate tra loro<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> A titolo meramente esemplificativo e senza presunzione di completezza, si possono ricordare le previsioni normative di carattere generale in materia di procedure di VIA, VAS, Valutazione d'incidenza e AIA contenute agli artt. 4, comma 3, e 5, comma 1, lett. c), D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152; o quelle relative alla tutela delle acque dall'inquinamento presenti agli artt. 115, comma 1, e 117, comma 2-*quater*, D.Lgs. n. 152/2006.

Un'ulteriore precisazione riguarda la recente riforma della Costituzione: come noto, l'art. 9 nel testo novellato prevede che la Repubblica "tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni [...]". Pur non potendosi sottovalutare la rilevanza per il nostro ordinamento dell'inserimento della tutela della biodiversità nella Carta costituzionale, non si svolgerà un'interpretazione sistematica del significato della riforma<sup>2</sup>. Ai limitati fini di questo scritto, il dettato dell'art. 9 Cost. sarà preso in considerazione in un percorso argomentativo nel quale non si porrà l'attenzione sull'interesse alla tutela della biodiversità in sé considerato, ma comprendendolo in un più articolato processo comparativo con altri interessi del pari protetti dalla Costituzione.

Poste le premesse che precedono, ci si soffermerà su taluni dubbi interpretativi che emergono in relazione alla disciplina contenuta nel D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, regolamento "recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche"<sup>3</sup>.

In particolare, ci si dedicherà al procedimento volto all'identificazione dei siti da inserire nella rete Natura 2000<sup>4</sup>, ai sensi dell'art. 3 D.P.R. n. 357/1997, e a quello di valutazione di incidenza disciplinato dal successivo art. 5.

Saranno infine svolte talune considerazioni conclusive volte a inquadrare la protezione della biodiversità quale interesse da valutare comparativamente con altri interessi pubblici, secondo il più classico dei percorsi di esercizio discrezionale del potere.

Per l'esame dei diversi profili di tutela della biodiversità, secondo una prospettiva di studio amministrativistica, si veda la recente monografia di A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Napoli, 2022.

<sup>2</sup> Sulla riforma costituzionale, si rinvia tra gli altri a M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in questa *Rivista*, 1, 2022, pp. 1 e ss.; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Dir. economia*, 2022, 1, pp. 15 e ss.

<sup>3</sup> Come modificato dal D.P.R. 12 marzo 2003, n. 120.

<sup>4</sup> Come è noto, la rete Natura 2000 è costituita dai Siti di Interesse Comunitario (SIC), identificati dagli Stati Membri sulla base della Direttiva n. 92/43/CEE ("Habitat"), successivamente designati quali Zone Speciali di Conservazione (ZSC), e comprende anche le Zone di Protezione Speciale (ZPS) istituite ai sensi della Direttiva n. 2009/147/CE ("Uccelli").

## 2. *Il procedimento d'individuazione dei siti da inserire nella rete Natura 2000: profili oggetto di dibattito interpretativo*

La decisione autoritativa con la quale si determina l'inclusione di un sito tra quelli della rete Natura 2000 produce rilevanti conseguenze giuridiche.

In primo luogo, ai sensi dell'art. 4 D.P.R. n. 357/1997, le Regioni e le Province autonome devono adottare le misure di conservazione volte alla tutela delle specie e degli habitat protetti. In estrema sintesi, si tratta, da un lato, della previsione di attività da promuovere e di buone pratiche da realizzare e, dall'altro, dell'imposizione di obblighi, limitazioni o divieti, per mantenere in un corretto stato di conservazione le specie e gli habitat di interesse comunitario.

Strettamente collegata con la prima, la seconda rilevante conseguenza giuridica attiene alla sottoposizione al procedimento di valutazione di incidenza di ogni proposta di piano territoriale o di intervento, che possa avere un impatto significativo su di un sito oggetto di protezione.

Rinviano al paragrafo successivo l'esame di siffatte conseguenze giuridiche, occorre ora soffermare brevemente l'attenzione sul procedimento di inclusione di un sito tra quelli della rete Natura 2000, al fine di verificare quali siano i profili di esso sui quali si sono manifestati taluni dubbi interpretativi.

In primo luogo, sulle peculiarità giuridiche del procedimento d'individuazione dei siti da inserire nel predetto elenco.

Si tratta di un procedimento volto all'emanazione di un atto non qualificabile come generale e di pianificazione, ma particolare in quanto produttivo dell'effetto di inserire tra quelle oggetto di conservazione aree individuate in concreto e riferibili a titolari di diritti reali specifici e determinati<sup>5</sup>.

Secondo l'interpretazione giurisprudenziale<sup>6</sup>, il provvedimento d'individuazione delle aree protette attiene alla funzione del governo del ter-

<sup>5</sup> In questo senso, Cons. Stato, Sez. VI, 8 luglio 2015, nn. 3406 e 3407. Si tratta di un indirizzo recentemente confermato da Cons. Stato, Sez. II, 24 novembre 2020, n. 7354, commentata da M. LEGGIO, *La tutela della biodiversità nelle aree umide artificiali: l'istituzione di una ZPS nel bilanciamento tra tutela dell'avifauna e interesse del privato*, in questa *Rivista*, 2021, 2, pp. 433 e ss.

<sup>6</sup> Si veda ancora Cons. Stato, n. 7354/2020, cit.

ritorio, non nel senso fatto proprio dal diritto urbanistico concernente il regime di edificabilità dei suoli, ma in una prospettiva di derivazione comunitaria tendente alla definizione di aree ben determinate meritevoli di specifiche misure di conservazione. Esso, quindi, si colloca in una posizione intermedia tra la pianificazione e l'apposizione di un vincolo, che, in relazione alla disciplina in esame, consiste nella successiva concreta definizione delle misure di conservazione.

Una seconda questione centrale, nella disamina del procedimento di inserimento di un sito tra quelli della rete Natura 2000, riguarda la sussistenza del dovere, in capo alle Pubbliche amministrazioni procedenti, di consentire la partecipazione dei proprietari delle aree interessate dal procedimento medesimo.

La giurisprudenza già citata ha affrontato tale questione, risolvendola condivisibilmente nel senso della necessità di un simile coinvolgimento dei soggetti privati<sup>7</sup>. Anche in simili procedimenti, infatti, la comunicazione di avvio del procedimento ai proprietari assume la duplice funzione di consentire a questi ultimi di far valere i propri diritti partecipativi con la rappresentazione dei propri interessi (e dei profili fattuali a essi pertinenti) e alla Pubblica amministrazione di acquisire un bagaglio conoscitivo più esaustivo, onde esercitare in modo maggiormente consapevole il proprio potere e perseguire, così, in modo migliore l'interesse pubblico.

In relazione al dovere per la Pubblica amministrazione di consentire la partecipazione del privato, appare decisivo il rilievo secondo cui il coinvolgimento di un'area di proprietà privata all'interno di un sito oggetto di un procedimento di inserimento tra quelli della rete Natura 2000 comporta l'apposizione di un vincolo volto alla protezione dello stesso, che assume un'inevitabile connotazione pregiudizievole per il destinatario del provvedimento<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Cfr. Cons. Stato, n. 7354/2020, cit.; Cons. Stato, n. 3406/2015, cit.; e Cons. Stato, n. 3407/2015, cit.

<sup>8</sup> Ai limitati fini di questo scritto si può prescindere dal dibattito circa la qualificazione di un simile vincolo in senso conformativo o espropriativo del bene. Il dibattito è riassunto dal Consiglio di Stato nella citata sentenza n. 7354/2020. Da tale ricostruzione emerge come la qualificazione del vincolo conservativo in discussione dipenda dalla incisività delle misure adottate dalla Pubblica amministrazione a tutela dell'area di volta in volta presa in considerazione.

Una simile conclusione merita di essere tenuta ferma anche a fronte del contrario argomento secondo cui l'inserimento di un'area tra quelle protette e la conseguente apposizione del vincolo deriva dalla necessaria osservanza di un obbligo di natura comunitaria.

Secondo l'apprezzabile orientamento del giudice amministrativo, anche il doveroso rispetto di un obbligo derivante dall'avvio di una procedura d'infrazione da parte dell'Unione Europea non fa venir meno il dovere della Pubblica amministrazione di effettuare un'istruttoria completa, sotto il profilo della ricostruzione dei fatti e dell'acquisizione degli interessi dei privati potenzialmente pregiudicati dal provvedimento finale<sup>9</sup>.

Una terza questione dibattuta attiene alla qualificazione delle valutazioni operate dalla Pubblica amministrazione nell'assunzione della decisione relativa all'inserimento di un sito nella rete Natura 2000. In particolare, ci si interroga sulla natura discrezionale o di accertamento tecnico delle suddette valutazioni.

L'impostazione del giudice amministrativo poco sopra esaminata, circa la necessità di un'istruttoria completa che prenda in considerazione la posizione giuridica dei proprietari interessati, non sembra di per sé sufficiente a far concludere in modo semplicistico per la qualificazione dell'esercizio del potere in discussione come discrezionale.

Alla base della valutazione amministrativa vi è senza dubbio un accertamento tecnico complesso, che conduce l'Amministrazione a riscontrare in una determinata porzione di territorio caratteristiche tali da suggerirne l'inserimento tra quelle oggetto di protezione<sup>10</sup>.

Un simile accertamento tecnico costituisce, tuttavia, il presupposto fattuale del potere, nell'esercizio del quale possono residuare margini per una scelta discrezionale. Come dimostra la fattispecie decisa dalla più volte citata sentenza del Consiglio di Stato, n. 7354/2020, al di là dell'acclaramento tecnico, la Pubblica amministrazione può trovarsi nella posizione di dover valutare comparativamente l'interesse alla protezione di specifici habitat o specie naturali e quelli di soggetti

<sup>9</sup> In questo senso, ancora, Cons. Stato, n. 7354/2020, cit.; Cons. Stato, n. 3406/2015, cit.; e Cons. Stato, n. 3407/2015, cit.

<sup>10</sup> Sulla natura squisitamente scientifica delle determinazioni volte all'inserimento dei siti tra quelli protetti si è espressa la CGUE, Sez. VI, 20 marzo 2003, causa C-378/01.

privati interessati dalla delimitazione dell'area da sottoporre a vincolo. Si tratta di una ponderazione di interessi da informare, come ogni valutazione discrezionale, ai principi della ragionevolezza e della proporzionalità<sup>11</sup>.

### 3. *Questioni problematiche attinenti alla valutazione di incidenza*

Come anticipato più sopra, l'inserimento di un sito nella rete Natura 2000 comporta la sottoposizione di ogni proposta di piano territoriale o di intervento non direttamente connesso o necessario al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente le specie e gli habitat presenti nello stesso, ma che possa avere un impatto significativo sui predetti valori naturali, a un particolare procedimento denominato di valutazione di incidenza, disciplinato dall'art. 5 del citato D.P.R. n. 357/1997.

La prospettiva secondo la quale si pone il detto procedimento rispetto al fenomeno della tutela della biodiversità nelle aree sottoposte a vincolo è quella della prevenzione: si tratta, in sostanza, di verificare se un intervento in grado di mutare l'assetto del territorio interessato dalla presenza di un sito protetto sia compatibile con gli obiettivi di conservazione delle specie e degli habitat naturali ivi presenti.

Anche con riguardo al tema della valutazione di incidenza, non si esaminerà la disciplina normativa in modo esaustivo<sup>12</sup>, concentrando l'attenzione su taluni profili che appaiono di maggiore interesse, perché oggetto di dibattito interpretativo.

In primo luogo, sulla valutazione preliminare relativa al rapporto sussistente tra la presenza di un sito protetto e il suo potenziale interessamento da parte di un piano territoriale o di un intervento. Si tratta di un preesame (*screening*) mediante il quale la Pubblica amministrazione competente verifica se il progetto deve essere sottoposto alla valutazione di incidenza vera e propria.

<sup>11</sup> Sono profili sottolineati da M. LEGGIO, *La tutela della biodiversità nelle aree umide artificiali*, cit., pp. 440 e ss.

<sup>12</sup> Si rinvia, per tutti, a A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità*, cit., pp. 376 e ss.

Posto che, in virtù di un consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte di Giustizia dell'Unione europea, le valutazioni in materia da parte delle autorità amministrative devono essere informate al principio di precauzione, è sufficiente che vi sia il rischio che il progetto rechi un pregiudizio significativo al sito, affinché si debba optare per la sua sottoposizione alla verifica di incidenza. Un simile rischio si integra qualora non vi sia la certezza, sulla base di elementi oggettivi, che il piano o l'intervento non determinino il predetto pregiudizio<sup>13</sup>.

Superata la fase di *screening*, interviene quella successiva, nella quale viene effettuata la valutazione di incidenza. Sebbene in questa fase l'esame sia più analitico, perché deve fondarsi sui migliori dati scientifici disponibili nel settore e su di un maggiore approfondimento delle concrete e specifiche interrelazioni tra il progetto presentato e il sito protetto, il parametro valutativo, in base al quale l'Amministrazione deve decidere se esprimere o meno il proprio assenso, non muta: è necessario il grado della certezza circa l'assenza di effetti dannosi nei confronti delle specie o degli habitat protetti<sup>14</sup>.

Benché, come appare evidente dai rilievi che precedono, il procedimento di valutazione di incidenza sia ispirato al massimo rigore, nella prospettiva della tutela delle specie e degli habitat protetti, la ratio della previsione legislativa di un procedimento specifico volto a valutare la significatività dell'incidenza riposa sulla consapevolezza, da parte del legislatore, circa l'assenza di assolutezza del vincolo conservativo. Presenza di un sito della rete Natura 2000 non significa intangibilità o immutabilità dell'area, ma necessità di un'adeguata verifica sulle potenziali interferenze dell'intervento progettato sul sito stesso, al fine di comprendere (ove tali interferenze vi siano) se l'indice di significatività delle stesse imponga l'esercizio del potere autoritativo di inibizione dell'intervento o l'attivazione di misure volte al bilanciamento e al contenimento degli interessi in conflitto, sulle quali ci si soffermerà tra breve.

<sup>13</sup> Cfr., tra le più recenti, CGUE, Sez. VII, 12 aprile 2018, causa C-323/17, punto 34.

<sup>14</sup> In questo senso, tra le altre, CGUE, Sez. II, 26 ottobre 2006, causa C-239/04, punto 24.

