

AVVISO

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

A seguito del rinnovo del sito internet

«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

3-2025

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 - SIMONE CARREA - LETIZIA CASERTANO - NICO CERANA - MATTEO CERUTI
CARLO LUCA COPPINI - STEFANO DOMINELLI - STEFANO FANETTI - GIACOMO FURLANETTO
DAMIANO FUSCHI - LUCA GALLI - GIULIA GAVAGNIN - ADABELLA GRATANI - MICHELA LEGGIO
DANIELE MANDRIOLI - CARLO MASIERI - CARLO MELZI D'ERIL - ANGELO MERALDI
MARSELA MERSINI - ENRICO MURTULA - VITTORIO PAMPANIN - ANDREA PISANI TEDESCO
GIUSEPPE CARLO RICCIARDI - FEDERICO VANETTI - VALENTINA ZAMPAGLIONE

Coordinatore dei Comitati della Rivista

ILARIA TANI

Segreteria di redazione

SCILLA VERNILE

In Copertina: Volpe (*Vulpes vulpes*)
FIGUIER, *I mammiferi*, Milano, 1892

Hanno contribuito a questo numero della Rivista

LUCA BELVISO

Professore associato di diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Milano

MATTEO BERNASCONI

Dottorando di ricerca in diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Milano

GIANDOMENICO COMPORI

Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Siena

MONICA DELSIGNORE

Professoressa ordinaria di diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca

STEFANO DOMINELLI

Professore associato di diritto internazionale nell'Università degli Studi di Genova

STELLA FERRANTE

Dottoressa in giurisprudenza nell'Università degli Studi di Genova

FRANCESCO GORGERINO

Dottore di ricerca in diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Torino

VIVIANA GROSSO

Dottoranda di ricerca in diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca

BARBARA MARCHETTI

Professoressa ordinaria di diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Trento

ALFREDO MARRA

Professore ordinario di diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca

LAURA PINESCHI

Professoressa ordinaria di diritto internazionale nell'Università degli Studi di Parma

TULLIO SCOVAZZI

Già Professore ordinario di diritto internazionale nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca

STEFANO VACCARI

Professore associato di diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Milano-Bicocca

TULLIO SCOVAZZI, *In ricordo di Fausto Capelli* 551

CONTRIBUTI

GIAN DOMENICO COMPORTI, *La pianificazione (del ripristino) della biodiversità* 555

MONICA DELSIGNORE, *Biodiversity litigation: in arrivo un nuovo contenzioso strategico?* 603

FRANCESCO GORGERINO, *L'integrazione dell'ambiente nelle decisioni pubbliche e il carattere procedurale della valutazione ambientale strategica* 623

VIVIANA GROSSO, *Marine protected areas as a tool for biodiversity protection: a comparative perspective between Italy and France* 661

BARBARA MARCHETTI, *Convivere con i grandi carnivori: il caso degli orsi in Trentino come sfida alla conservazione della biodiversità* 685

ALFREDO MARRA, *La tutela della biodiversità nella Costituzione italiana* 711

LAURA PINESCHI, *Riduzione ed eliminazione di modi di produzione e consumo alimentari insostenibili: il contributo dei trattati internazionali concernenti sostanze chimiche pericolose, cambiamenti climatici e tutela della biodiversità (PARTE II)* 727

STEFANO VACCARI, *Biodiversità e valutazioni ambientali* 787

NOTE

MATTEO BERNASCONI, *Giustizia ambientale, diritto alla vita e responsabilità dello Stato: brevi note a margine di Cannavacciuolo e altri c. Italia* 813

- STEFANO DOMINELLI, *Milieudéfensie e altri contro Shell – atto secondo: takeaways e riflessioni di diritto internazionale privato a margine della open end rule del codice civile olandese* 841
- STELLA FERRANTE, *Inadempimenti nella normativa sui rifiuti e sanzioni pecuniarie: riflessioni a margine del caso croato* 863

RECENSIONI

- INMACULADA RUIZ MAGAÑA, *Turismo sostenible, desarrollo rural y despoblación*, Iustel, Madrid, 2024 (recensione di Luca Belviso) 881

In ricordo di Fausto Capelli

TULLIO SCOVAZZI

Molti dei miei ricordi di Fausto Capelli (1936-2025) sono legati a viaggi in treno negli anni Ottanta del secolo scorso. Era facile incontrarci, all'andata o al ritorno, perché avevamo entrambi un insegnamento all'Università di Parma ed eravamo entrambi residenti a Milano. Una volta sedutosi di fronte a me nello scompartimento e dopo avere presto esaurito gli abituali convenevoli, Fausto mi chiedeva se fossi a conoscenza di una recente sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee (allora si chiamava così) su di un dato tema. "No", rispondevo io, che seguivo poco le decisioni della corte in questione. "Ora te la racconto", replicava immediatamente Fausto. E io, che sarei stato più portato a commentare le partite di calcio che si erano giocate il giorno prima, vedevo dal finestrino scorrere le case di Fidenza, Fiorenzuola d'Arda, Codogno e Casalpusterlengo (sempre in pianura e talvolta nella nebbia), mentre Fausto mi parlava dei seguiti della giurisprudenza *Cassis de Dijon* e delle risposte date dalla Corte ad alcune questioni pregiudiziali sollevate da un certo *Hauptzollamt* tedesco; e lo faceva con lo stesso slancio con cui un appassionato di calcio avrebbe parlato delle partite giocate il giorno prima, per di più integrando l'analisi della sentenza con tutte gli opportuni chiarimenti e integrazioni, facilitato dal fatto che i treni arrivavano allora quasi sempre in ritardo.

In realtà, Fausto, più che le sottigliezze e i tecnicismi giuridici, cercava di condividere con me – e, in parte, vi è riuscito – quel lucido entusiasmo verso il processo d'integrazione europea che gli era proprio e di farmi capire come fosse doveroso, soprattutto per uno Stato come l'Italia, proseguire lungo il percorso politico segnato dopo la Seconda

Guerra Mondiale da Robert Schuman (un personaggio di cui parlava spesso). Va detto che Fausto – non so come facesse – aveva il pregio di non essere mai pesante o noioso. Se ve ne erano nello scompartimento, anche gli altri viaggiatori erano attratti a partecipare alle sue conversazioni. Ora, a distanza di molti anni, sono molto grato a Fausto per l'esempio di coerenza ideale e di passione civile che trasmetteva.

Dotato di una solida preparazione giuridica (rafforzata dalla conoscenza, parlata e scritta, di francese, inglese e tedesco) e avvocato specializzato in questioni di diritto europeo, Fausto si era dedicato allo studio del diritto comunitario sotto la guida di Giovanni Maria Ubertazzi, pubblicando approfonditi volumi, come *Controllo dei prezzi e normativa comunitaria* (1981) e *Le direttive comunitarie* (1983), e numerosi articoli, spesso apparsi sulla rivista *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, di cui è stato condirettore (dal 1986 al 2006) e direttore (dal 2007). A Parma, oltre all'insegnamento universitario, aveva nel 1988 fondato il Collegio Europeo, dove giovani giuristi potevano ricevere una preparazione approfondita nel settore del diritto europeo e avere anche l'opportunità di pubblicare le loro riflessioni nella rivista da lui diretta.