La questione è stata affrontata in modo approfondito e coerente con il dettato normativo, anche di matrice europea<sup>15</sup>, dal Consiglio di Stato<sup>16</sup>.

Preliminarmente, il giudice amministrativo chiarisce che l'ambito applicativo della disposizione in esame non riguarda esclusivamente gli interventi rientranti all'interno del perimetro del sito protetto, ma anche quelli che, sebbene esterni alle suddette aree, siano in grado di produrre effetti pregiudizievoli significativi nei confronti dei valori naturali tutelati<sup>17</sup>. E ciò, avendo riguardo anche agli effetti cumulativi che più interventi o piani possano determinare<sup>18</sup>.

Dopo questa precisazione, il Consiglio di Stato respinge il motivo d'impugnazione fondato sulla mera riconducibilità territoriale dell'intervento ipotizzato all'area interessata dal vincolo. La corretta interpretazione del quadro normativo italiano ed europeo impone, infatti, una valutazione specifica del potenziale e significativo impatto che un intervento

<sup>15</sup> Come è noto, la disciplina sulla valutazione di incidenza in disamina nel testo costituisce l'attuazione dell'art. 6, par. 3, Direttiva n. 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992.

<sup>16</sup> Ci si riferisce a Cons. Stato, Sez. IV, 29 novembre 2018, n. 6773.

<sup>17</sup> Così, espressamente, Cons. Stato, n. 6773/2018, cit.: "La valutazione d'incidenza, come costantemente interpretata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e delle Corti nazionali, si applica pertanto sia agli interventi che ricadono all'interno delle aree Natura 2000 (e delle Zone di protezione speciale), sia a quelli che, pur collocandosi all'esterno, possono comportare ripercussioni sullo stato di conservazione dei valori naturali tutelati nel sito". Nella medesima direzione, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 17 marzo 2021, n. 1790. I precedenti giurisprudenziali comunitari ai quali si riferisce il Consiglio di Stato attengono alla disciplina contenuta nel citato art. 6, par. 3, Direttiva n. 92/43/CEE, e alla sua attuazione in taluni Stati membri (Germania e Irlanda); si tratta di CGCE, Sez. II, 10 gennaio 2006, causa C-98/03, par. 51; e CGCE, Sez. II, 13 dicembre 2007, causa C-418/04, par. 232.

<sup>18</sup> Prosegue in questa direzione Cons. Stato, n. 6773/2018, cit., affermando che "[l]'obiettivo di tutela che, pertanto, si prefigge il Legislatore, Europeo e nazionale, è quello massimo di conservazione dei siti, sia in via diretta (per piani e progetti da ubicarsi all'interno dei siti protetti) sia in via indiretta (per piani e progetti da ubicarsi al di fuori del perimetro delle dette aree, ma idonei comunque ad incidere, per le caratteristiche tecniche del progetto o la collocazione degli impianti o la conformazione del territorio, sulle caratteristiche oggetto di protezione), con attenzione sia all'impatto singolo del progetto specificamente sottoposto a valutazione, sia all'impatto cumulativo che potrebbe prodursi in connessione con altro e diverso piano o progetto (Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 14 ottobre 2014, n. 5092)".



può comportare a detrimento dei valori naturali protetti, in assenza del quale l'intervento stesso merita di essere assentito.

D'altro canto, anche nei casi in cui l'intervento o il piano oggetto di valutazione di incidenza possano produrre effetti significativi nei confronti di un sito della rete Natura 2000, una simile circostanza non conduce di per sé a un provvedimento negativo.

Sulla scorta della disciplina comunitaria, l'art. 5, comma 9, D.P.R. n. 357/1997 prevede che il piano o l'intervento possano essere assentiti, nonostante una valutazione di incidenza dall'esito negativo, ove siano integrati congiuntamente due presupposti<sup>19</sup>.

In primo luogo, deve essere acclarata l'assenza di soluzioni alternative rispetto all'intervento o al piano proposti. In secondo luogo, deve emergere che la realizzazione di questi ultimi risponda a motivi imperativi di rilevante interesse pubblico.

Il primo presupposto non sembra porre problemi interpretativi particolari: le caratteristiche del piano o dell'intervento devono essere tali da farne venire meno l'utile realizzabilità, ove si ipotizzi una loro modifica volta a eliminare le incidenze significative nei confronti del sito protetto.

Merita maggiore attenzione il secondo presupposto. I motivi imperativi di rilevante interesse pubblico possono essere molteplici; appare degna di nota, tuttavia, la specificazione normativa secondo cui tra i predetti motivi sono inclusi quelli di natura sociale ed economica.

Ancora con riguardo agli interessi pubblici che consentono di derogare al divieto conseguente a una valutazione di incidenza negativa, occorre ricordare come il successivo comma 10 del citato art. 5 preveda che, anche nelle ipotesi in cui nel sito preso in considerazione siano presenti tipi di habitat naturali e specie prioritari<sup>20</sup>, il piano o l'intervento possono essere assentiti, ove sussistano "esigenze connesse alla salute dell'uomo e alla sicurezza pubblica o [...] esigenze di primaria importanza per l'ambiente, ovvero, previo parere della Commissione europea, per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico".

<sup>19</sup> Cons. Stato, n. 6773/2018, cit. si riferisce a tali presupposti come a delle "considerazioni 'derogatorie'", che consentono di superare una valutazione di incidenza negativa.

<sup>20</sup> Come è noto, secondo il dettato normativo dell'art. 2, lett. d) e h), D.P.R. n. 357/1997, si tratta di tipi di habitat e specie per la cui conservazione l'Unione europea ha una responsabilità particolare.

Emerge una chiara volontà legislativa – giova ripeterlo: non innovativa rispetto alle previsioni di matrice europea – in base alla quale anche interessi di natura economica e sociale assumono la dignità di interessi pubblici da valutare comparativamente con quello volto alla protezione di habitat e specie naturali<sup>21</sup>.

Accertata la sussistenza dei presupposti appena richiamati, la Pubblica amministrazione competente, che intenda prestare il proprio assenso alla realizzazione del piano o dell'intervento, deve adottare le misure compensative in grado di garantire la coerenza globale della rete Natura 2000.

Le misure di compensazione non sono oggetto di specifica definizione da parte della Direttiva n. 92/43/CEE, né da parte del D.P.R. n. 357/1997. Su di esse si sofferma la “Guida all’interpretazione dell’articolo 6, della direttiva 92/43/CEE (2019/C 33/01)” della Commissione europea, mettendone in evidenza le caratteristiche di fondo.

In primo luogo, occorre non confondere le misure in discussione con quelle di ‘attenuazione’: queste ultime sono volte a ridurre o eliminare l’impatto pregiudizievole del piano o dell’intervento proposti e sono, dunque, esplicitate nel progetto sottoposto al giudizio dell’Amministrazione competente.

Le misure compensative sono indipendenti dal piano o dall’intervento ipotizzato e hanno la diversa funzione di recare uno specifico vantaggio al sistema ecologico globale della rete Natura 2000, al fine di bilanciare l’impatto negativo determinato dalla realizzazione del progetto autorizzato<sup>22</sup>.

Tra le diverse tipologie di misure in via generale ipotizzabili vi sono (senza presunzione di esaustività) il miglioramento dell’habitat rimanente nel sito pregiudicato o il ripristino dell’habitat in un altro sito del-

<sup>21</sup> Sul punto Cons. Stato, n. 6773/2018, cit. si esprime nei termini seguenti: “In definitiva, non sussiste, anche in tali ultimi siti un ‘divieto assoluto’ di nuovo progetto, ma solo un divieto di quel progetto che, avendo innanzi tutto ricevuto una valutazione negativa, non rientri in una delle considerazioni ‘derogatorie’ espressamente indicate dalla norma”. Tale ultimo rilievo sarà ripreso nelle considerazioni che si svolgeranno nel prossimo paragrafo.

<sup>22</sup> Sembra utile notare, tuttavia, che pur nella diversità di funzione, le misure di attenuazione e quelle di compensazione possono avere una correlazione: quanto più le prime limitino il pregiudizio per il sito protetto, tanto minore sarà la quantità di misure compensative da attuare.

la rete Natura 2000, in misura proporzionale alla perdita cagionata dal piano o dall'intervento; la realizzazione di un habitat in un sito nuovo o ampliato, da inserire conseguentemente nella rete Natura 2000; la reintroduzione di specie; la costituzione di riserve (comprese rigorose restrizioni all'utilizzo del territorio); il conferimento di incentivi a determinate attività economiche mediante le quali si favoriscano funzioni ecologiche fondamentali<sup>23</sup>.

Secondo un condivisibile orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione europea, è necessario tenere ben distinta la fase procedimentale nella quale si verifica se vi sia l'incidenza pregiudizievole di un progetto nei confronti di un sito protetto da quella in cui l'Amministrazione competente valuta l'opportunità di autorizzare il predetto progetto, bilanciando il suo impatto negativo con l'attuazione di misure di compensazione<sup>24</sup>.

La ragione di una simile soluzione interpretativa riposa sulla considerazione secondo cui il momento di sindacato relativo all'incidenza dell'intervento ipotizzato nei confronti delle specie o degli habitat protetti e la sua significatività non deve subire condizionamenti derivanti dalla previsione di opere compensative.

Pochi dubbi pone, infine, il profilo della riconduzione degli obblighi a sostenere i costi per la realizzazione delle misure di compensazione. Si tratta del soggetto interessato alla realizzazione del piano o dell'interven-

<sup>23</sup> La citata Guida fornisce altresì esemplificazioni concrete di misure compensative: "Un altro esempio di compensazione si riferisce al caso dell'ampliamento di un porto che provoca la distruzione di un sito di riposo per gli uccelli e la riduzione di distese fangose di bassa profondità o di canneti nella zona intertidale. Una possibile compensazione delle ripercussioni negative del progetto sarebbe la ricostituzione di un sito di riposo di alta marea e distese fangose poco profonde, associata al ripristino degli habitat dei canneti e prati umidi con lavori di idraulica, nonché misure ambientali per l'utilizzo di canneti e prati a fini agricoli" (punto 5.4.1).

<sup>24</sup> Cfr. CGUE, Sez. II, 25 luglio 2018, causa C-164/17. In un altro giudizio, seguendo la medesima prospettiva interpretativa, la Corte ha statuito che le eventuali misure volte a mitigare gli effetti pregiudizievoli di un progetto o di un piano devono essere prese in considerazione nel procedimento di valutazione di incidenza e non nella fase di preesame, volta a decidere se sottoporre o meno l'iniziativa al predetto procedimento (cfr. CGUE, Sez. VII, 12 aprile 2018, causa C-323/17). Entrambe le sentenze sono commentate da A. GRATANI, *Direttiva "habitat": le misure compensative e la doppia fase della valutazione di incidenza ambientale*, in questa *Rivista*, 2018, 3, pp. 519 e ss.

to: posto che trae un vantaggio da una simile realizzazione, il proponente è tenuto a sopportare i costi volti a compensare il pregiudizio cagionato<sup>25</sup>.

Una volta che l'Amministrazione competente abbia assunto la decisione di autorizzare l'intervento, adottando altresì le necessarie e opportune misure di compensazione, essa ha il dovere di comunicare la predetta decisione al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, affinché quest'ultimo la comunichi a sua volta alla Commissione europea, alla quale è riservata una funzione di controllo sulla corretta applicazione della disciplina comunitaria in materia.

#### 4. *Rilievi conclusivi sul bilanciamento discrezionale tra la protezione della biodiversità e altri interessi pubblici*

Le considerazioni che precedono consentono di svolgere taluni rilievi conclusivi sulla natura del potere attribuito alla Pubblica amministrazione nel procedimento di valutazione di incidenza; e ciò, in relazione alle ipotesi in cui l'intervento progettato che interferisca con un sito protetto riguardi la realizzazione di un'opera di pubblica utilità.

Lo spunto di riflessione è offerto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea più sopra citata<sup>26</sup>. In essa, i progetti sottoposti a valutazione riguardavano la realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, che nel nostro Paese sono qualificati di pubblica utilità<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Interessante, in proposito, sebbene (a parere di chi scrive) non strettamente pertinente, il richiamo effettuato dalla più volte citata Guida al principio "chi inquina paga" (punto 5.6).

<sup>26</sup> Ci si riferisce alle citate sentenze CGUE, Sez. II, 25 luglio 2018, causa C-164/17; e CGUE, Sez. VII, 12 aprile 2018, causa C-323/17.

<sup>27</sup> Come è noto, ai sensi dell'art. 1, comma 4, L. 9 gennaio 1991, n. 10, "l'utilizzazione delle fonti di energia di cui al comma 3 [tra le quali rientra quella eolica, n.d.r.] è considerata di pubblico interesse e di pubblica utilità e le opere relative sono equiparate alle opere dichiarate indifferibili ed urgenti ai fini dell'applicazione delle leggi sulle opere pubbliche"; inoltre, l'art. 12, comma 1, D.Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 prevede che "le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, autorizzate ai sensi del comma 3, sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti".

Casi come quelli appena ipotizzati fanno infatti sorgere l'interrogativo circa la loro riconducibilità alle fattispecie astratte disciplinate dal legislatore, in cui emergano interessi meritevoli di essere valutati comparativamente con quello alla tutela delle aree ricomprese nella rete Natura 2000, ove il progetto o l'intervento da assentire comporti nei confronti di esse un'incidenza pregiudizievole.

Come si è visto più sopra, l'art. 5, comma 9, D.P.R. n. 357/1997 indica come motivi sottostanti alla realizzazione dell'attività da autorizzare, tali da consentire una valutazione comparativa con quello alla conservazione delle specie e degli habitat protetti, quelli imperativi di rilevante interesse pubblico anche di natura sociale ed economica.

Ebbene, si ritiene che il progetto relativo alla realizzazione di un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili presenti le caratteristiche proprie per consentire la valutazione comparativa di cui si discorre; e ciò, non solo per la ricordata qualificazione legislativa nel senso della pubblica utilità (ragione, invero, già sufficientemente solida).

Non è questa la sede per affrontare compiutamente il tema relativo alla funzione determinante che ha assunto la produzione di energia da fonti rinnovabili nell'epoca della transizione energetica.

Senza alcuna presunzione di completezza, dunque, ci si limita a ricordare che, a livello internazionale, già oltre venticinque anni or sono con il Protocollo di Kyoto, siglato l'11 settembre 1997 e ratificato dal nostro Paese con la L. 1 giugno 2002, n. 120, si è imposto agli Stati firmatari un maggiore utilizzo di energia da fonti rinnovabili, al fine di ridurre le emissioni di gas a effetto serra.

Nel diritto nazionale, a seguito dei già richiamati interventi legislativi (L. n. 10/1991 e D.Lgs. n. 387/2003), merita di essere ricordato l'art. 1, all. 4, D.M. 10 settembre 2010, contenente le "Linee Guida Nazionali", il quale recita: "[g]li impianti eolici, come gli impianti alimentati da fonti rinnovabili, garantiscono un significativo contributo per il raggiungimento degli obiettivi e degli impegni nazionali, comunitari e internazionali in materia di energia ed ambiente. Inoltre, l'installazione di tali impianti favorisce l'utilizzo di risorse del territorio, promuovendo la crescita economica e contribuendo alla creazione di posti di lavoro, dando impulso allo sviluppo, anche a livello locale, del potenziale di innovazione mediante la promozione di progetti di ricerca e sviluppo".

Come ha riconosciuto la Corte costituzionale, l'ordinamento nazionale postula l'osservanza del "principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea"<sup>28</sup>.

D'altro canto, i recenti eventi bellici intervenuti nel cuore dell'Europa hanno reso evidente, sotto il profilo geo-politico, come sia sempre più urgente che il nostro Paese aumenti la propria capacità di produzione di energia, progressivamente affrancandosi dall'importazione di materie prime fossili provenienti da Stati caratterizzati da regimi politici di dubbia democraticità.

Questi sintetici rilievi sono sufficienti a far emergere la rilevanza sociale ed economica che connota i progetti attinenti alla realizzazione di impianti e infrastrutture volte alla produzione e al trasporto di energia elettrica da fonti rinnovabili. Ciò che consente di ricondurre gli interessi a essi sottostanti a quelli presi in considerazione dal poco sopra citato art. 5, comma 9, in grado di porsi come contraltare comparativo rispetto all'esigenza di conservazione della biodiversità nelle aree protette.

Anche la Corte costituzionale, in una recente sentenza, pronunciandosi su norme di natura regionale aventi ad oggetto la relazione tra l'interesse alla protezione dei siti rientranti nella rete Natura 2000 e quello alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha esplicitamente affermato che i predetti interessi devono essere ponderati comparativamente nella sede procedimentale<sup>29</sup>.

Il quadro normativo di riferimento impone, allora, alla Pubblica amministrazione competente una valutazione discrezionale, nella quale sia ponderato con l'interesse alla protezione della biodiversità, non solo l'interesse del privato allo sviluppo di un progetto imprenditoriale, ma anche quello pubblico di natura socio-economica alla realizzazione di un'opera in grado di migliorare il rapporto tra la produzione di energia pulita e quella da fonti fossili inquinanti e, altresì, di ridurre la dipendenza da forniture di materie prime straniere. Emerge chiaramente come un progetto come quello qui ipotizzato si ponga a pieno titolo nel solco dell'osservanza del principio dello sviluppo sostenibile<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Così, Corte cost., 30 gennaio 2014, n. 13.

<sup>29</sup> Si veda Corte cost., 21 febbraio 2018, n. 69.

<sup>30</sup> Non è questa la sede per affrontare un tema complesso come quello relativo al

Ora, secondo l'autorevole e insuperato insegnamento di Giannini, l'esercizio della discrezionalità è "insieme, giudizio, come fissazione del valore comparativo degli interessi, e volontà come scelta della soluzione imposta da tale valutazione"<sup>31</sup>.

Occorre pertanto individuare il 'valore comparativo degli interessi', ossia il parametro di riferimento in grado di guidare l'Amministrazione, nell'ambito della specifica valutazione del caso concreto, nell'attività di bilanciamento e comparazione degli interessi poco sopra evidenziati, al fine di individuare l'interesse prevalente nella fattispecie oggetto di esame.

A tal proposito, risultano di ausilio due recenti novità normative: da un lato, la già richiamata riforma costituzionale che ha introdotto, all'art. 9, comma 3, della nostra Carta l'interesse delle future generazioni come interesse prospettico rispetto al quale funzionalizzare la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi; dall'altro, l'emanazione del Regolamento n. 2022/2577/UE del Consiglio, del 22 dicembre 2022, recante "il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili".

In primo luogo, sulle novità normative eurounitarie.

L'art. 3 del Regolamento appena richiamato prevede espressamente che "la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, la loro connessione alla rete, la rete stessa, gli impianti di stoccaggio sono considerati d'interesse pubblico prevalente e d'interesse per la sanità e la sicurezza pubblica nella ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi, ai fini dell'articolo 6, paragrafo 4 [...], della direttiva 92/43/CEE"<sup>32</sup> [...]. 2. Gli Stati mem-

concetto di sviluppo sostenibile. Ci si limita a richiamare la recente e già citata monografia di A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità*, cit., pp. 453 e ss., nella quale viene affrontato il tema del difficile equilibrio tra sviluppo sostenibile e tutela della biodiversità. Decisamente condivisibile la prospettiva secondo cui affronta il tema dello sviluppo, a seguito della riforma dell'art. 9, Cost., M. DELSIGNORE, in M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, cit., pp. 36 e ss. L'A. afferma che "lo sviluppo deriva dalla capacità di introdurre le opportune forme per la tutela e valorizzazione dell'ambiente" (p. 36).

<sup>31</sup> Così, M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939, p. 166.

<sup>32</sup> Si tratta, come è noto, della previsione normativa attuata nel nostro ordinamento con il più volte citato art. 5, comma 9, D.P.R. n. 357/1997. Così l'art. 6, par. 4 richiamato

bri provvedono a che nella procedura di pianificazione e autorizzazione, in sede di ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi, sia accordata priorità alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, nonché allo sviluppo della relativa infrastruttura di rete, quanto meno per i progetti riconosciuti come d'interesse pubblico prevalente. Per quanto riguarda la protezione delle specie, la frase precedente si applica solo se e nella misura in cui siano intraprese adeguate misure di conservazione che contribuiscono al mantenimento o al ripristino delle popolazioni delle specie in uno stato di conservazione soddisfacente e siano messe a disposizione a tal fine risorse finanziarie e aree sufficienti”.

Emerge chiaramente la *ratio* della previsione appena richiamata: e cioè, quella di individuare un parametro normativo in base al quale le Amministrazioni nazionali debbano contemperare l'interesse alla produzione di energia da fonti rinnovabili con quello alla protezione della biodiversità. Il primo prevale, a condizione che, attraverso il corretto utilizzo delle “misure di conservazione”, si consegua l'obiettivo del mantenimento dell'equilibrio delle specie protette.

La esplicita e condivisibile logica normativa fatta propria dal legislatore europeo rinviene, a parere di scrive, una felice consonanza di prospettiva con la novella costituzionale più sopra ricordata.

Nel percorso di analisi che si sta seguendo l'interesse delle future generazioni rappresenta un parametro comparativo rispetto al quale ponderare gli interessi che si confrontano nel procedimento autorizzatorio qui in discussione: quello alla produzione di energia verde e quello volto alla conservazione delle specie e degli habitat protetti<sup>33</sup>. Appare evidente, tuttavia, che non si può considerare aprioristicamente prevalente l'uno

nel testo: “Qualora, nonostante conclusioni negative della valutazione dell'incidenza sul sito e in mancanza di soluzioni alternative, un piano o progetto debba essere realizzato per motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, lo Stato membro adotta ogni misura compensativa necessaria per garantire che la coerenza globale di Natura 2000 sia tutelata. Lo Stato membro informa la Commissione delle misure compensative adottate”.

<sup>33</sup> Sul punto, si vedano gli interessanti rilievi di A. MARRA, in M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, cit., pp. 12 e ss. L'A. rileva che “la previsione espressa di un interesse delle generazioni future rappresenta un vincolo anche per l'amministrazione, in tutte le scelte discrezionali di politica ambientale che la stessa è chiamata a compiere” (p. 20).



rispetto all'altro, posto che essi sono esplicitamente posti in una posizione equiordinata dal novellato art. 9 Cost.: il primo è infatti riconducibile alla tutela dell'ambiente e il secondo alla tutela della biodiversità.

In una simile situazione, il potere attribuito dall'art. 5, comma 9, D.P.R. n. 357/1997 alla Pubblica amministrazione competente di imporre l'adozione di misure compensative, volte a garantire la coerenza complessiva della rete Natura 2000, può assumere un ruolo decisivo in funzione di temperamento dei diversi interessi in gioco. Infatti, se l'adozione delle misure di compensazione consente di bilanciare, sotto il profilo della tutela della biodiversità, l'interferenza del progetto con un'area protetta, il ragionevole e proporzionato esercizio della discrezionalità amministrativa dovrà condurre alla necessitata conseguenza dell'autorizzazione del predetto progetto.

Emerge, in ultima analisi, come nella materia in discussione possa assumere una rilevanza dirimente il corretto utilizzo di uno strumento giuridico non sempre valorizzato dalle Pubbliche amministrazioni: le misure compensative. E ciò, secondo una corretta prospettiva interpretativa del principio dello sviluppo sostenibile.

## ABSTRACT

*Biodiversity protection – Natura 2000 network sites – Assessment of impact  
discretionary balancing of interests – Electric power generating plants  
from renewable sources – Environmental protection*

*The paper addresses the issue of the protection of biodiversity in the Natura 2000 network sites. In particular, the paper aims at examining the issues that arise from the study of the proceedings concerning the inclusion of a site in the Natura 2000 network and the assessment of impact in the case a project may have negative impact on a protected site. The authorization of a public-interest project (such as an electric power generating plant from renewable sources) impacting a Natura 2000 network site may require a discretionary balancing between biodiversity protection and the interest in carrying out a public work. In such cases, the provision of compensation measures may be a satisfactory solution for both interests.*

## L'ecosistema marino tra scontro di valori e integrazione di politiche

MORENA VERRENGIA

SOMMARIO: 1. Le minacce alla biodiversità marina. – 2. Una connessione reciproca tra minacce e politiche? – 3. L'inquinamento dell'ambiente marino. – 4. La pesca illegale. – 5. Le minacce "secondarie". – 6. La tutela degli oceani. – 7. Esempi di sistemi "limitatamente" coordinati. – 8. Come arrestare la perdita di biodiversità marina? Stato dell'arte e ostacoli all'approccio coordinato. – 9. Considerazioni conclusive.

### 1. *Le minacce alla biodiversità marina*

Le minacce all'ecosistema marino hanno subito negli ultimi anni una moltiplicazione senza precedenti. È noto come la principale minaccia alla biodiversità<sup>1</sup> marina sia costituita dall'attività antropica, comprensiva – a titolo esemplificativo – di fenomeni quali l'inquinamento (che si risolve nello sversamento di idrocarburi ovvero di altre sostanze chimiche), l'immissione di rifiuti solidi, lo sfruttamento eccessivo e incontrollato delle risorse ittiche, l'inquinamento acustico sottomarino, il riscaldamento globale. Alla luce di simile situazione emergenziale, la protezione e la conservazione della biodiversità marina rappresentano oggi sfide da perseguire con estrema priorità.

<sup>1</sup> In generale, sulla definizione di biodiversità (concepita quale "concetto unificatore") e sull'impatto dell'attività umana sull'ambiente, si veda C.Y. AOKI INOUE, *La Convenzione sulla diversità biologica e la biodiversità come questione globale e locale*, in A. DEL VECCHIO - A. DAL RI JUNIOR, *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il vertice di Johannesburg*, Napoli, 2005, pp. 238 ss.

Quando si discute di ecosistema marino – più precisamente, di ripristino degli ecosistemi marini – emergono inevitabilmente interessi e campi di settore diversificati e si pongono, contestualmente, numerose problematiche. Ciononostante, è sempre possibile rinvenire alla base un denominatore comune, a dimostrazione del fatto che gli interessi emergenti sono fortemente interconnessi.

Per queste ragioni, in materia di tutela dell'ambiente marino, si ritiene fondamentale prediligere un approccio coordinato: l'adozione di azioni integrate e comuni, all'interno di un medesimo ecosistema, garantisce maggiori risultati<sup>2</sup>.

Di seguito si individueranno, in via preliminare, le maggiori minacce alla biodiversità marina ponendo l'accento sulla intrinseca interconnessione sussistente tra le stesse, e si cercherà poi – per ciò che qui interessa, sempre con un metodo di studio trasversale – di cogliere i nodi principali che attengono specificatamente all'ecosistema marino, per poi analizzarne i rimedi e gli obiettivi.

La riflessione che segue prende le mosse dall'esigenza di concepire le politiche – europee e interne – di contrasto alla perdita della biodiversità (nonché al suo ripristino) in una prospettiva olistica. Si noterà, infatti, come le più recenti politiche europee in materia sembrano accogliere questa chiave di lettura. Tuttavia, permangono ancora diverse criticità, tra le quali spiccano la disomogenea attuazione interna di dette politiche nonché le difficoltà legate all'equo bilanciamento dei diversi valori e interessi in gioco.

## 2. *Una connessione reciproca tra minacce e politiche?*

Risulta sempre crescente la presa di consapevolezza da parte delle più recenti strategie europee in ordine allo stretto legame di fondo sussistente, oltre che tra le diverse crisi che minacciano il mantenimento della biodiversità, tra le soluzioni che occorre adottare per preservare l'ambien-

<sup>2</sup> Sul superamento della logica settoriale in favore di un approccio multilivello, F. FRACCHIA, A. GIANNELLI, *La tutela dell'ambiente marino in Italia*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, 2011, pp. 163 ss.: “Le iniziative di tutela dell'ambiente marino non possono oggi ispirarsi a logiche settoriali e, *a fortiori*, emergenziali” (p. 167).

te<sup>3</sup>. In questo senso, la recente Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 evidenzia come “la crisi della biodiversità e la crisi climatica” siano “intrinsecamente legate”<sup>4</sup>. In altre parole, le crisi ambientali, singolarmente considerate, altro non rappresentano che una minaccia nonché un fattore di incremento, a loro volta, di ulteriori crisi ambientali.