In seguito, ho avuto meno occasioni di incontrare Fausto: io avevo cambiato università e, di conseguenza, percorsi ferroviari. Mantenevamo però in comune l'attività di collaborazione alla *Rivista Giuridica dell'Ambiente*. Dal primo numero, uscito nel 1986, Fausto era presente nel Comitato direttivo della rivista (vi ero stato ammesso anch'io, proprio su sua indicazione) e non aveva fatto mancare il suo apporto scientifico. Del resto, ricordo bene che uno dei suoi argomenti preferiti nelle nostre antiche conversazioni era il ruolo trainante della Comunità Economica Europea (allora si chiamava così) verso una migliore protezione dell'ambiente, come risultava evidente da alcune direttive adottate a seguito di eventi che avevano interessato l'Italia, in particolare la direttiva 82/501 sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali, detta "Seveso I". Nel 2015, Fausto aveva accettato il ruolo di condirettore della rivista, anche dopo essersi prodigato per reperire un nuovo editore all'altezza della situazione. Negli ultimi anni, egli aveva continuato a fornire i suoi contributi scientifici, a sostenere con il suo incoraggiamento i collaboratori, a orientare con la sua esperienza le scelte del Comitato direttivo.

Pur nella ricchezza delle elaborazioni, la sintesi del pensiero di Fausto e il segno che lascia in coloro che hanno avuto la fortuna di incontrarlo, di persona o attraverso i suoi scritti (compresi i lettori di questa rivista), sta probabilmente in una considerazione espressa in una sua recente recensione: anche all'interno di uno Stato democratico, la democrazia non sarà in grado di funzionare in modo corretto, senza la diffusione della cultura e senza il rispetto dell'etica e dei principi di giustizia in politica e in economia (in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 2022, p. 503). E, a proposito della tutela dell'ambiente, vi è molto di Fausto nella riflessione che chiude l'*Editoriale* uscito all'inizio dell'annata 2025 della *Rivista Giuridica dell'Ambiente*: “La speranza è allora che, a fronte delle critiche oggi in corso alle organizzazioni internazionali, non ci si chiuda in preoccupanti nazionalismi, ma, constatata l'incapacità dei meccanismi attuali, si cerchino nuove strade per rafforzare la coesione e comprendere che la tutela dell'ambiente non può essere assicurata in concreto attraverso scelte unicamente dettate in base ai confini politici e nazionali”.

La pianificazione (del ripristino) della biodiversità*

GIAN DOMENICO COMPORTI

SOMMARIO: 1. Premessa: un margine di distacco per immaginare nuove risposte alle pressioni del presentismo. – 2. La tutela della biodiversità quale “alleato vitale” per la lotta ai cambiamenti climatici nella stagione delle transizioni. – 3. Il Regolamento 2024/1191/UE sul ripristino della natura: il ripristino come processo a finalità realizzativa e le relative direttrici operative. – 4. I Piani nazionali di ripristino: fasi, tempi e metodo di un processo decisionale multilivello e cogestito. – 5. Contenuti ed effetti delle misure di ripristino: una strategia regolatoria integrata per dare forma a una nuova visione dei rapporti tra luoghi e natura. – 6. I piani della biodiversità come nuova forma di *governance* sistemica e strategica della complessità del mondo. – 7. Conclusioni: l’importanza di mettersi in relazione con gli altri per capire il nuovo che avanza e immaginare soluzioni adeguate.

* Lo scritto è frutto della rielaborazione delle relazioni tenute ai seguenti convegni: Università degli Studi di Catania, Dipartimento di Giurisprudenza, “La tutela della biodiversità nel regolamento sul ripristino della natura”. Catania, 8 novembre 2024; Aidambiente, Prospettive per una riforma della codificazione ambientale. Effetti sulla transizione e sulla rigenerazione ecologica, Roma, 24-25 gennaio 2025; Cesifin, “Giornata in ricordo degli studi in materia ambientale di Beniamino Caravita di Toritto e del suo contributo alla elaborazione in sede di Commissione ministeriale dei principi di diritto ambientale”, Firenze, 11 aprile 2025. Una prima versione è stata pubblicata nel volume *Nature Restoration Law: Politiche, strategie e sfide attuative*, a cura di M. Meli e R. Guarino, Pisa, 2025, 41.

1. *Premessa: un margine di distacco per immaginare nuove risposte alle pressioni del presentismo*

In un contesto globale sempre più minacciato da emergenze belliche e connesse crisi umanitarie, diplomatiche ed economico-commerciali, indotte da scenari geo-politici in rapida trasformazione e fortemente instabili, sembra paradossale e sfidante discorrere di tematiche come l'ambiente e l'ecologia che possono apparire distanti dal sentire comune e dai pressanti e contingenti temi che riempiono le cronache e le agende governative. Non a caso, anche a livello europeo, nonostante le rassicuranti dichiarazioni di continuità pronunciate dalla Presidente della nuova Commissione Ursula von der Leyen¹, le politiche *green* appaiono sempre più sotto la lente di ingrandimento in quanto ritenute da più parti troppo ideologicamente connotate e, quindi, potenzialmente in contrasto con le nuove priorità della sicurezza, solidarietà e competitività evidenziate anche dai recenti Rapporti Letta e Draghi² e con l'esigenza di risollevarne i mercati a bassa produttività la cui prospettiva di crescita è minacciata da eccessivi oneri regolatori e burocratici indotti anche dal processo di decarbonizzazione³.

È però proprio in situazioni del genere che il tema che ci occupa manifesta la sua caratteristica principale: quella di rappresentare una sfida al sentire comune, in termini di resistenza ad essere assorbiti dalle variegata minacce del presentismo⁴, in quanto consente di guadagnare

¹ Della quale si leggano le linee guida programmatiche per la nuova Commissione 2024-2029 dal titolo *A new plan for Europe's sustainable prosperity and competitiveness*, Strasburgo, 18 luglio 2024.

² Cfr. M. COCCONI, *L'Unione europea ad un bivio sul futuro del mercato unico e della competitività europea*, in *federalismi.it*, 29 gennaio 2025.

³ Cfr. Confindustria, Centro Studi, *Rapporto di previsione Primavera 2025*, intitolato *“Energia Green Deal e dazi: gli ostacoli all'economia italiana ed europea”*, Soveria Mannelli, 2025. Si vedano anche i contenuti in chiaroscuro delle Comunicazioni della Commissione europea COM 2025-30 dal titolo *A competitiveness Compass for the EU, Bruxelles*, 29 gennaio 2025, e COM 2025-49 dal titolo *Moving forward together: A Bolder, Simpler, Faster Union*, Bruxelles, 11 febbraio 2025.