Finora, non sembra però chiaro il metodo da accogliere per contrastare queste minacce<sup>5</sup>. Invero, posto che la Commissione europea si sia limitata a rilevare – correttamente – come le soluzioni da adottare siano intrinsecamente legate<sup>6</sup>, rimane aperta la questione relativa al grado di priorità con cui affrontare simili minacce. La Commissione non sembra, infatti, suggerire agli Stati le misure da predisporre in concreto, rimettendo agli stessi – e così non favorendo un coordinamento delle politiche a livello orizzontale – l'onere di controbilanciare gli interessi e i valori differenti che entrano in gioco nelle diverse materie<sup>7</sup>.

Di qui, la domanda: è il buono stato di salute degli ecosistemi marini a proteggere e ripristinare la biodiversità, ovvero è la mitigazione dei cambiamenti climatici a ripristinare gli ecosistemi marini? Non sembra essere una questione di secondaria importanza, dal momento che l'esperienza insegna come l'adozione di una misura – quandanche coordinata e vertente su vari fronti – comporta inevitabilmente un'attività discrezionale che porta, a seconda dello scopo principale avuto di mira, a prediligere un interesse piuttosto che un altro.

<sup>3</sup> In questa logica, Commissione europea, *Comunicazione, Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Ripartire la natura nella nostra vita*, Bruxelles, 20.5.2020, COM (2020) 380 final.

<sup>4</sup> Commissione europea, *op. cit.*, 1. *Biodiversità - perché non possiamo più indugiare*.

<sup>5</sup> Ciò in ragione del fatto che attualmente si sta verificando il passaggio “dall'affermazione di obiettivi generali all'individuazione di strumenti giuridici per la loro attuazione”: in questo senso, M. RAMAJOLI, *Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation*, in *questa Rivista*, 2021, p. 56.

<sup>6</sup> “Se le crisi sono legate, lo sono anche le soluzioni”: Commissione europea, *Comunicazione, Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*, cit., 1. *Biodiversità - perché non possiamo più indugiare*.

<sup>7</sup> Sul carattere “multifunzionale” dei principali strumenti di pianificazione e programmazione, adottati nel nostro ordinamento, aventi ad oggetto la tutela della biodiversità, si veda A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Napoli, 2022, pp. 308 ss.

### 3. *L'inquinamento dell'ambiente marino*

Si passino ora in rassegna le maggiori minacce, le cui politiche di contrasto adottate formano singole tessere di un unico mosaico.

Un significativo rischio per la biodiversità marina e per gli ecosistemi marini è rappresentato dall'inquinamento. L'inquinamento dell'ambiente marino è stato definito dalla Direttiva 2008/56/CE (Direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino) quale "introduzione diretta o indiretta, conseguente alle attività umane, di sostanza o energia nell'ambiente marino, compreso il rumore sottomarino prodotto dall'uomo" tale da danneggiare gli ecosistemi marini e acuire la perdita di biodiversità<sup>8</sup>.

Alle attività indirette si riconduce l'assorbimento di anidride carbonica e di calore supplementare derivante dall'effetto serra, che provoca tutta una serie di conseguenze a catena (a partire dall'acidificazione e dal riscaldamento degli oceani) e che porta a gravi cambiamenti nella produttività biologica e nella distribuzione di specie e habitat.

In tale contesto, è noto come l'Unione europea abbia fissato obiettivi ambiziosi: ottenere, dapprima, una riduzione delle emissioni nell'atmosfera di gas a effetto serra pari ad almeno il 55% entro il 2030 e, successivamente, una completa neutralità climatica da raggiungere, al più tardi, nel 2050.

La Commissione, inoltre, nella Comunicazione relativa al *Green Deal* europeo, nel definire le sfide in materia di mobilità sostenibile e intelligente, ha espressamente richiamato l'impegno a perseguire una riduzione dell'inquinamento derivante dalle attività marittime<sup>9</sup>.

In detto quadro, se da un lato sembra essere stata evidenziata l'importanza di coordinare le politiche europee così da salvaguardare anche le aree marine protette, di fatto sono state prospettate delle soluzioni che

<sup>8</sup> Art. 3, comma 8, della Direttiva 2008/56/CE, del 17 giugno 2008, *che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino)*.

<sup>9</sup> La Commissione "prenderà provvedimenti in relazione al trasporto marittimo, anche per regolamentare l'accesso delle navi più inquinanti ai porti dell'UE e obbligare quelle ormeggiate a utilizzare l'elettricità erogata da reti elettriche terrestri", così Commissione europea, *Comunicazione. Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11.12.2019, COM (2019) 640 final, 2.1.5. *Accelerare la transizione verso una mobilità sostenibile e intelligente*.

sembrano attribuire una posizione secondaria alla tutela degli ecosistemi marini: ad esempio, laddove si intende aumentare l'efficienza dei trasporti sostituendo i trasporti "su strada" a quelli sulle "vie navigabili"<sup>10</sup>, compreso il trasporto marittimo<sup>11</sup>; ovvero laddove si vuole sfruttare il potenziale delle energie rinnovabili *offshore*<sup>12</sup>.

L'aumento dell'efficienza energetica dei pescherecci rappresenta un obiettivo perseguito dall'Unione europea da diversi anni, benché abbia assunto nel tempo giustificazioni differenti. In un primo momento, l'adozione di misure sulle navi volte a ridurre l'emissione di sostanze inquinanti o di gas a effetto serra e ad aumentare l'efficienza energetica dei pescherecci concorreva al conseguimento degli obiettivi in materia di cambiamenti climatici e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi marini<sup>13</sup>; al contrario, a partire dal 2020, la riduzione delle emissioni di Co2 del trasporto marittimo e l'utilizzo di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio nel trasporto marittimo, nonché il contestuale aumento dell'efficienza energetica, sembrerebbero misure perseguite con estrema priorità al fine (unico) di conseguire il nobile obiettivo della neutralità climatica prefissato dalla Commissione<sup>14</sup>. In altri termini, sembra si stia verificando un cambio di prospettiva: riduzione dell'inquina-

<sup>10</sup> Commissione europea, *op. cit.*, 2.1.5. *Accelerare la transizione verso una mobilità sostenibile e intelligente*.

<sup>11</sup> Sul punto, la Commissione europea ha proposto una serie di misure per garantire che il trasporto marittimo dell'Unione contribuisca al raggiungimento dell'obiettivo climatico. Tra le varie iniziative, in particolare, la "FuelEU Maritime" è volta a istituire un sistema di monitoraggio dell'intensità dei gas a effetto serra dell'energia utilizzata a bordo delle navi, con l'obiettivo di promuovere l'utilizzo di combustibili alternativi sostenibili nel trasporto marittimo e nei porti europei.

<sup>12</sup> Commissione europea, *Comunicazione. Il Green Deal europeo*, cit., 2.1.7 *Preservare e ripristinare gli ecosistemi e la biodiversità*.

<sup>13</sup> Si veda, in questa direzione, Commissione europea, *Regolamento Delegato (UE) 2015/531 che integra il regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio stabilendo i costi ammissibili al sostegno del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca al fine di migliorare le condizioni di igiene, salute, sicurezza e lavoro dei pescatori, proteggere e ripristinare la biodiversità e gli ecosistemi marini, mitigare i cambiamenti climatici e aumentare l'efficienza energetica dei pescherecci*, Bruxelles, 24.11.2014.

<sup>14</sup> Si veda Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'uso di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio nel trasporto marittimo e che modifica la direttiva 2009/16/CE*, Bruxelles, 4.7.2021, COM (2021) 562 final 2021/0210 (COD).

mento marino per raggiungere (soprattutto) la neutralità climatica e non già per perseguire il ripristino e la conservazione dell'ecosistema marino.

L'Unione si impegnerà, dunque, a decarbonizzare il settore dei pescherecci e del trasporto marino così da ridurre la dipendenza dai combustibili fossili, esplorando altresì misure di mitigazione ovvero strategie di pesca tali da limitare le emissioni e migliorare l'efficienza dell'uso dell'energia. Resta aperta la duplice questione relativa alla reale capacità (nonché direzione) di simili misure di tutela della biodiversità marina – intesa come benessere e conservazione delle specie marine – e alla compatibilità (sotto la lente della coerenza e del coordinamento) dell'obiettivo di neutralità climatica con la conservazione degli ecosistemi marini.

Un altro approccio, invece, sembra si stia perseguendo con riferimento ai sistemi energetici rinnovabili e, in particolare, agli impianti eolici *offshore*<sup>15</sup>.

Se l'*offshore* appare uno strumento fondamentale per combattere il surriscaldamento globale, risulta ad oggi ancora oscura la sua compatibilità con la conservazione della biodiversità e la buona salute degli ecosistemi marini<sup>16</sup>. Simile stato di incertezza è stato recentemente evidenziato dalla stessa Commissione europea, laddove si è mostrata prudente nel prendere atto delle conoscenze ancora insufficienti in ordine alle conseguenze derivanti dall'installazione di impianti *offshore* e nel rilevare, di conseguenza, la necessità di adottare un "approccio olistico, multiuso/

<sup>15</sup> In ordine alle complessità normative e procedurali nel settore dell'eolico *offshore*, si veda N. SPADARO, *L'eolico offshore: difficoltà procedurali interne e spunti per una riflessione comparativa con la Gran Bretagna*, in questa *Rivista*, 2022, pp. 1041 ss. Sul tema, si rinvia anche a P. CHIRULLI, *L'eolico offshore nella prospettiva del PNRR*, in G.F. CARTEI (a cura di) *Energie rinnovabili e Piano azionale di Ripresa e Resilienza, Atti del convegno 25 giugno 2021*, Napoli, 2022, pp. 53 ss.

<sup>16</sup> Sui potenziali danni all'ambiente derivanti dall'installazione degli impianti eolici *offshore*, si veda C. CAINE, *The dogger bank offshore wind farm proposal: a study of the legal mechanism employed in the construction of an offshore wind farm*, in *North East Law Review*, 2014, pp. 89 ss. Evidenzia l'importanza di disporre preventivamente di chiari criteri localizzativi degli impianti *offshore* così da anticipare il giudizio di compatibilità degli stessi con le zone "sensibili", I. LOLLI, *La realizzazione dei parchi eolici off-shore in Italia: quis, quid, ubi, quibus, auxiliis, cur, quomodo, quando?*, in F. BENINCASA (a cura di), *Proceedings of the Seventh International Symposium "Monitoring of Mediterranean coastal areas: problems and measurement techniques"*, Firenze, 2018, pp. 481 ss.



multifunzionale”<sup>17</sup>, volto a ponderare attentamente l’obiettivo energetico con l’interesse alla protezione degli ecosistemi marini.

Dunque – probabilmente a causa della non matura conoscenza di simili strumenti – la Commissione sembra qui atteggiarsi con cautela, sollevando dubbi in ordine alla convivenza tra energia *offshore* e tutela dell’ecosistema marino, tanto da evidenziare la necessità di rafforzare la cooperazione regionale al fine di integrare “gli obiettivi di sviluppo delle energie rinnovabili *offshore* nell’elaborazione dei piani nazionali di gestione dello spazio marittimo degli Stati membri sulla base dei loro piani nazionali per l’energia e il clima”<sup>18</sup>.

Orbene, se appare pacifico ritenere che si stia assistendo – anche nell’ambito dell’ecosistema marino – ad una sempre crescente e inevitabile influenza reciproca tra energia, ambiente e clima, sembrano discutibili e non ancora ben definite le logiche alle quali rispondono le politiche ambientali adottate.

#### 4. *La pesca illegale*

La pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (“pesca INN”), e la pesca eccessiva rappresentano una minaccia considerevole per la resilienza degli ecosistemi marini nonché per la pesca sostenibile che mira, al contrario, a garantire che gli impatti negativi delle relative attività sull’ecosistema siano ridotti al minimo<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Così, Commissione europea, *Comunicazione, Strategia dell’UE per sfruttare il potenziale delle energie rinnovabili offshore per un futuro climaticamente neutro*, Bruxelles, 19.11.2020, COM (2020) 741 final, 4.1 *Pianificazione dello spazio marittimo per una gestione sostenibile dello spazio e delle risorse*.

Ancora, con riferimento alla energia rinnovabile *offshore*, parla di “approccio basato sui vantaggi collaterali” in campo ambientale, sociale ed economico: Parlamento europeo, *Proposta di risoluzione del Parlamento europeo sull’impatto provocato sul settore della pesca dagli impianti eolici offshore e da altri sistemi energetici rinnovabili*, (2019/2158(INI)).

<sup>18</sup> Commissione europea, *Comunicazione, Strategia dell’UE per sfruttare il potenziale delle energie rinnovabili offshore per un futuro climaticamente neutro*, cit., 4.1 *Pianificazione dello spazio marittimo per una gestione sostenibile dello spazio e delle risorse*.

<sup>19</sup> Offre una sintesi della disciplina in materia di pesca marittima e del bilanciamento da questa operato tra i contrapposti interessi in gioco (quali, da un lato, l’atti-

La pesca costituisce una delle principali pressioni sulla biodiversità marina e, stante la strategicità di simile settore, sono state intraprese numerose azioni dall'Unione europea a protezione della pesca eccessiva. Lungi dall'addentrarsi nell'analisi di dette misure<sup>20</sup>, ci si limiti a rilevare lo stato dell'arte e gli obiettivi da perseguire.

Il settore della pesca, alla luce della sua vasta estensione e della diretta relazione con la vita marina, è quello che senza dubbio risente maggiormente di una claudicante azione coordinata.

Matura è la presa di consapevolezza circa l'emergenza generata dalla pesca illegale, tanto che la Commissione ha inteso perseguire un approccio di "tolleranza zero" nei confronti di tale pratica. Occorre intervenire, come ha evidenziato recentemente il Parlamento europeo<sup>21</sup>, contro la sovracapacità e la pesca eccessiva anche vietando le sovvenzioni che contribuiscono alla pesca eccessiva.

Ciononostante, è preoccupante la relazione speciale n. 20/2022 della Corte dei conti che, nel delineare i risultati finora raggiunti, rileva come i regimi di controllo in atto per contrastare la pesca illegale non siano stati pienamente adeguati, dal momento che la loro efficacia è stata ridotta a causa di un'applicazione non uniforme delle verifiche e delle sanzioni da parte dei singoli Stati membri<sup>22</sup>.

Di qui, la priorità di rafforzare e perseguire l'adozione di misure coordinate. Invero, nel settore della pesca, questo mancato coordinamento incentiva, a sua volta, ulteriori pratiche illegittime dal momento che gli operatori illegali approfittano delle insufficienti misure preventive e sanzionatorie nonché, a maggior ragione, delle zone di

vità antropica della pesca e, dall'altro, la conservazione delle risorse biologiche), A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, cit., pp. 195 ss.

<sup>20</sup> Si rinvia a I. TANI, *L'adattamento del diritto italiano agli obblighi sanzionatori in materia di pesca illegale: un'analisi della prassi recente*, in questa *Rivista*, 2020, pp. 557 ss.

<sup>21</sup> Parlamento europeo, *Proposta di Risoluzione, Risoluzione del Parlamento europeo su "Uno slancio per gli oceani" per rafforzare la governance degli oceani e la biodiversità*, (2022/2836(RSP)), 3.10.2022.

<sup>22</sup> Corte dei Conti europea, *Relazione speciale, Azione dell'UE per contrastare la pesca illegale. Regimi di controllo in atto ma indeboliti da verifiche e sanzioni non uniformi applicate dagli Stati membri*, 2022.

pesca ove dette attività di controllo sono assenti ovvero difficili da eseguire<sup>23</sup>.

Per questi motivi, la strategicità di questa materia e l'enorme allarme ambientale che genera la pesca illegale esigono l'adozione – più che negli altri settori – di un approccio coordinato tanto a livello interno, volto a prevenire, monitorare e sanzionare, quanto a livello globale. Invero, alla luce dei preoccupanti casi di pesca illegale al di fuori delle acque dell'Unione, risultano fondamentali una tutela sistemica e un approccio multilivello<sup>24</sup>.

### 5. *Le minacce "secondarie"*

Sono numerosi i fattori che incidono negativamente sull'ecosistema marino e la loro analisi non può certamente esaurirsi ai profili già trattati.

Si ricordi, tra gli altri, i rischi legati al rumore sottomarino causato dal trasporto marittimo<sup>25</sup>, ai piloni e alle altre attività marine, nonché alle collisioni dei pesci con le navi, che hanno un notevole impatto dannoso sull'ecosistema marino e, specialmente, sul benessere delle specie marine. Queste materie qualificabili come "secondarie" – nel senso di materie "speciali" rispetto alle categorie "generalì" rappresentate dalle minacce prima richiamate – risultano purtroppo ancora poco tutelate e necessitano di misure che tengano debita considerazione del pericolo che rappresentano per la biodiversità marina. Trattasi di minacce che spesso

<sup>23</sup> I. TANI, *L'adattamento del diritto italiano agli obblighi sanzionatori in materia di pesca illegale*, cit., p. 562.

<sup>24</sup> In questo scenario, sono da accogliere con favore gli accordi di partenariato per una pesca sostenibile, sebbene presentino ancora delle criticità. Ad esempio, l'assistenza settoriale fornita da tali strumenti spesso non consente di apportare un beneficio diretto alla pesca locale e alle comunità costiere dei paesi terzi.

<sup>25</sup> In particolare, l'inquinamento acustico è generato dalle navi che solcano l'acqua, dalle eliche, dai macchinari (motori compresi) e dal movimento dei loro scafi. "La perdita dell'udito, un calo della comunicazione, un potenziale aumento dei livelli di stress e vari mutamenti comportamentali sono solo alcuni degli effetti negativi sulla vita marina causati dall'inquinamento acustico sottomarino. Si ritiene che esso colpisca in particolare i cetacei (delfini, focene e balene) poiché utilizzano i suoni per comunicare tra loro": *European Environment Agency, Fatti e cifre: la relazione ambientale sul trasporto marittimo europeo*, 2021.

assumono una rilevanza marginale in seno alle più grandi problematiche. Diverse le ragioni alla base di questa più timida tutela.

Un primo aspetto si identifica nell'ancora immatura sensibilità verso il benessere animale, carattere che sembra fuggire alla nozione, all'oggetto e agli obiettivi della tutela della biodiversità marina. Del resto, pare ancora prematuro pretendere l'adozione di politiche europee che impongano l'adozione di un approccio comune e coordinato in materia di benessere dell'animale, ancora rimessa molte volte alla discrezionalità dei singoli Stati<sup>26</sup>.

Vero è che la biodiversità marina è intesa quale “variabilità degli organismi viventi” delle fonti marine nonché dei “complessi ecologici dei quali essi fanno parte”<sup>27</sup>. Tuttavia, la relativa protezione viene spesso motivata da ragioni esterne alla tutela dell'ambiente marino in senso stretto. La conservazione dell'ecosistema marino sembra piuttosto essere diretta a garantire la cd. funzione ecologica della biodiversità, a mitigare i cambiamenti climatici e le catastrofi naturali, nonché a offrire all'uomo i servizi ecosistemici vitali. L'obiettivo ultimo, in altri termini, pare rinvenirsi unicamente nella conservazione dell'esistenza dell'uomo.

In secondo luogo – quale conseguenza dell'appena riferito carattere antropocentrico delle misure adottate a tutela della biodiversità – emerge, ad oggi, un quadro di conoscenza ancora limitato, ascrivibile, da un lato, ad uno studio poco approfondito in ordine ai rischi derivanti dalle minacce “secondarie” e, dall'altro lato, ad una incompleta acquisizione di dati scientifici tale da non consentire l'elaborazione di previsioni future. Basti qui ricordare, a titolo esemplificativo, la recentissima elaborazione

<sup>26</sup> In generale, in materia di benessere animale e di ponderazione con altri valori in gioco, cfr. Corte Ue, Grande sez., 17 dicembre 2020, causa C-336/19. Pronuncia analizzata da M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in questa *Rivista*, 2022, pp. 20 ss.

<sup>27</sup> Si rinvia alla nozione di “biodiversità” offerta, per la prima volta, nella Convenzione sulla Diversità Biologica (CDB), sottoscritta in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992 e ratificata in Italia con la legge n. 124/1994 (a tale Convenzione sono seguiti Piani Strategici per dare attuazione ai suoi principi). In base all'art. 2 della Convenzione, per “diversità biologica” si intende “la variabilità degli organismi viventi di qualsiasi fonte, inclusi, tra l'altro, gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, e i complessi ecologici dei quali essi fanno parte; essa comprende le diversità all'interno di ogni specie, tra le specie e degli ecosistemi”.

di soglie di inquinamento acustico sottomarino dell'Unione europea, la cui richiesta di predisposizione era stata avanzata ai tempi della Direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino.

Da ultimo, una ulteriore minaccia all'ecosistema marino è rappresentata dai rifiuti marini in plastica. È noto come la problematica relativa ai rifiuti marini – principalmente nei confronti della plastica monouso – sia stata negli ultimi anni al centro di azioni legislative europee.

La lacuna principale riguardante questa materia, al pari delle precedenti, inerisce all'assenza di coordinate metodologie di monitoraggio a livello europeo e nazionale<sup>28</sup>. Ad oggi le politiche ambientali<sup>29</sup> adottate nei confronti della plastica sono state spesso insufficienti e settoriali. Solamente negli ultimi anni – non a caso – hanno assunto rilevanza in quanto ricondotte nell'alveo delle misure per la lotta ai cambiamenti climatici.

## 6. *La tutela degli oceani*

Il ripristino degli ecosistemi marini chiama inevitabilmente in causa la tutela degli oceani.

La Comunicazione congiunta relativa alla nuova agenda europea sulla *governance* internazionale degli oceani<sup>30</sup> dello scorso anno, intende rafforzare l'impegno dell'Unione europea nel favorire una gestione sostenibile degli oceani.

La nuova agenda abbraccia senz'altro una logica ecosistemica laddove, valorizzando il ruolo fondamentale svolto dagli oceani<sup>31</sup>, ritiene fondamentale agire contestualmente su clima, biodiversità e inquinamento.

A ben vedere, gli oceani svolgono il ruolo di protagonista dal mo-

<sup>28</sup> Commissione europea, *Relazione, Sull'attuazione della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (direttiva 2008/56/CE)*, Bruxelles, 25.6.2020, COM (2020) 259 final, 4.2.6. *Rifiuti marini*.

<sup>29</sup> G. AVANZINI, *Le nuove strategie per le materie plastiche tra economia circolare e lotta al cambiamento climatico*, in questa *Rivista*, 2021, pp. 147 ss.

<sup>30</sup> European Commission, *Joint Communication, Setting the course for a sustainable blue planet - Joint Communication on the EU's International Ocean Governance agenda*, Bruxelles, 24.6.2022 JOIN (2022) 28 final.

<sup>31</sup> È evidente il ruolo unico rappresentato dagli oceani. Essi occupano il 71% della superficie terrestre, producono metà dell'ossigeno, assorbono un terzo delle emissioni di Co2 e il 90% del calore in eccesso nel sistema climatico.

mento che su di essi si concentra la necessità, da un lato, di curare la biodiversità marina e, dall'altro, di limitare le trasformazioni a cui i mari sono sottoposti a causa dei cambiamenti climatici e delle attività umane.

Questa nuova *governance* sembra fedele al principio ecosistemico nella misura in cui si basa su una visione olistica delle politiche da abbracciare: pari attenzione è riposta tanto sulla tutela degli oceani quanto su quella dei cambiamenti climatici. Vi è una chiara presa di consapevolezza sulla indissolubile interconnessione tra tre questioni, ossia la biodiversità, l'inquinamento e il cambiamento climatico. In questi termini, l'oceano quale destinatario delle forti pressioni esercitate dalle attività umane prima viste (come la pesca eccessiva e dannosa, l'inquinamento, lo sfruttamento eccessivo della biodiversità marina) si pone come denominatore comune.

Inoltre, sempre gli oceani sono i protagonisti della auspicata pianificazione integrata delle aree marine protette<sup>32</sup>, capaci di tener debitamente conto di tutti gli interessi in gioco.

Anche nella più recente risoluzione del Parlamento europeo “Uno slancio per gli oceani”<sup>33</sup> emerge la centralità del ruolo svolto dagli oceani, dal momento che l'approccio coordinato sembra qui assumere caratteri più vasti: viene auspicato sia a livello mondiale, con la previsione di potenziare la pianificazione dello spazio marittimo a livello globale, sia in senso trasversale laddove si invita a tenere debita considerazione nelle politiche europee delle correlazioni esistenti tra l'ambiente marino e terrestre.

In questi termini, l'oceano è considerato quale “bene comune globale”<sup>34</sup> che va protetto in virtù della sua apparente contraddizione tra l'essere unico e, al contempo, costituire il punto di interconnessione tra diversi valori ecosistemici fondamentali.

Il Parlamento europeo evidenzia che per contrastare il degrado degli oceani siano necessari sforzi congiunti significativi<sup>35</sup>.

La recentissima Risoluzione sembra aver fatto un progresso considerevole (quantomeno a livello di *governance*) dal momento che invita l'Unione europea a ergersi a leader nel tutelare gli oceani e ripristinare gli

<sup>32</sup> Il tema è sviluppato da A. MOLITERNI, nel presente numero della *Rivista*.

<sup>33</sup> Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo su “Uno slancio per gli oceani” per rafforzare la governance degli oceani e la biodiversità*, cit.

<sup>34</sup> Parlamento europeo, *op. cit.*, lett. L.

<sup>35</sup> Parlamento europeo, *op. cit.*, par. 5.

ecosistemi marini e, al contempo, incoraggia la Commissione a promuovere una migliore integrazione delle questioni relative alla conservazione degli oceani in altri settori strategici, incluso in occasione delle prossime conferenze sul clima e la biodiversità<sup>36</sup>. La tutela degli oceani sembra così rappresentare il momento ideale per dare attuazione all'approccio ecosistemico e promuovere una visione olistica degli ecosistemi marini.

### 7. Esempi di sistemi "limitatamente" coordinati

La frammentazione degli habitat con la comparsa di ostacoli alla connessione tra essi rappresenta una delle principali cause di perdita di biodiversità.

In simile scenario, la designazione di aree protette si è rivelato uno strumento capace di tutelare maggiormente quelle zone che richiedono una più attenta protezione della biodiversità marina, particolarmente utile nella misura in cui identifica e appone dei limiti alle attività antropiche.

Un primo strumento per la tutela degli ambienti naturali – quindi, non solo a protezione degli ecosistemi marini – è costituito dalla Rete Natura 2000<sup>37</sup>, un sistema coordinato di aree destinate alla conservazione della diversità biologica presente nel territorio dell'Unione europea tramite la designazione di "zone di protezione speciale", previste dalla Direttiva 2009/147/CE "Uccelli", e di "zone speciali di conservazione", previste dalla Direttiva 92/43/CEE "Habitat"<sup>38</sup>.

Per sfruttare le potenzialità di simile misura, ancora una volta, bisogna prediligere una visione di insieme e non già avere riguardo a obiettivi specifici per la conservazione di una singola zona marina protetta. In questa prospettiva, già la Direttiva quadro aveva qualificato queste reti di zone marine di Natura 2000 come strumenti olistici, che devono essere "ecologicamente coerenti e rappresentative a livello (sotto)regionale"

<sup>36</sup> Parlamento europeo, *op. cit.*, par. 1.

<sup>37</sup> Per una approfondita analisi sulle procedure di individuazione e sulle modalità di conservazione dei siti che compongono la Rete, si rinvia a A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, cit., pp. 111 ss.

<sup>38</sup> Si veda, sul tema, M.V. FERRONI, *La perdita della biodiversità, gli strumenti di tutela ed il codice dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2022, pp. 145 ss.

nonché strumenti efficaci<sup>39</sup>. Tuttavia, questa prospettiva rinnovata non ha raggiunto i risultati sperati, dal momento che i caratteri della coerenza e dell'efficacia della misura non sembrano essere stati attentamente curati dagli Stati membri nelle loro politiche di attuazione. Invero, con particolare riferimento all'ambiente marino, la Rete Natura 2000 risulta ancora incompleta<sup>40</sup>.

Ciò posto, la recente Strategia europea sulla biodiversità ribadisce la volontà di garantire il ripristino e la conservazione delle aree sottoposte a maggior rischio e punta a raggiungere il completamento della Rete Natura 2000, promuovendo una gestione efficace tra i vari siti<sup>41</sup>. In questa direzione, la Commissione rimette infatti ai singoli Stati membri il compito di disegnare siti supplementari protetti che andranno ad integrare la Rete Natura 2000<sup>42</sup>. L'obiettivo oggi perseguito è rendere detta Rete maggiormente inclusiva, connessa e coerente. I benefici di questa misura si potranno osservare solamente allorquando Natura 2000 sarà integrata nelle più ampie politiche ambientali.