⁴ Su cui si veda sin d'ora M. BETTINI, *Arrogante umanità. Miti classici e riscaldamento globale*, Torino, 2025, pp. 127-129, il quale annota “l'impressione che questa eccessiva concentrazione su ciò che accade intorno a noi, simultaneamente a noi, distolga inevitabilmente il nostro pensiero e le nostre preoccupazioni non solo dal passato, ma

un utile margine di distacco rispetto al fluire incessante degli eventi e alle pressioni in cui siamo immersi.

A svelare questi elementi è la stessa trama de *Les Racines du ciel* scritto nel 1956 da Romain Gary (pseudonimo di Romain Kacev, nato a Vilnius nel 1914 e morto suicida nella sua casa di Rue du Bac a Parigi nel 1980) e vincitore del Prix Goncourt dello stesso anno. In quello che lo stesso Autore ha definito “storicamente il primo romanzo ecologista”⁵, infatti, la battaglia del protagonista Morel per la difesa degli elefanti minacciati dalla spietata caccia praticata da ricchi turisti e avventurieri che popolavano l’Africa equatoriale francese, assume “un valore simbolico e allegorico”, andando “oltre la difesa dell’ambiente” per proiettarsi nell’orizzonte di senso della tutela “dei diritti dell’uomo”⁶: in particolare, rappresentando una via per la affermazione di un “margine in cui potesse rifugiarsi tutto quello che non aveva né un’immediata utilità né un’efficacia pratica, ma che restava nell’anima umana come un bisogno insopprimibile”⁷, qual è quello di lasciare “un po’ di posto a qualcosa che non deve mai essere minacciato” dalle nazioni, dai partiti e dai sistemi politici e sociali⁸. Siffatta postura “resistenziale”⁹ si manifesta non immaginando che dietro la natura si nascondino ideali trascendentali, o valori remoti da inseguire fanaticamente e in modo astratto e da imporre costruttivamente alla società, ma sostituendo alla “incessante e tormentosa aspirazione ad andare più in

anche dal futuro. In altre parole, anche nei confronti di chi o di ciò che verrà *dopo* di noi”.

⁵ Così R. GARY, nell’intervista concessa a Radio Canada prima del suicidio: “a quel tempo mi ero trovato a pranzo a casa di Pierre Lazareff, il direttore di *France-Soir*, e c’erano una ventina di personalità parigine, e a proposito del mio romanzo *Le radici del cielo* qualcuno ha pronunciato la parola «ecologia». Su venti persone presenti di élite, intellettuali o personalità parigine, solo sei conoscevano il significato della parola «ecologia»” (Id., *Il senso della mia vita. Conversazione*, trad. it. di G. Bogliolo, Vicenza, 2020, pp. 53-54).

⁶ R. GARY, *Il senso della mia vita*, cit., p. 55: “goffi, imbarazzanti, ingombranti, non si sapeva cosa farne, interferivano col progresso poiché è assimilato alla cultura e loro buttavano giù i pali telegrafici, sembravano inutili e si dovevano preservare a qualunque costo. Ne ho fatto indirettamente un valore simbolico e allegorico dei diritti dell’uomo”.

⁷ R. GARY, *Le radici del cielo*, trad. it. di E. CAPRIOLO, Vicenza, 2024, p. 188.

⁸ *Ibid.*, p. 352.

⁹ Così M. FIORAVANTI, *Educare all’umanità, custodire la speranza. Resistenza, diritto e memoria nell’opera di Roman Gary*, in *LawArt*, 2021, 2, pp. 129 e ss..

alto e più avanti” e alle forze occulte che animano “il bisogno d’infinito, la sete, il presentimento di un altro mondo”¹⁰ un “equivalente laico”¹¹ “riportato alle possibilità umane”¹², quindi rapportato alla scala di quel “bisogno di dignità (...) libertà, uguaglianza, fraternità”¹³ che consente di “puntare all’essenziale, non perdersi in particolari, arrivare al nocciolo delle questioni”¹⁴. Si delinea in questi termini un metodo di riflessione e di azione che si svolge all’insegna di un “materialismo integrale”¹⁵, in funzione di un nuovo umanesimo che richiede un “lavoro preciso, limitato, terra terra”¹⁶, un paziente e progressivo “lavoro di sintesi e di ricerca”, che si avvale anche di “una lunga serie di scoperte” compiute dalle scienze sulle condizioni biologiche dell’esistenza, e che mira a sollecitare soprattutto la “massa cerebrale (...) ancora inutilizzata, misteriosa, riservata a qualche funzione futura e che bisogna (...) infine sfruttare”¹⁷.

È probabilmente per effetto della combinata azione della resistenza a seguire i filoni ricorrenti e della curiosità per il particolare e il nuovo che siffatto stato di distacco alimenta che sono nate le più significative indagini giuridiche in argomento: a cominciare da quella pionieristica scritta da un Massimo Severo Giannini¹⁸ nelle vesti di “esploratore e geografo” di territori inesplorati e creatore di nuovi paradigmi¹⁹, in una stagione caratterizzata da un certo “torpore” della scienza pubblicistica di fronte alle riforme degli anni Settanta e dalla fioritura di una “letteratura di «raccontini»”²⁰; per proseguire con la lungimirante voce del *Digesto* di

¹⁰ R. GARY, *Le radici del cielo*, cit., p. 271.

¹¹ M. BETTINI, *Arrogante umanità. Miti classici e riscaldamento globale*, cit., p. 125.

¹² R. GARY, *Le radici del cielo*, cit., p. 271.

¹³ *Ibid.*, 271.

¹⁴ R. GARY, *Le radici del cielo*, cit., p. 228.

¹⁵ Cfr. in questi termini M. FIORAVANTI, *Educare all’umanità, custodire la speranza. Resistenza, diritto e memoria nell’opera di Roman Gary*, cit., 147, citando la celebre *Lettre à l’éléphant* scritta da Romain Gary e apparsa su *Le Figaro Littéraire* nel marzo del 1968.

¹⁶ R. Gary, *Le radici del cielo*, cit., p. 431.

¹⁷ *Ibid.*, 460.

¹⁸ Cfr. M.S. GIANNINI, «Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 1973, 15.

¹⁹ Come messo in luce da S. CASSESE, *Giannini: lo studioso e il suo tempo*, in Id., a cura di, *Massimo Severo Giannini*, Roma-Bari, 2010, XV.

²⁰ Così M.S. GIANNINI, *Il torpore della scienza giuridica degli anni Settanta* (1982), ora in *Massimo Severo Giannini*, cit., p. 243.