In ambito italiano, tuttavia, si è rilevata una asincronia delle regioni che non si sono mai mosse in parallelo e con le stesse tempistiche nell'attuazione di quanto la Direttiva definisce e prescrive.

Nel 2019 la Commissione invitava gli Stati membri a intensificare gli sforzi volti al completamento delle reti Natura 2000 e, con particolare riferimento agli ambienti marini, rilevava la necessità di elaborare misure di conservazione più efficaci<sup>43</sup>.

La Commissione europea nel giugno 2021 ha aperto una procedura di infrazione contro l'Italia perché la rete nazionale dei siti Natura 2000

<sup>39</sup> Commissione europea, *Relazione, Sull'attuazione della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino*, cit., 3.2. *Direttiva Uccelli e direttiva Habitat*.

<sup>40</sup> Sui dati relativi alla copertura delle zone marine protette nelle acque dell'UE nelle diverse sotto-regioni marine si veda ETC/ICM, 2017, (in [www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/external/spatial-analysis-of-marine-protected](http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/external/spatial-analysis-of-marine-protected)).

<sup>41</sup> Commissione europea, *Comunicazione, Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*, cit., 3.2. *Attuare e far rispettare con più rigore la legislazione ambientale dell'UE*.

<sup>42</sup> Commissione europea, *op. cit.*, 2.1. *Una rete coerente di zone protette*.

<sup>43</sup> "Alcuni Stati membri [tra i quali l'Italia] dovrebbero inoltre sviluppare e promuovere approcci di attuazione più intelligenti e semplificati, in modo da garantire la conformità": così, Commissione europea, *Comunicazione, Riesame dell'attuazione delle politiche ambientali 2019: un'Europa che protegge i suoi cittadini e ne migliora la qualità della vita*, Bruxelles, 4.4.2019, COM (2019) 149 final.



non coprirebbe adeguatamente i vari tipi di habitat e le specie che necessitano di protezione<sup>44</sup>.

In simile scenario, risulta prioritario rafforzare la protezione degli ecosistemi marini integrando la gestione dei siti Natura 2000 marini con le altre aree marine protette. Potrebbe questa essere una soluzione alla scarsa effettività delle misure sino ad oggi adottate.

Da ultimo, un cenno merita di essere dedicato alla disciplina interna delle aree marine protette: fra quelle nazionali ricordiamo le riserve naturali marine, istituite ai sensi dell'art. 25 della L. n. 979 del 1982 ("Disposizioni per la difesa del mare") e le aree protette marine, istituite ai sensi degli artt. 18 e 19 della L. n. 394 del 1991.

Nel nostro ordinamento si rileva una forte impronta centralistica – tanto in fase istitutiva, quanto in fase gestionale di queste aree – stante il prevalente interesse statale che l'ambito marino suscita, diversamente da quello terrestre<sup>45</sup>. Ad ogni modo, emerge anche una proficua e indispensabile collaborazione con le Regioni ed Enti locali territorialmente interessati.

La gestione delle aree marine protette<sup>46</sup> è infatti affidata dal Ministero della Transizione ecologica (sentiti la Regione e gli Enti locali territorialmente interessati) a enti pubblici, istituzioni scientifiche o associazioni ambientaliste riconosciute, anche consorziati tra di loro. Detto affidamento esterno ripone la propria ragion d'essere nella volontà di affidare la gestione delle aree marine protette ai soggetti più sensibili e "vicini" alla problematica, ovvero per competenze in tema di habitat marini o per conoscenza più diretta dei sistemi socio-economici locali basati sul mare e sulle coste.

Si rilevi come all'intero della disciplina delle aree marine protette trovi pienamente spazio l'approccio ecosistemico di matrice europea laddove si è prevista la suddivisone delle stesse in tre zone (denominate rispettivamente A, B e C) volte a graduare il livello di protezione e, conseguentemente, ad apporre vincoli all'attività dell'uomo. Tuttavia simile suddivisione, dalla quale deriva un differente regime di tutela ambien-

<sup>44</sup> Le lacune più gravi sono proprio legate alle specie marine (foca monaca mediterranea, tartaruga Caretta Caretta e tursiope) e agli habitat marini (scogliere e grotte marine).

<sup>45</sup> In questi termini, Corte Cost., 15 febbraio 2017, n. 36.

<sup>46</sup> Ai sensi delle leggi 979/82, 394/91 e 426/98.

le, solleva – anche in questa sede – questioni in ordine al corretto bilanciamento dei valori in gioco.

Ad oggi le aree marine protette istituite in Italia sono 29 oltre a 2 parchi sommersi e, nel complesso, tutelano circa 228 mila ettari di mare: benché risultino consolidate, sono ancora numericamente limitate.

Sembra corretto concludere che occorrerà potenziare il coordinamento e l'integrazione con le altre aree protette (aree protette nazionali e regionali e i siti della Rete Natura 2000) con tutte le difficoltà derivanti dalla sovrapposizione di discipline differenti e dalla ponderazione di interessi e di valori non sempre coincidenti.

#### 8. *Come arrestare la perdita di biodiversità marina? Stato dell'arte e ostacoli all'approccio coordinato*

La protezione e la conservazione della biodiversità marina sono priorità fondamentali dell'azione dell'Unione europea. Tuttavia, numerosi sono gli ostacoli che rallentano il raggiungimento di simile obiettivo. Si consenta ora di evidenziare le potenzialità sottese alle politiche europee e nazionali come adottate sino a oggi, non mancando, al contempo, di rilevare le problematiche che queste incontrano.

Si prenda anzitutto in esame il cd. approccio ecosistemico<sup>47</sup>. Già la Direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino 2008/56/CE (recepita in Italia con D.lgs. 190 del 2010) aveva posto l'accento sulla centralità del binomio individuato nella preservazione degli ecosistemi marini, da un lato, e nelle attività umane che hanno un impatto sull'ambiente marino, dall'altro. In detta dicotomia si inserisce l'approccio ecosistemico, quale strumento di *governance* volto a garantire la sostenibilità degli usi del mare e delle attività antropiche che insistono sull'ambiente marino.

Non si può sottacere come detto approccio trascini con sé una serie di complicazioni. In particolare, non è sempre agevole bilanciare due interessi spesso contrapposti come l'attività umana e la tutela della bio-

<sup>47</sup> Cfr. Direttiva 2008/56/CE, *direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino*, cit.; Commissione europea, *Relazione, Sull'attuazione della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino*, cit.; Commissione europea, *Comunicazione, Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*, cit.

diversità. Ancora, maggiormente complessi risultano i casi ove l'attività antropica sull'ambiente naturale si pone, al fine di tutelare la biodiversità, in termini di necessità<sup>48</sup>.

Del resto, l'approccio ecosistemico presuppone che la pressione collettiva delle attività umane debba essere mantenuta entro livelli compatibili con il conseguimento di un buono stato ecologico e "che la capacità degli ecosistemi marini di reagire ai cambiamenti indotti dall'uomo" non venga compromessa<sup>49</sup>: trattasi di valutazioni oggetto di ampia discrezionalità, con le relative criticità che ne derivano.

Senza dubbio le interdipendenze non devono essere curate attraverso un approccio primitivo volto a prediligere unicamente l'interesse personale perseguito: la primarietà ovvero la supremazia di un solo interesse va sostituito con un equo bilanciamento degli interessi in gioco.

In secondo luogo, occorre richiamare la Direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, alla quale si attribuisce il merito di aver offerto un chiaro programma scandito in fasi che avrebbe dovuto guidare e coordinare le politiche dei singoli Stati membri: un piano di azione per agevolare il raggiungimento degli obiettivi, basato su una valutazione iniziale, sulla definizione del buono stato ambientale, sull'individuazione dei traguardi ambientali, sull'istituzione di programmi di monitoraggio e, da ultimo, sull'elaborazione di programmi di misure<sup>50</sup>.

Gli ultimi due stadi rappresentano senza dubbio i passi più cruciali. Invero, da un lato, il monitoraggio permette di valutare lo stato di avanzamento verso il raggiungimento degli obiettivi fissati nonché l'efficacia delle misure adottate, dall'altro lato i programmi di misure permettono di affrontare in modo olistico e inclusivo le pressioni che insistono sull'ambiente marino.

Di conseguenza, laddove un sistema di monitoraggio appaia inadeguato – così come oggi avviene in molti settori, come quello del rumore sottomarino – risulta complicato predisporre delle nuove misure efficaci

<sup>48</sup> In più occasioni la Corte di Giustizia ha rilevato come la conservazione di tale biodiversità possa, "in alcuni casi, richiedere il mantenimento e persino la promozione di attività umane": in questo senso Corte Ue, Grande sez., 11 settembre 2012, causa C-43/10, par. 137. Si veda anche Corte Ue, Grande sez., 17 aprile 2018, causa C-441/17, par. 188.

<sup>49</sup> Cfr. art. 1.3, Direttiva 2008/56/CE, cit.

<sup>50</sup> Direttiva 2008/56/CE, cit.

ed efficienti e in grado di porsi in una logica sistematica. Un ulteriore ostacolo al corretto funzionamento del piano come individuato dalla Strategia quadro si rinviene nelle lacune scientifiche – ancora sussistenti in diverse materie – in ordine alle conseguenze di numerose misure (come il caso delle rinnovabili *offshore*) ovvero sugli effetti derivanti dalla combinazione di misure differenziate (come il potenziamento del trasporto marittimo e la limitazione dell'inquinamento acustico sottomarino).

In terzo luogo, risulta fondamentale considerare l'ecosistema marino quale sistema di connessioni reciproche tra più elementi e tra più fattori e, per tale ragione, bisogna scongiurare approcci parziali e limitati, incapaci di rispondere adeguatamente alle sfide multilivello. La disomogeneità dei beni (e dei correlati interessi) da tutelare non è incompatibile con reazioni di difesa parallele e contemporanee. Al contrario, la salvaguardia dell'ecosistema marino richiede interventi congiunti capaci di incidere contemporaneamente su una pluralità estremamente variegata di elementi.

In un simile scenario, proprio prendendo le mosse dall'approccio ecosistemico, occorre promuovere una pianificazione integrata dello spazio marittimo<sup>51</sup>, quale strumento capace di ponderare e tenere debitamente conto di tutti gli interessi che ruotano attorno all'ambiente marino, dalla lotta ai cambiamenti climatici alla protezione della biodiversità marina.

Ciononostante, non appare semplice adottare detto approccio olistico nonché favorire la cooperazione e sinergia tra le varie misure, almeno per due ordini di ragioni. Anzitutto, come già si è osservato, spesso le misure a protezione dell'ecosistema marino vengono adottate isolatamente, nel senso che prendono in considerazione priorità di una singola area politica (come avviene in materia di trasporti ovvero di pesca illegale), lungi dal valutare complessivamente l'impatto trasversale e dall'aver riguardo a tutti i settori che assumono rilevanza. Ovviamente non si intende così minimizzare la difficoltà nell'unire politiche così eterogenee. In altri casi, sono le stesse barriere geopolitiche, nazionali o amministrative a porre un freno alle iniziative e ad impedire l'adozione di un approccio sistemico ed efficace ai problemi legati alla salvaguardia dell'ecosistema marino.

<sup>51</sup> Un'attenta analisi alle principali criticità interne nella pianificazione integrata dello spazio marino e costiero è offerta dal contributo di A. MOLITERNI, nel presente numero della *Rivista*.

Un secondo limite è rappresentato, ancora una volta, da un non equo bilanciamento, che questa volta riguarda non già l'attività antropica quanto le diverse politiche ambientali che vengono in rilievo. L'ecosistema marino è caratterizzato dalla compresenza di interessi riconducibili a settori diversi (ed anche, spesso, di competenza di soggetti diversi) e ciò genera rischi di conflittualità tra le varie politiche ambientali adottate.

Sul punto, un primo esempio che mostra la contestuale sussistenza di interessi differenti riguarda il già citato obiettivo di potenziare e aumentare i trasporti marittimi in luogo di quelli terrestri: simile misura potrebbe rappresentare un rischio per la tutela della biodiversità marina a causa del correlato aumento del rumore sottomarino ovvero dell'inquinamento marino (quantomeno in attesa della totale decarbonizzazione delle navi).

Ancora, si è già trattato della centralità (se non addirittura primarietà) nell'azione dell'Unione europea della politica energetica e, in particolare, del settore delle fonti energetiche rinnovabili<sup>52</sup>. La produzione di energia da fonti pulite<sup>53</sup> e, per ciò che riguarda l'ecosistema marino, la predisposizione di pale eoliche *offshore* potrebbero risultare – stante l'ancora incerta conoscenza in ordine alle conseguenze – nocive per la conservazione della biodiversità marina.

Parimenti, con particolare riferimento al nostro ordinamento, la materia delle energie rinnovabili ha rivestito un ruolo preponderante nella tutela dell'ambiente tale da portare all'affermazione (a più riprese) del principio di “massima diffusione delle fonti rinnovabili”: qui, si aggiunga, la vastità della materia e le correlate problematiche relative alla intersezione tra interessi e valori diversi hanno generato contrasti in punto di potestà legislativa ovvero amministrativa<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> Si veda Direttiva 2001/77/CE, riformata dalla Direttiva 2009/28/CE.

<sup>53</sup> Si veda U. BARELLI, *I limiti delle energie rinnovabili con particolare riferimento alla tutela della biodiversità*, in questa *Rivista*, 2014, pp. 1 ss. Più in generale, sul tema di ponderazione dell'interesse alla tutela ambientale e di quello allo sviluppo delle energie rinnovabili, sia rinvia a G. LIGUGNANA, *Corte di giustizia, interessi ambientali e principio di proporzionalità. Considerazioni a margine della sentenza 21 luglio 2011, C-2/10*, in *Riv. Ita. Dir. pubbl. comunit.*, 2011, pp. 1264 ss.; A. MAESTRONI, *La questione della localizzazione di impianti di produzione di energie rinnovabili a valle delle linee guida ministeriali. Corte Costituzionale e Corte di Giustizia arbitri tra esigenze di tutela paesistica e di sviluppo economico*, in questa *Rivista*, 2012, pp. 575 ss.

<sup>54</sup> In Italia, con particolare riferimento al settore delle energie rinnovabili, numerosi sono stati i contrasti tra Stato e Regioni in tema di riparto di competenze, talvolta

Pur non potendo in questa sede analizzare il controverso principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili, così come affermato dalla nostra Corte Costituzionale<sup>55</sup>, si evidenzia come il giudice europeo abbia invitato i singoli legislatori ed amministratori ad effettuare una giusta ponderazione tra i diversi valori, collocando sullo stesso piano tanto l'esigenza di massima diffusione delle energie rinnovabili quanto quella di tutela dell'ecosistema<sup>56</sup>. Nella stessa direzione, il nostro giudice amministrativo<sup>57</sup> a più riprese ha ribadito la necessità di contemperare lo sviluppo delle fonti rinnovabili (*rectius*, la massima diffusione delle energie rinnovabili) con altri valori parimenti rilevanti quali la tutela del territorio (comprensiva della dimensione paesaggistica) e la biodiversità.

Esulando dalla delicata e controversa operazione relativa “all'ordinare i vari interessi”<sup>58</sup>, indubbiamente la tutela dell'ecosistema marino richiede – al pari del più generale diritto dell'ambiente – l'utilizzo di una “pluralità di strumenti”<sup>59</sup> che presuppone la ricerca del giusto equilibrio (benché mutevole) tra esigenze diverse<sup>60</sup>.

Avendo sempre di mira il binomio “tutela della biodiversità e atti-

culminate con un intervento della Corte costituzionale la quale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di interventi regionali, ha di volta in volta identificato le materie e gli interessi coinvolti e ha inteso delineare i principi guida della materia, quali il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili e il principio di proporzionalità.

<sup>55</sup> Per un'attenta analisi del principio di massima diffusione delle energie rinnovabili si rinvia a V. BURATTI, *Il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili e l'illegittimità di divieti assoluti nella giurisprudenza costituzionale*, in questa *Rivista*, 2019, pp. 635 ss.

<sup>56</sup> Cfr. Corte Ue, Sez. I, 21 luglio 2011, causa C-2/10: in detta sede il giudice europeo ha individuato nel principio di proporzionalità la lente attraverso la quale effettuare il bilanciamento tra la tutela dell'ecosistema e la promozione delle fonti energetiche rinnovabili (e in particolare, nel caso di specie, tra gli impianti eolici e l'ecosistema dell'avifauna).

<sup>57</sup> *Ex multis*, si veda da ultimo Cons. Stato, Sez. IV, 5 settembre 2022, n. 7694.

<sup>58</sup> In questi termini si esprimono F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Decider(ci) per la morte: crisi, sostenibilità, energie rinnovabili e semplificazioni procedurali. Interpretare il presente con il paradigma delle relazioni intergenerazionali nutrite di solidarietà*, 2022, Napoli, p. 53.

<sup>59</sup> E non già il “ricorso a un'unica scala di intervento”, come affermato da F. FRACCHIA, *Prime riflessioni in tema di regime dei trasporti e impatto sul contenimento delle emissioni*, in questa *Rivista*, 2021, p. 124.

<sup>60</sup> Invero, affermano F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Decider(ci) per la morte*, cit., p. 52 e 53: “Gli interventi sull'ecosistema debbono tenere in considerazione l'esigenza

vità antropica”, risulta allora fondamentale valorizzare l’impegno nella realizzazione di una rete di aree protette e di zone sottoposte a misure spaziali di conservazione realmente efficaci, quale sistema fondamentale per prevenire e combattere le minacce all’ambiente marino.

Negli ultimi decenni, infatti, le politiche stanno sviluppando questa sensibilità interdisciplinare, valorizzando e finanziando progetti e programmi coordinati su fronti differenti che permettono lo studio verso una corretta intersezione tra valori diversi.

Un primo esempio positivo di detto approccio si è avuto con il Progetto CoCoNet finanziato dalla Commissione Europea nell’ambito del Settimo Programma Quadro. Questa iniziativa, che ha portato all’elaborazione di linee guida per la valutazione delle aree marine<sup>61</sup>, ha il merito di aver combinato due interessi: la protezione dell’ambiente marino con la produzione di energia pulita. Segnatamente, i ricercatori del progetto, da un lato, hanno predisposto un manuale illustrante un processo suddiviso in diversi stadi per la selezione e valutazione delle aree marine protette e, dall’altro lato, hanno individuato i siti più adatti per i parchi eolici *offshore*.

Ancora, un ulteriore esempio di coordinamento di misure si rinviene nelle aree marine protette, dal momento che queste includono, tra i vari obiettivi di protezione, anche restrizioni alla pesca<sup>62</sup>.

In questa direzione, occorrerà promuovere un piano di azione coordinato anche in materia di rumore sottomarino: integrando azioni con le politiche di energie rinnovabili e in materia di trasporto marino. Invero, dal momento che le attività umane responsabili del rumore sottomarino sono destinate ad aumentare in futuro – vuoi per l’obiettivo di sostituire i trasporti terrestri con quelli marittimi (il traffico marittimo è la principale fonte di rumore sottomarino) vuoi per l’installazione di parchi eolici *offshore* – il tasso di inquinamento acustico sottomarino andrà verosimilmente aumentando. Sul punto, la Commissione europea ha osservato come occorrerà “affrontare la questione della limi-

di garantire nel tempo siffatta capacità prestazionale dell’ambiente e quella, del pari sottolineata dall’art. 9, Cost., di preservare la biodiversità”.

<sup>61</sup> Progetto concluso il 31 gennaio 2016.

<sup>62</sup> Sebbene con dei limiti ancora da risolvere: si rinvia alla Relazione speciale, Corte dei Conti europea, *Ambiente marino: la protezione esercitata dall’UE è estesa ma non va in profondità*, pp. 23 ss.

tazione o compensazione delle emissioni di rumore sottomarino sin dall'inizio dei progetti di sviluppo di determinate tecnologie o attività industriali”<sup>63</sup>.

### 9. *Considerazioni conclusive*

La funzione e il compito del diritto è graduare e livellare i processi antropici con i processi naturali, abbracciando il cd. approccio ecosistemico. Alla luce dell'ingovernabilità dell'ecosistema marino (e degli ecosistemi in generale), all'uomo non resta che occuparsi della resilienza del sistema e della conservazione della varietà che lo caratterizza, avendo la capacità di agire globalmente e, al contempo, settorialmente. Tra le numerose difficoltà che l'adozione e l'attuazione di politiche a tutela di un intero ecosistema comportano, si pongono inevitabilmente problemi di temperanza: consumare e conservare, quale equilibrio?

La chiave di volta per il ripristino e la conservazione della biodiversità marina pare essere una corretta “integrazione delle politiche”<sup>64</sup>. Benché si stia assistendo ad una sempre maggiore presa di conoscenza – da parte delle politiche europee e interne – della necessità di perseguire una politica condivisa ed attuare misure olistiche, permangono numerose criticità.

Attraverso l'analisi congiunta delle diverse minacce all'ecosistema marino, infatti, sembra possibile identificare quattro ostacoli all'adozione di misure coordinate efficaci.

Un primo limite è costituito da una conoscenza differentemente sviluppata nelle varie materie. Invero, in alcuni settori – tra quelli qui definiti “secondari” – l'acquisizione dei dati sullo stato dell'arte e lo studio sulle future conseguenze sono stati rallentati. Un esempio è rappresentato dalla già citata predisposizione di limiti al rumore sottomarino, assente fino ad oggi stante la carenza di informazioni e studi sul tema.

A questo limite, inoltre, si accompagna spesso una scarsa disponibilità di sistemi di monitoraggio, che rallentano l'adozione delle relative misure, come avviene in materia di pesca illegale.

<sup>63</sup> Commissione europea, *Relazione, Sull'attuazione della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino*, cit., 4.2.7. Rumore sottomarino.

<sup>64</sup> In questi termini, Commissione europea, *op. cit.*



In terzo luogo, controverso è il ruolo che giocano le politiche climatiche. Invero, se da un lato è evidente che il collegamento di molte minacce alla biodiversità marina con la più grande lotta al cambiamento climatico ha permesso di creare una maggiore consapevolezza tale da poter spingere alla ricerca di soluzioni più efficaci, dall'altro lato emerge il ruolo marginale e secondario che è stato riservato alle misure poste a tutela dell'ecosistema marino. Dal momento che i cambiamenti climatici si pongono oggi al vertice delle politiche ambientali europee, ci si chiede quindi in che relazione si pongono tutte le minacce "collaterali". Di talché, si inserisce qui il delicato dibattito relativo al bilanciamento dei valori in gioco: in che misura, ad esempio, è lecito parlare del principio di "massima diffusione della energia rinnovabile"?<sup>65</sup>

Da ultimo, un ostacolo può rinvenirsi nel fine ultimo perseguito dalle politiche ambientali, quasi sempre identificato (implicitamente) nel massimo sfruttamento possibile della natura da parte dell'uomo. Al contrario, il legislatore dovrebbe enfatizzare le politiche a tutela del diritto ambientale dirette a difendere la natura in quanto tale.

In conclusione, appare prioritario promuovere una valutazione più attenta dell'efficienza e dell'efficacia delle singole misure rispetto al conseguimento degli obiettivi ambientali, cercando al contempo di assicurare la massima uniformità nelle misure regionali e nazionali. Ciò dovrebbe essere accompagnato, a monte, dall'individuazione di coordinate più inclusive.

<sup>65</sup> "Sussiste un chiaro vincolo in capo allo Stato, derivante da impegni anche internazionali assunti in relazione alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, per l'adempimento dei quali può essere necessario sacrificare altri interessi": così, FRACCHIA, P. PANTALONE, *Decider(c) per la morte*, cit., p. 56.

## ABSTRACT

*Biodiversity Strategy – Marine ecosystems – Climate Change  
Ecosystem-based management approach*

*This article provides an overview of the main threats to the marine ecosystem and aims to highlight how they are closely interconnected. For this reason, the key to restoring and conserving marine biodiversity seems to be a successful integration of policies, both on European and domestic level. However, many barriers persist: for example, underdeveloped knowledge in many sectors; limited availability of monitoring systems; a difficult and controversial balancing of interests between climate policies and the protection of marine biodiversity.*

ANNA MARIA CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022

La biodiversità, come scrive l'Autrice nell'Introduzione al volume, è “un concetto relativamente recente e poco conosciuto, complesso e non sempre univoco, che trova esplicazione e significati in molteplici discipline, tra cui anche quella giuridica”.

Certamente la recente istituzione del Centro Nazionale per la Biodiversità (NBFC, acronimo derivante dalla denominazione in inglese di National Biodiversity Future Centre), che coinvolge una cinquantina di università e soggetti pubblici o privati ed è stato finanziato con oltre 320 milioni di euro per i primi tre anni (2023-2025) nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, rende ancor più attuale e utile la declinazione in ambito giuridico e la riflessione sul tema della tutela della biodiversità che l'Autrice propone.

La prospettiva del volume è quella di individuare uno stretto legame tra biodiversità e sviluppo sostenibile, tale per cui la funzione di tutela della biodiversità e gli strumenti alla stessa collegati debbano leggersi in simbiosi con la capacità dello Stato di promuovere uno sviluppo sostenibile.

Come di consueto, il diritto ambientale richiede, anzitutto, lo sforzo di confrontarsi con la cornice dell'ordinamento internazionale ed europeo in cui si colloca la disciplina italiana della biodiversità. Nel descrivere le strategie che nel tempo si sono succedute, nel II capitolo, si constata la mancata attuazione delle maggior parte degli obiettivi nelle stesse individuati e la conseguente progressiva perdita della biodiversità. Solo i più recenti strumenti adottati dall'Unione europea, a partire dal Green deal

e dal modello di sviluppo sostenibile in esso proposto, lasciano intravedere una presa di coscienza della necessità di interventi di ripristino per consentire anche una ripresa economica duratura.

Nell'ordinamento italiano, oggetto di analisi del capitolo successivo, certamente l'introduzione con la recente riforma costituzionale di una espressa menzione della biodiversità, posizionata tra ambiente ed ecosistemi nel testo riformulato dell'art. 9, esprime, secondo l'Autrice, il valore essenziale della stessa: come si legge a pagina 40 *“la biodiversità è il tutto senza cui l'ambiente rischia di diventare nulla (e così anche l'umanità)”*.

I capitoli IV, V e VI sono dedicati all'esame attento degli istituti che, rispettivamente, nella pianificazione, nell'attività provvedimentale e nell'intervento pubblico nel mercato, si individuano come funzionalizzati alla tutela della biodiversità.

Attraverso una utile rassegna ragionata si mostrano le molte criticità che si legano ad interventi del legislatore tra loro non coordinati, a partire dalla elaborazione di una strategia nazionale per la biodiversità impostata senza un dialogo con gli altri strumenti della pianificazione ambientale già esistenti.

Se lo Stato intende coltivare realmente l'ambizione di portare economia e natura a un punto di convergenza per promuovere il benessere e il progresso, conclude l'Autrice, la tutela della biodiversità e lo sviluppo sostenibile finiscono per confondersi l'uno nell'altro e la sfida del diritto è individuare gli strumenti per permettere tale simbiosi.

Monica Delsignore

GUIDO GUIDI, *Justicia Indígena - Tra liberali e comunitaristi*, Morlacchi Editore, Urbino, 2021

L'opera qui presentata da Guido Guidi è una interessante ricerca che permette al lettore italiano di comprendere a fondo un tema che, negli ultimi anni, è diventato *cool* anche negli ambienti accademici ma che poco è stato indagato nella sua natura essenziale. Con ciò non si vuole affermare che le opere che affrontano lo sviluppo del costituzionalismo andino siano superficiali o di poco valore ma si vuole solo sottolineare che la conoscenza peculiare del professor Guido Guidi del mondo latino-americano ha permesso di creare un solido ponte tra il nostro modo di concepire il diritto, una visione di stampo prettamente occidentale, e la visione cosmogonica del diritto andino.