Giuseppe Pericu²¹, ideata nella fase di gestazione parlamentare della proposta di legge istitutiva dell'apposito ministero e incentrata sull'esigenza di rifuggire astratte categorizzazioni per cogliere le effettive proprietà caratterizzanti dell'oggetto indagato e di affrontare il problema delle interconnessioni tra i singoli suoi aspetti²²; per arrivare, ancora, allo studio di Beniamino Caravita dell'ultimo decennio del Novecento, concepito proprio grazie al ritiro nella dimora familiare di Fregene, che ha precocemente delineato, in chiave sistematica, dal punto di vista del diritto costituzionale e in un'ottica anche comparata, il significato autonomo e unitario della nozione di ambiente "come *equilibrio ecologico*, di volta in volta, *della biosfera o dei singoli ecosistemi di riferimento*"²³. Intuizione feconda, i cui importanti sviluppi si colgono nei lavori della Commissione Spini del 1993 istituita per l'elaborazione dei principi generali del redigendo Testo unico e arrivano fino alla Commissione Onida che ha fatto da incubatrice della modifica degli artt. 9 e 41 Cost.²⁴.

Siffatte emblematiche tappe di un lungo e ormai rigoglioso cammino culturale aiutano a guardare alla tutela della biodiversità con rinnovata attenzione e fiducia, non solo per mettere alla prova, più in generale, il potere che ciascuno di noi ha di *ensimismarse* cioè "di ritirarsi virtualmente e provvisoriamente dal mondo", da cui ci si sente "perpetuamente minacciati" e verso cui siamo nonostante tutto "ansiosamente protesi",

²¹ Cfr. G. PERICU, *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, I, Torino, 1987, 189.

²² Aspetti evidenziati da M. CAFAGNO, *L'ambiente nel pensiero di Giuseppe Pericu, tra categorie concettuali e gioco degli interessi*, in questa *Rivista*, 2023, pp. 298-300.

²³ Come si legge in B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990, p. 53: Cfr. anche B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, pp. 29 e 31.

²⁴ Cfr. per il rilievo assunto dalle iniziali riflessioni di Beniamino Caravita in argomento: G. DE VERGOTTINI, *Presentazione del libro di B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone, Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, 2016, in *federalismi.it.*, 3 gennaio 2018, n. 1/2018; S. GRASSI, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, *ivi*, 5 giugno 2023, 3, nota 1; G. MORBIDELLI, *Beniamino Caravita e il diritto dell'ambiente: contributo scientifico e impegno istituzionale*, *ivi*, 7 maggio 2025, 2025, 13. Cfr. altresì M. BELLETTI, *Beniamino Caravita e il diritto pubblico dell'ambiente. Riflessioni sulla riforma degli articoli 9 e 41 cost.*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, I, a cura di L. CASSETTI, F. FABRIZZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA, Napoli, 2024, pp. 5 ss.; P. LOGROSCINO, C.P. GUARINI, *La riforma ambientalista della Carta costituzionale. Dal suggerimento di Caravita alle prospettive aperte*, *ibid.*, pp. 313 ss.

per concentrarci sul lavoro scientifico di conoscenza di ciò che ci circonda in modo da “inventarsi un piano d’attacco alle circostanze”²⁵; ma anche, più in particolare, per sfruttare la riconosciuta capacità del diritto dell’ambiente di essere “spia significativa” di nuovi problemi e fronte di sperimentazione di soluzioni che contribuiscono a forgiare “categorie giuridiche rinnovate”²⁶ per provare a immaginare un futuro migliore.

2. *La tutela della biodiversità quale “alleato vitale” per la lotta ai cambiamenti climatici nella stagione delle transizioni*

A stagioni di crisi subentrano normalmente stagioni di cambiamento e di reazione per fare fronte alle sfide del momento. Quando però le criticità emerse sono di entità (dal punto di vista quantitativo e qualitativo) tali da richiedere interventi radicali, urgenti e incidenti allo stesso tempo su più fronti connessi²⁷, il passaggio da un prima a un dopo che appare necessario progettare per realizzare le conseguenti trasformazioni degli assetti sociali, economici, istituzionali e ambientali assume il valore paradigmatico della transizione²⁸ verso modelli di sviluppo che, attraverso il riallineamento tra tecniche di soddisfazione dei bisogni umani ed ecosistemi costruiti a misura dell’intrinseca problematicità delle vicende che

²⁵ Per questo genere di riflessioni, è d’obbligo il rinvio a J. ORTEGA Y GASSET, *El Hombre y la Gente* (1967), trad. it. di L. INFANTINO, con *Introduzione* di L. PELLICANI, *L’uomo e la gente*, Roma, 1996, pp. 33-48.

²⁶ Come messo bene in evidenza da G. ROSSI, *L’ambiente e il diritto*, in *Rivista quadrimestrale di diritto ambientale*, n. 0/2010, 11.

²⁷ Cfr. l’analisi contenuta in Aipda, *Annuario 2021, Il diritto amministrativo per la ripresa: nuove fragilità, nuovi bisogni, nuove sfide*, Milano, 2022, e ivi, in particolare, la pregevole sintesi dei problemi offerta da M. D’ALBERTI, *Diritto amministrativo e ripresa*, pp. 181-189.

²⁸ Su cui si vedano, tra i tanti, le riflessioni di G. SEVERINI, *La “transizione” come ordinamento giuridico*, in *giustiziainsieme.it.*, 24 novembre 2022; S. CASSESE, *Le pubbliche amministrazioni dinanzi alle transizioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2024, pp. 818 ss.; F. FRACCHIA, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, Napoli, 2024, pp. 5 ss., il quale sostiene che la relativa forza esplicativa deriva dal fatto di attraversare i grandi problemi della contemporaneità “esibendo problemi comuni: l’intreccio con la tecnologia e con la scienza, le ricadute in termini di giustizia, i riflessi sull’etica, l’impatto sulla vita di ciascuno di noi, lo sforzo profuso dalla politica ai vari livelli per gestirle”.

connotano la “pluralità” delle forme di vita²⁹, consentano di guardare con rinnovata fiducia al futuro.

Tra tutte, la transizione ecologica appare la prospettiva idealmente più ambiziosa³⁰, perché integra in una visione sistematica e strategica di lungo periodo una serie di cambiamenti radicali che si configurano come “volano”³¹ e “pre-condizione”³² per l’organizzazione di tutte le attività umane delle future generazioni³³.

²⁹ Cfr. per riferimenti G. D. COMPORI, *Energia, ambiente e sviluppo sostenibile*, in questa *Rivista*, 2022, pp. 737 ss. In prospettiva botanica, si veda l’efficace sintesi di A. CHIARUCCI, *Le arche della biodiversità. Salvare un po’ di Natura per il futuro dell’uomo*, Milano, 2024.

³⁰ Anche in termini di sfida culturale, come evidenziato da S. CASSESE, *Le pubbliche amministrazioni dinanzi alle transizioni*, cit., p. 820.

³¹ Così F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Diritto amministrativo*, 2021, pp. 785 ss. Cfr. anche gli scritti di G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all’ambiente per lo sviluppo*, e di A. MOLITERNI, *La transizione alla green economy e il ruolo dei pubblici poteri*, in *L’ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, a cura di G. ROSSI E M. MONTEDURO, Torino, 2020, rispettivamente pp. 5 ss. e 51 ss.

³² Così E. CHITI, *Pubblica amministrazione e transizione ecologica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2024, pp. 738 ss. Cfr. anche M. MONTEDURO, *Riflessioni sulla ‘primazia ecologica’ nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente. Atti del Convegno Aidambiente del 28 gennaio 2022*, Napoli, 2022, pp. 228 ss.; M. CECCHETTI, *Emergenze e tutela dell’ambiente: dalla “straordinarietà” delle situazioni di fatto alla “ordinarietà” di un diritto radicalmente nuovo*, in *federalismi.it.*, 24 luglio 2024, pp. 65 ss., spec. p. 76.

³³ F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023, pp. 94 ss. e pp. 299 ss., evidenzia che la posta in gioco non è più il formale rispetto dei limiti che riguardano singoli beni, attività o risorse, “ma la stabilità della coesistenza terrestre e che soggetto e oggetto sono inscindibili (anzi non possono neppure più essere definiti come tali)”. Sulla prospettiva intergenerazionale, si veda in particolare N. LIPARI, *A proposito del tempo*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2024, 819; e si legga Corte Cost., 13 giugno 2024, n. 105, sull’impianto di depurazione di Priolo Gargallo, che può considerarsi il punto di svolta rispetto al precedente rappresentato da Corte Cost., 9 maggio 2013, n. 85, sul noto caso Ilva, in *Foro it.*, 2014, I, 441. Il disegno di legge A.S. 1192 del 2024 recante “Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità della formazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materia” pone all’art. 4 il principio per cui “Le leggi della Repubblica promuovono l’equità intergenerazionale anche nell’interesse delle generazioni future”, introducendo la “Valutazione di impatto generazionale delle leggi” che consiste nell’analisi preventiva dei disegni di

È a tutti noto, in effetti, che il *Green Deal* avviato dalla Commissione europea nel dicembre del 2019 costituisce un progetto regolatorio ambizioso e fortemente innovativo, che combina diverse *policies* intorno al macro-obiettivo unificante della “neutralità climatica”³⁴.

Tale obiettivo di fondo, secondo la Normativa europea sul clima (Regolamento 2021/1119/UE), poggia su due elementi: i) la riduzione progressiva, fino all’azzeramento, delle emissioni di gas a effetto serra, e ii) l’aumento degli assorbimenti dai pozzi regolamentati nel diritto dell’Unione che includono soluzioni naturali e tecnologiche di cattura e stoccaggio del carbonio e di cattura e utilizzo dello stesso³⁵. Poiché dalla salute degli ecosistemi dipende la capacità di assorbimento delle emissioni di gas a effetto serra, che a sua volta costituisce come detto uno dei due decisivi fronti di azione per raggiungere il risultato della neutralità climatica, si capisce che la biodiversità si colloca al centro della strategia europea quale “alleato vitale nella lotta ai cambiamenti climatici”³⁶.

legge governativi “in relazione agli effetti ambientali o sociali ricadenti sui giovani e sulle generazioni future”. Previsione forse a carattere più informativo che decisionale che, però, esprime un importante segnale culturale, perché esplicita “la consapevolezza dell’impatto (...) della scelta sulle generazioni future, il che comporta evidentemente un’assunzione di responsabilità” (come notato da G. TULUMELLO, *Tutela dell’ambiente, attività amministrativa, sindacato giurisdizionale: un cambio di prospettiva?*, in *Diritto dell’economia*, 2024, pp. 260 ss.).

³⁴ Cfr. D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024, pp. 24 ss.; D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, Milano, 2024, pp. 18 ss..

³⁵ Cfr. gli artt. 1 e 2 del Regolamento 2021/1119/ UE del 30 giugno 2021. Cfr. altresì il considerando n. 22, a norma del quale “I pozzi di assorbimento del carbonio svolgono un ruolo essenziale nella transizione verso la neutralità climatica nell’Unione e, in particolare, i settori dell’agricoltura, della silvicoltura e dell’uso del suolo apportano un contributo importante in tale contesto”. Il considerando n. 23 sottolinea altresì “il triplice ruolo delle foreste” che, “in quanto pozzi di assorbimento, stoccaggio e sostituzione” contribuiscono alla riduzione dei gas a effetto serra nell’atmosfera, assicurando al contempo che le foreste continuino a crescere e a fornire molti altri servizi. Si vedano D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, cit., p. 26.

³⁶ Come precisa la stessa Commissione europea nella comunicazione del 20 maggio 2020, recante la *Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030*, “è la natura, alleato vitale nella lotta ai cambiamenti climatici, che regola il clima, e le soluzioni basate su di essa – come la protezione e il ripristino delle zone umide, delle torbiere e degli ecosistemi costieri, o la gestione sostenibile di zone marine, foreste, pascoli e terreni agricoli – saranno determinanti per la riduzione delle emissioni e l’adattamento ai cambiamenti

Mantenere la varietà degli ecosistemi in cui si svolge la vita degli uomini è ritenuto, dunque, essenziale non solo per il benessere fisico e mentale e per le attività economiche, stimandosi che oltre la metà del PIL mondiale dipende dalla natura e dai servizi che essa fornisce, e che tre dei settori economici più importanti, come edilizia, agricoltura e agroalimentare, ne sono fortemente dipendenti³⁷. Ma anche per la capacità di fare fronte ai cambiamenti globali, alle minacce per la salute e alle catastrofi scongiurando, nei limiti del possibile, estinzioni indotte dall'uomo.

Ciò, coerentemente anche con l'obiettivo di "un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente" prefigurato dall'art. 3, comma 3, del Trattato UE, impone di agire su due leve: anzitutto, la protezione della natura, per contrastare le principali cause di riduzione della biodiversità; quindi, il suo ripristino che, secondo il principio del guadagno netto, significa restituire alla natura più di quanto le viene sottratto.

Ancora una volta, sul punto è molto chiaro il monito lanciato cinque anni fa dalla Commissione europea nella Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, leggendosi al paragrafo 2.2. quanto segue: "Proteggere la natura mantenendola allo stato in cui si trova oggi non sarà sufficiente a farla ritornare parte della nostra vita. Per invertire la perdita di biodiversità il mondo deve coltivare una maggiore ambizione riguardo al ripristino della natura. Con un nuovo piano di ripristino della natura, l'Unione europea farà da apripista. Il piano contribuirà a migliorare lo stato di salute delle zone protette esistenti e nuove e riporterà una natura variegata e resiliente in tutti i paesaggi e gli ecosistemi: per far ciò occorre ridurre le pressioni sugli habitat e le specie e assicurare che gli ecosistemi siano sempre usati in modo sostenibile; occorre anche sostenere il risanamento della natura, limitare l'impermeabilizzazione del suolo e l'espansione urbana e contrastare l'inquinamento e le specie esotiche invasive. Il piano creerà posti di lavoro, concilierà le attività economiche con la crescita della natura e contribuirà a garantire la produttività nel lungo termine e il valore del nostro capitale naturale".

climatici. L'impianto di alberi e la creazione di infrastrutture verdi ci aiuteranno ad attenuare il calore in città e mitigare gli effetti delle catastrofi naturali" (par. 1).