L'operazione è tutt'altro che semplice poiché spesso dobbiamo riportare nel solco di ciò che noi non consideriamo diritto *strictu sensu*, istituti giuridici, approcci sociali e di giustizia conciliativa che vengono accolti dai testi costituzionali e dalle Corti di alcuni stati del sud America, tra tutti, ricordiamo qui l'esperienza costituzionale di Ecuador e Bolivia; il professore analizza anche gli i principali istituti di giustizia conciliativa del Perù.

Il volume si articola in circa 200 pagine divise in sei capitoli che passano in rassegna i principali temi del costituzionalismo andino: *Justicia indígena tra liberali e comunitaristi*; *Diritti culturali*; *Pluralismo giuridico*; *Justicia indígena e giurisprudenza costituzionale*; *Justicia indígena tra riti ancestrali e processi conciliativi*; *Diritti collettivi e plurinazionalità*.

In chiusura troviamo una interessante postfazione di Antonio De Simone, il quale crea, sulla base dell'analisi di Guidi, una comparazione

con il pensiero e i concetti fondanti del pensiero di Habermas. Questa postfazione è decisiva nel comprendere le motivazioni che hanno portato Guidi ad occuparsi di *Costituzionalismo andino* e, più precisamente, dei modelli di giustizia indigena. Infatti, secondo Habermas, se vogliamo convivere nel quadro di una comunità giuridica egualitaria, in cui gruppi di diversa origine culturale ed etnica devono imparare a stare insieme, si deve pagare un “prezzo”. Il “prezzo” della convivenza per poter tollerare le differenze – nella misura in cui sia tutelato il diritto a una coesistenza giuridicamente equiparata delle diverse forme di vita – a sua volta “risulta anche pretendibile dal punto di vista legale”.

Questo è uno dei punti di vista che possiamo adottare per analizzare il pensiero del costituzionalismo andino e, per questa ragione, Guido Guidi ripercorre e contestualizza gli svolgimenti di questa pretesa giuridica. La ricostruzione è minuziosa, sono descritti i principali istituti tradizionali e gli organi chiamati a risolvere le controversie; si parlerà pertanto de *Los Juzgados de Paz* e di come questi risolvano le liti. Si indagheranno i metodi di applicazione di questi meccanismi giuridici che a noi paiono alternativi ai modelli di giustizia che conosciamo, poiché l’obiettivo di questo organo giudicante non sarà tanto quello di comminare una sanzione ma quello di conservare l’*armonia comunal*. Sempre sulla scia della giustizia conciliativa si analizza anche un concetto a noi totalmente estraneo relativo alla parti del procedimento giudiziario; non sono parti del procedimento solamente le persone accusate e le vittime ma anche la *familia y la comunidad*.

Sulla scorta di questo modello che viene analizzato, attualizzato e “traggettato” nel nostro apparato di pensiero giuridico, si sviluppa tra le trame della trattazione quello che è un aspetto fondamentale della c.d. cosmogonia andina: la sostenibilità.

Nella semantica invalsa nell’uso comune siamo abituati a concepire la sostenibilità come quelle giuste pratiche che permettono di migliorare il rapporto tra uomo e ambiente circostante, per vedere poi ridurre questo concetto complesso, talvolta, a un sinonimo di tutela dell’ambiente.

Tuttavia, è importante sottolineare come il termine sostenibilità, seppur di difficile inquadramento giuridico, sia diventato il collante sempre presente, l’ingrediente necessario per ogni tipo di azione che lo Stato si appresta ad intraprendere. Esempio interessante di questa visione nel mondo occidentale è la recente attuazione dei Piani di Ripresa e Resilien-

za finanziati tramite il Next Generation EU fund per ristorare gli Stati europei dopo la crisi pandemica da Covid-19. L'Ue non agisce più come durante la crisi del 2007-2008, quando, sostanzialmente, ripianava i debiti degli Stati membri senza preoccuparsi delle modalità tramite cui questi disequilibri finanziari venivano corretti. Oggi obbliga gli Stati a rimodellare il loro assetto fondante in modo da diventare sostenibili: a livello ambientale, sociale ed economico. In questo modo, tramite un processo di condizionalità che porta a verificare l'attuazione delle necessarie *policy* per raggiungere i vari obiettivi sostenibili, lo Stato riceverà i fondi precedentemente richiesti.

Dopo aver letto l'opera di Guidi sorge una suggestione: dovevamo accorgerci prima delle teorie costituzionaliste andine?

La pretesa di trapiantare istituti giuridici in contesti differenti non si può definire una buona prassi. Esempi eclatanti del tentativo di trapiantare modelli costituzionali occidentali in luoghi con tradizioni diverse sono i fallimenti registrati, ad esempio, in Ruanda. Non possiamo affermare che un processo inverso possa essere migliore o peggiore ma certamente non sarebbe appropriato e funzionale.

Tuttavia, una analisi vivace e supportata dalla *curiostas* e un processo di traduzione nel senso letterale di *trans-ducere* (portare al di qua), può essere utile per comprendere concetti che sono fondamentali per la sopravvivenza della società e che sono diventati urgenti dopo la crisi pandemica.

Naturalmente un doveroso *caveat* da seguire è quello che ricorda l'autore stesso in apertura del capitolo V: nel trattare della *justicia indigena* e, aggiungo io, in generale nell'approcciare i modelli costituzionali andini, è bene evitare ogni approccio romantico, affascinato da visioni comunitariste e ctonie, sorrette il più delle volte da curiosità antropologica o etnologica ma non giuridica. La *justicia indigena* considera il mondo fenomenologico in una dimensione diversa rispetto alla visione euro-centrica, condizionata com'è da un coacervo di componenti, che finiscono per consegnare alla *justicia* una missione diversa, rispetto a quella da noi condivisa.

Non si tratta tuttavia di un'originalità in senso assoluto, se si considera che tutti gli Stati liberali scontano una condizione di crisi globale, a causa della debolezza del collante identitario che li sostiene. I paesi latinoamericani sembrano aver preso piena consapevolezza di questa si-

tuazione. A riguardo, la costituzione boliviana del 2009 è molto chiara quando afferma che la Bolivia si costituisce in uno Stato unitario sociale di *Derecho Plurinacional Comunitario* e si fonda sulla pluralità e sul pluralismo politico, economico, giuridico, culturale e linguistico delle *naciones y pueblos indígena originario campesinos* (artt. 1 e 2 Cost. boliviana). In comune con gli altri ordinamenti andini, la Costituzione boliviana presenta alcuni caratteri peculiari che trascendono i confini nazionali, testimoniando quanto le formule costituzionalizzate, forse differenti nella loro manifestazione scritta, siano il prodotto di un sostrato culturale e tradizionale, diffuso e ben radicato nel contesto andino. Fattore, questo, che delinea l'esistenza di un vero e proprio sistema culturale e giuridico. I richiami che Guido Guidi opera alla filosofia politica ci consentono di comprendere appieno cosa si intende in queste costituzioni con il termine *buen vivir*.

In letteratura abbiamo assistito a molteplici tentativi di sistematizzazione di una definizione giuridica di sostenibilità, operazione ardua che non ha ancora trovato un parere unanime all'interno della comunità accademica.

Tuttavia, ripercorrendo il cammino tracciato da Guidi tra le Ande, forse un'idea, seppur diversa da quella ortodossa occidentale, ci viene suggerita.

La Costituzione dell'Ecuador, in una specifica sezione, senza tralasciare le espressioni classiche sui doveri di socialità liberale, invita a «rispettare i diritti della natura, preservare un ambiente sano e utilizzare le risorse naturali in modo razionale e sostenibile»; «promuovere il bene comune e anteporre l'interesse generale all'interesse particolare, in conformità al *buen vivir*»; «alimentare, educare e assistere figlie e figli. Questo dovere spetta alle madri e ai padri in egual misura e spetterà alle figlie e ai figli quando le madri e i padri ne avranno bisogno» (art. 83). Similmente la Costituzione della Bolivia elenca una serie di *deberes* comunitari, consistenti nel dovere di assistere, alimentare ed educare figlie e figlie, assistere, proteggere e soccorrere i propri ascendenti, prestare aiuto, con ogni mezzo, in caso di disastri naturali o altri eventi contingenti, proteggere e difendere le risorse naturali e contribuire al loro utilizzo in modo sostenibile, al fine di preservare i diritti delle generazioni future, proteggere e difendere un medio ambiente *adecuado* per lo sviluppo degli esseri viventi. Inoltre, significativamente, arriva a qualificare anche i



diritti politici in un contesto di corresponsabilità (art. 108). L'aspetto più originale in assoluto è dato dal riconoscimento dei diritti della Natura che, oltre ad avvalorare le prassi sacrali degli ancestrali riti nei confronti della Madre Terra, costituiscono il presupposto per l'affermazione di veri e propri doveri giuridici nei confronti della stessa. Questi diritti si confondono con i doveri, anche qui, in ragione dell'armonia cosmica che collega Natura e natura umana, in funzione della preservazione del bene comune. Il volume offre, quindi, un valido strumento per la comprensione di un sistema giuridico che, seppur riferibile al modello dello Stato costituzional-formale di matrice classica, è profondamente differente da quanto ci si possa attendere. L'analisi qui proposta fornisce al tempo stesso significativi spunti di riflessione e strumenti interpretativi per lo sviluppo di un diritto all'insegna della sostenibilità, seppur all'interno delle logiche e degli istituti tipici del diritto c.d. occidentale.

Damiano Fuschi

REGOLAMENTO  
SULLA PUBBLICAZIONE DEI LAVORI  
DESTINATI ALLA RIVISTA GIURIDICA DELL'AMBIENTE

*Art. 1 - Lavori pubblicabili*

Sono pubblicabili sulla Rivista articoli, rassegne o note a sentenza (qui di seguito "lavori"). Con la proposta di pubblicazione, gli autori garantiscono che i loro lavori siano originali e che siano opportunamente parafrasati o citati letteralmente i lavori o le parole di altri autori, indicando in ogni caso il relativo riferimento.

Salvo deroga a discrezione del Comitato direttivo, i lavori proposti non devono essere stati pubblicati in altri periodici o riviste, né essere sottoposti, durante la procedura di valutazione esterna, ad altri periodici o riviste ai fini della pubblicazione.

Ogni lavoro deve essere corredato da un riassunto scritto direttamente dall'autore in inglese. Inviando un lavoro, l'autore concorda sul fatto che, se esso è accettato per la pubblicazione, tutti i diritti di sfruttamento economico, senza limiti di spazio e con tutte le modalità e le tecnologie attualmente esistenti o in futuro sviluppate, sono trasferiti alla Rivista.

*Art. 2 - Pubblicazione*

Il Comitato direttivo decide preliminarmente se accettare o non accettare per la pubblicazione i lavori che ha ricevuto.

Il Comitato direttivo sottopone a valutazione esterna anonima tra pari i lavori che ha accettato e, terminata tale valutazione, decide definitivamente sulla loro pubblicazione.

Il Comitato direttivo può eccezionalmente decidere di non sottoporre a valutazione esterna i lavori di autori di chiara fama.

Il Comitato direttivo è tenuto a non divulgare alcuna informazione sui lavori ricevuti a soggetti diversi dagli autori, revisori o potenziali revisori, né a utilizzarli senza il consenso dell'autore.

Il Comitato direttivo agisce per garantire la miglior qualità della Rivista. Se sono ricevute segnalazioni in merito a errori o imprecisioni, conflitti di interessi o plagio in un lavoro pubblicato, il Comitato direttivo ne dà tempestiva comunicazione all'autore e all'editore e intraprende le azioni necessarie per chiarire la questione. Se del caso, il Comitato direttivo, ritira il lavoro o dispone per la pubblicazione di una correzione o di una ritrattazione.

Ai fini del presente regolamento, il Comitato direttivo include i direttori della Rivista.

*Art. 3 - Valutazione esterna*

Il Comitato direttivo invia i lavori da sottoporre a valutazione esterna a un professore universitario, anche fuori ruolo, esperto del tema trattato dallo scritto da valutare, purché questi non faccia parte né dello stesso Comitato direttivo, né del Comitato scientifico, né del Comitato editoriale della Rivista.

I lavori non sono inviati a valutatori esterni che, a giudizio del Comitato direttivo, si trovino in una situazione di conflitto d'interessi per rapporti personali o economici con l'autore.

Il Comitato direttivo indica ai valutatori esterni un termine per l'invio del giudizio.

I valutatori esterni procedono secondo il sistema di valutazione anonima c.d. a doppio cieco:

il lavoro è inviato al valutatore esterno senza la firma dell'autore ed è privato di altre indicazioni che possano rivelarne l'identità; il nome del valutatore esterno non è comunicato né all'autore, né a terzi.

Ai lavori da valutare è allegata una scheda predisposta dal Comitato direttivo, contenente i criteri per la formulazione del giudizio.

Il valutatore esterno selezionato che non si senta qualificato alla valutazione del lavoro assegnato o che ritenga di non essere in grado di eseguire la valutazione nei tempi richiesti comunica al Comitato direttivo la sua rinuncia a partecipare alla procedura di valutazione.

Il Comitato direttivo è tenuto a mantenere il riserbo sulle scelte dei valutatori esterni e questi ultimi sulle opinioni e sui giudizi espressi.

#### *Art. 4 - Procedura di valutazione esterna*

Nella valutazione esterna si tiene conto del genere scientifico e della diversa funzione e destinazione dei lavori.

La valutazione esterna è condotta con obiettività e chiarezza ed è accompagnata da una motivazione.

I valutatori esterni richiamano l'attenzione del Comitato direttivo sulle somiglianze sostanziali o sovrapposizioni che abbiano ravvisato tra il lavoro in esame e qualunque altro scritto pubblicato di cui siano a conoscenza.

I valutatori esterni possono subordinare l'approvazione del lavoro a miglioramenti del testo e a integrazioni bibliografiche. Il Comitato direttivo invia tali indicazioni all'autore e decide definitivamente sulla sufficienza e sulla coerenza degli adeguamenti che quest'ultimo ha apportato.

Resta ferma l'esclusiva responsabilità dell'autore per i contenuti del suo lavoro.

#### *Art. 5 - Pubblicità del procedimento di valutazione*

Il presente regolamento è pubblicato sulla Rivista.

Ogni cinque anni la Rivista pubblica l'elenco dei valutatori esterni utilizzati, senza riferimento ai lavori valutati.

I direttori curano la conservazione per cinque anni delle schede di valutazione ricevute.

Finito di stampare nel mese di maggio 2023  
dalla Vulcanica srl - Nola (NA)