³⁷ *Ibid.*, par. 1.

3. *Il Regolamento 2024/1191/UE sul ripristino della natura: il ripristino come processo a finalità realizzativa e le relative direttrici operative*

Il quadro sopra sommariamente delineato si è arricchito di un decisivo tassello con la pubblicazione nella G.U.C.E. del 29 luglio 2024 del Regolamento 2024/1191/UE, approvato il 24 giugno 2024 dopo una laboriosa gestazione durata quattro anni³⁸.

La c.d. *Nature Restoration Law* si compone di 28 articoli, suddivisi in sei parti (o capi), e di sette allegati tecnici dedicati alla classificazione degli habitat terrestri e marini interessati, alle specie marine e avicole da proteggere, agli indicatori da applicare per la valutazione degli ecosistemi agricoli e forestali, al catalogo delle misure di ripristino suggerite in base alle condizioni nazionali e locali specifiche ed alle evidenze scientifiche più recenti. Nel complesso, a dispetto del tiepido atteggiamento degli Stati nazionali che ha reso difficile il raggiungimento di una maggioranza qualificata e del clima di diffuso disinteresse dell'opinione pubblica³⁹, nonché delle posizioni critiche manifestate da certi fronti, come quello agricolo preoccupato per l'introduzione di eccessivi vincoli in termini di diminuzione delle aree coltivabili e di riduzione del commercio e del consumo di flora e fauna selvatiche⁴⁰, si tratta di un corpo regolatorio

³⁸ Cfr. in proposito: E. CISCATO, *Il carattere trasformativo del Regolamento europeo sul Ripristino della Natura nelle politiche ambientali*, in questa *Rivista*, 2024, 1122 pp. ss.; D. BEVILACQUA, *Regolamento sul ripristino della natura*, in *RGA online*, settembre 2024; M. FERRARA, *A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura (reg. UE 2024/1991)*, in *federalismi.it.*, 9 ottobre 2024, pp. 114 ss.; N. GABELLIERI, *Nature Restoration Law e programmazione ambientale: quali prospettive per la ricerca geografica storica*, in *Rivista geografica it.*, 2024, pp. 69 ss.; U. SALANITRO, *La tutela preventiva della biodiversità nel regolamento europeo sul ripristino della natura (Nature Restoration Law)*, in *AmbienteDiritto.it.*, 2025, pp. 1 ss.; R. DANOVARO, *Restaurare la natura. Come affrontare la più grande sfida del secolo. Strategie e tecniche di ripristino degli ecosistemi*, Milano, 2025, pp. 200 ss.

³⁹ Cfr. M. FERRARA, *A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura (reg. UE 2024/1991)*, cit., pp. 120 ss., la quale ricorda che il testo finale è stato approvato con il voto favorevole di 20 stati su 27 su una soglia minima di 15, espressivi di una percentuale risicata della popolazione interessata pari al 66,07% su una soglia minima del 65%, con il voto contrario tra l'altro proprio dell'Italia.

⁴⁰ M. FERRARA, *A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura (reg. UE 2024/1991)*, cit., p. 121; nonché N. GABELLIERI, *Nature Restoration Law e programmazione ambientale: quali prospettive per la ricerca geografica storica*, cit., p. 70.

abbastanza snello e compatto e che, soprattutto, rivela un approccio meno conservativo rispetto al passato in quanto più decisamente orientato all'imperativo dell'attuazione pratica di misure volte a trasformare in modo strutturale la relazione uomo-natura, la cui efficacia possa essere verificata attraverso il combinato rapporto di due coefficienti quantitativi, quali le superfici coperte e il tempo disponibile. Si punta, infatti, al coinvolgimento di almeno il 20% delle zone terrestri e almeno il 20% delle zone marine entro il 2030, e di tutti gli ecosistemi che necessitano di ripristino entro il 2050 (come prevede l'art. 1, par. 2).

La prospettiva realizzativa e diacronica⁴¹ della manovra si coglie meglio se si pone mente al modo in cui è definito il suo perno operativo.

Come ha cura, infatti, di precisare l'art. 3, par. 3, il *ripristino* va inteso come “*processo* volto ad aiutare, attivamente o passivamente, il ripristino di un ecosistema al fine di migliorarne la struttura e le funzioni, con lo scopo di conservare o rafforzare la biodiversità e la resilienza degli ecosistemi, migliorando una superficie di un tipo di habitat fino a portarla a un buono stato, ristabilendo la superficie di riferimento favorevole e migliorando l'habitat di una specie fino a portarlo a una qualità e quantità sufficienti”.

Tale precisazione semantica evidenzia subito la connotazione sostanziale, dinamica e programmatica dell'istituto che è posto al centro del sistema e che ne rappresenta, in qualche misura, la più emblematica chiave di lettura. Per ripristino, infatti, non si intende una tecnica rimediabile rivolta al passato e destinata a esaurire i propri effetti nel riportare nella condizione preesistente le matrici ambientali pregiudicate da un determinato evento dannoso⁴², ma un “processo” che guarda al futuro. Non una puntuale misura di reazione a condotte illecite perturbanti una situazione data di equilibrio che si intende conservare, ma piuttosto un insieme di azioni (conoscitivo-ricognitive, valutative, decisorie, di monitoraggio e controllo, di revisione e aggiornamento) che si proiettano nel

⁴¹ Cfr. B. BOSCHETTI, *Eco-design giuridico (trasformativo) per la “net-zero age” e la sua economia*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2022, pp. 823-827; E. CISCATO, *Il carattere trasformativo del Regolamento europeo sul Ripristino della Natura nelle politiche ambientali*, cit., pp. 1125, 1128, 1133.

⁴² Così giustamente U. SALANITRO, *La tutela preventiva della biodiversità*, cit., p. 6. Cfr. anche N. GABELLIERI, *Nature Restoration Law e programmazione ambientale: quali prospettive per la ricerca geografica storica*, cit., 72-73.

tempo futuro per inseguire e fronteggiare la realtà in divenire degli avvenimenti⁴³ e che sono funzionalmente orientate a realizzare “un miglioramento concreto e misurabile dello stato degli ecosistemi” (considerando n. 32) per il conseguimento dell’obiettivo fondamentale del “recupero a lungo termine e duraturo della biodiversità e della resilienza (...) in tutte le zone terrestri e marine degli Stati membri” (art. 1, par. 1, lett. a).

Siffatto processo viene poi meglio definito con riferimento a precisi e diversificati contesti problematici e relativi target (qualitativi e quantitativi) di miglioramento, articolandosi soprattutto nelle seguenti direttrici operative: a) riportare in buono stato (per tale intendendosi ex art. 3, n. 4, quello funzionale a garantire un elevato livello di integrità, stabilità e resilienza ecologica necessario per garantirne il mantenimento a lungo termine) le caratteristiche fondamentali degli habitat terrestri, costieri e di acqua dolce e marini che attualmente non lo sono⁴⁴; b) ristabilire i medesimi tipi di habitat nelle zone che attualmente non li ospitano, al fine di raggiungere la superficie di riferimento favorevole per ciascuno di essi (per tale intendendosi, ex art. 3, n. 8, l’estensione minima, o se questa non è sufficiente quella aggiuntiva, necessaria per garantire la sostenibilità a lungo termine di un tipo di habitat, delle sue specie tipiche o della sua composizione di specie tipiche e di tutte le relative variazioni ecologiche significative)⁴⁵; c) ripristinare gli habitat protetti dalle diretti-

⁴³ Appropriata, al riguardo, appare la chiave di lettura del fisico C. ROVELLI, *L'ordine del tempo*, Milano, 2017, 87, secondo cui “pensare il mondo come un insieme di eventi, di processi, è il modo che permette di meglio coglierlo, comprenderlo, descriverlo. È l’unico modo compatibile con la relatività. Il mondo non è un insieme di cose, è un insieme di eventi”. Cfr. altresì R. DANOVARO, *Restaurare la natura. Come affrontare la più grande sfida del secolo. Strategie e tecniche di ripristino degli ecosistemi*, cit., 96 pp. ss., p. 201, p. 207, il quale sottolinea l’importanza del passaggio da un approccio “passivo” consistente “nel lasciare che sia la natura stessa a recuperare naturalmente le proprie caratteristiche originarie, attraverso le proprie caratteristiche di resilienza ecologica”, a uno “attivo” configurato come “terapia intensiva” per effetto della messa in atto nel lungo periodo di “una serie di azioni e pratiche” da parte dell’uomo.

⁴⁴ Cfr. l’art. 4, par. 1, che definisce anche in termini puntuali le percentuali di copertura da raggiungere nei prossimi anni: entro il 2030 su almeno il 30% della superficie totale di tutti gli habitat previsti nell’All. I, entro il 2040 su almeno il 60%, per arrivare al 90% nel 2050. Cfr. anche, con analoghe scansioni temporali e percentuali, l’art. 5 e l’All. II per gli habitat marini.

⁴⁵ Cfr. l’art. 4, par. 4, e ivi l’ulteriore declinazione temporale delle percentuali di copertura da raggiungere.

ve 92/43/CEE (relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatica) e 2009/147/CE (relativa alla conservazione degli uccelli selvatici) per migliorarne qualità, quantità e connettività⁴⁶.

Poiché con processo si è soliti intendere tanto il percorso procedimentale che identifica i diversi passaggi necessari a condurre a un certo risultato, quanto l'esito decisionario di tale *iter*, in termini di misure precettive adottate, l'analisi che segue sarà partitamente dedicata ai due diversi aspetti del tema.

4. *I Piani nazionali di ripristino: fasi, tempi e metodo di un processo decisionale multilivello e cogestito*

Momento centrale del delineato processo è la preparazione e approvazione dei piani nazionali di ripristino, aspetti a cui sono dedicati gli artt. 14-17 del Regolamento.

Si scopre così che le complesse e innovative *policies* immaginate a livello europeo per realizzare misure di ripristino della natura poggiano su tradizionali strumenti di tipo amministrativo la cui definizione e attuazione è riservata alle amministrazioni degli Stati nazionali.

Il che fa capire alcune tensioni che entrano in gioco tra variabili del sistema e ne lascia in qualche modo presagire anche alcuni problemi attuativi. Infatti, partendo dal generale al particolare, si possono evidenziare due differenziali: uno di tipo istituzionale e uno di tipo strumentale. Il primo riguarda lo scarto che normalmente esiste tra tematiche che richiederebbero una forte capacità adattiva delle istituzioni chiamate ad affrontarle ed arene deliberative "capaci di intrecciare la loro attività" in funzione di una risposta unitaria e coerente⁴⁷ e amministrazioni nazionali che, invece, per il loro particolare retaggio storico-culturale, tendono a operare in modo decentrato e hanno una bassa capacità reattiva a spinte esogene. Il secondo attiene allo scarto che si profila tra una strategia di ri-progettazione della complessità delle forme di vita del mondo e l'im-

⁴⁶ Cfr. l'art. 4, par. 7, e l'art. 5, par. 5.

⁴⁷ Così, efficacemente, S. CASSESE, *La pubblica amministrazione dinanzi alle transizioni*, cit., 819.

piego di un vecchio arnese dotato di una “intima carica ideologica” e legato “a doppio filo” con politiche di governo impiegate nell’assai più angusta prospettiva della limitazione e del controllo preventivo di determinate libertà e iniziative umane nella datata stagione del dirigismo statualistico⁴⁸.

La disciplina europea affronta in parte il primo nodo, mentre lascia aperto il secondo, anche se indica alcuni elementi utili a un aggiornamento delle sue chiavi di lettura.

Dalla lettura del Capo III del Regolamento e anche degli artt. 20 (monitoraggio) e 21 (comunicazioni) del Capo IV si trae, infatti, l’impressione che la dialettica generale-particolare è destinata ad essere governata dal consolidato metodo dualistico secondo cui l’indirizzo e il controllo della strategia sono mantenuti al centro in capo alla Commissione e la proposta, l’attuazione e il monitoraggio sono affidati alle periferiche amministrazioni domestiche. Siffatto schema operativo, in effetti, è solo in apparenza paradossale, in quanto per un verso favorisce l’accentramento a livello sovranazionale della definizione delle linee strategiche di politiche che possono essere adeguatamente affrontate solo a livello globale; per altro verso, valorizza il ruolo dei decisori locali nella fase conoscitiva dei problemi e nella mappatura delle aree geografiche meritevoli di ripristino, così come nella definizione e attuazione delle misure più idonee, e poi ancora nella manutenzione e variazione delle stesse all’esito del monitoraggio dei relativi esiti nei singoli contesti geografici di riferimento. Garantendo così, per il combinato effetto dei due momenti, un approccio adattivo, flessibile e trasversale ai problemi, la legittimazione e responsabilizzazione delle scelte, l’integrazione dal basso verso l’alto dei principali attori implicati, la trasparenza dei processi decisionali e la certezza giuridica in ordine ai suoi contenuti ed effetti⁴⁹.

Tale trama è riflessa sin dall’art. 1, par. 2, che parla di un quadro europeo nel cui ambito gli Stati membri attuano misure di ripristino efficaci, così delineando la classica scansione: quadro europeo con obiettivi generali e misure attuative nazionali.

⁴⁸ Cfr. sin d’ora M. D’ORSOGNA, *Pianificazione e programmazione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, V, Milano, 2006, 4298.

⁴⁹ Cfr. D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, cit., 92 ss.

La più puntuale disciplina contenuta nelle parti dedicate alla pianificazione nazionale delle misure di ripristino lascia peraltro trasparire un elemento di specificità rispetto alle indicazioni di apertura.

Poiché infatti, secondo l'antico adagio fidarsi è bene e anche necessario ma non fidarsi è meglio, ivi si trovano delineati strumenti procedurali più articolati e raffinati per tenere sotto controllo l'operato degli Stati e delle loro amministrazioni⁵⁰.

In proposito si nota, infatti, come già accaduto per esempio per i PNIEC di cui agli artt. 4 e seguenti del Regolamento 2018/1999/UE sulla *Governance dell'Unione dell'energia* (per i quali il ruolo endo-procedimentale della Commissione è stato rafforzato con l'art. 7 del Regolamento 2021/1119), che il dualismo dei piani assume le più significative sembianze della cogestione dei diversi momenti del processo di programmazione delle iniziative. Il che avviene secondo una linea di reciproca interlocuzione, collaborazione e confronto, e con scansioni cronologiche e valutative che richiamano l'idealtipo della pianificazione urbanistica⁵¹, e che sono in questi termini compendiabili: preparazione di un progetto di piano (secondo un formato tipo peraltro indicato dalla Commissione) da parte degli Stati membri entro il primo settembre 2026 (artt. 14-15); fase incoativa del processo, che, a sua volta, presuppone lo svolgimento di una preliminare e articolata attività conoscitiva i) di mappatura-ricognizione-quantificazione delle superfici e zone degli ecosistemi degli habitat interessati, e ii) di studio, alla luce delle evidenze scientifiche più recenti e attendibili, delle misure di intervento più appropriato in funzione delle "condizioni nazionali e locali specifiche" (tenendo oltre tutto conto delle indicazioni generali offerte a titolo esemplificativo dall'Allegato

⁵⁰ Su tali aspetti, si vedano: S. PELLIZZARI, *Capacità amministrativa e ruolo di regia della Commissione europea nei processi di riforma degli Stati membri*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2024, pp. 995 ss.; G. BERTEZZOLO, *Commissione europea e supporto alle riforme, in particolare nel settore della transizione verde*, *ivi*, pp. 1015 ss.; S. FRANCA, *I poteri della Commissione nell'attuazione del Green Deal*, *ivi*, pp. 1033 ss..

⁵¹ Per un confronto tra le misure di attuazione del Green New Deal e la pianificazione urbanistica, si veda D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, cit., 294. Sulla pianificazione urbanistica come archetipo del bilanciamento degli interessi, si vedano A. BARTOLINI, "Legacy": *il lascito della legge urbanistica*, in *Scritti in onore di Filippo Salvia*, Napoli, 2023, p. 63; S. AMOROSINO, *Retaggi della legge urbanistica e principi del governo del territorio*, in *Id.*, *La regolazione del mercato territorio. Per un diritto urbanistico effettivo*, Torino, 2023, p. 33.

VII); valutazione del progetto di piano entro 6 mesi “in stretta collaborazione con lo Stato membro” da parte della Commissione, la quale, con l’assistenza di esperti o dell’AEA, può presentare eventuali osservazioni inerenti il merito delle misure proposte e la loro adeguatezza rispetto al conseguimento degli obiettivi prefissati (art. 17, par. 1-4); esame delle osservazioni da parte degli Stati, che devono motivatamente tenere conto delle stesse e, quindi, alla luce dei principi generali di leale collaborazione tra livelli di governo (artt. 120 cost., e 4, comma 3, Trattato UE) e del contraddittorio tra soggetti coinvolti in un medesimo procedimento (artt. 3, 7, 10, 14 e ss. della L. n. 2421/1990), prendere posizione specifica rispetto al loro pertinente contenuto, procedendo alla conseguente messa “a punto” delle misure ipotizzate; approvazione del piano definitivo da parte degli Stati membri entro 6 mesi dal ricevimento delle osservazioni, con conseguente pubblicazione e presentazione del testo finale alla Commissione (art. 17, par. 4-6).

Estremamente significative sono anche le scansioni che caratterizzano i momenti successivi del processo pianificatorio. È infatti previsto che all’approvazione delle misure di ripristino segua il monitoraggio⁵² sul relativo stato di attuazione in relazione allo stato di salute dei vari tipi di habitat, effettuato sulla base di banche dati elettronici e di sistemi di informazione geografica e sfruttando le opportunità offerte dall’intelligenza artificiale e dall’analisi e trattamento avanzati dei dati, i cui esiti devono essere resi pubblici e accessibili a tutti (art. 20). I piani nazionali sono quindi sottoposti a periodiche attività di riesame (entro il 30 giugno 2023, poi entro il 30 giugno 2042 e, successivamente, almeno una volta ogni 10 anni), che possono condurre a rivederne il contenuto con l’inclusione di misure aggiuntive nel caso in cui i dati raccolti con la campagna di monitoraggio

⁵² Aspetto su cui è destinata ad incidere anche la proposta di Direttiva UE sul monitoraggio e la resilienza del suolo (Normativa sul monitoraggio del suolo), approvata dal Parlamento il 10 aprile 2024 e il cui orientamento generale è stato definito dal Consiglio Ambiente nella 4032^a sessione tenutasi il 17 giugno 2024, che – in vista dell’obiettivo a lungo termine di conseguire suoli sani entro il 2050, per la loro elevata capacità di fornire servizi ecosistemici e, quindi, per l’interconnessione capillare con la biodiversità di cui sono fornitori al 25% – istituisce un articolato sistema di monitoraggio e valutazione della salute del suolo che dovrà essere attuato da apposite autorità nazionali competenti a livello appropriato, in relazione ad aree territoriali risultanti dall’intersezione di dati di omogeneità statistica e sulla base di descrittori (parametri fisici, chimici e biologici) e criteri articolati in valori obiettivo sostenibili e valori limite operativi.

indichino che le misure attuate non sono sufficienti per conseguire gli obiettivi di ripristino prefissati. In ogni caso, la manutenzione e revisione dei piani è condotta tenendo conto dei progressi compiuti nell'attuazione dei piani, delle migliori evidenze scientifiche e conoscenze disponibili sui cambiamenti climatici e sui cambiamenti attesi delle condizioni ambientali dovuti ai medesimi cambiamenti climatici (art. 19). Infine, è previsto che gli Stati comunichino per via elettronica alla Commissione (secondo formati, strutture e modalità tipo che possono essere prescritte dalla stessa Commissione con l'assistenza dell'AEA), entro il 30 giugno 2028 e successivamente almeno ogni tre anni, i dati relativi alle zone oggetto delle misure di ripristino adottate e il loro contributo all'impegno di piantare almeno tre miliardi di nuovi alberi entro il 2030 in tutta l'Unione, riferendo altresì sui progressi compiuti nell'attuazione dei piani nazionali, sul conseguimento degli obiettivi e adempimento degli obblighi previsti, sull'efficacia delle misure di compensazione adottate per garantire che l'eventuale deterioramento dei tipi di habitat e degli habitat delle specie non sia significativo a livello di ciascuna regione biogeografia nei rispettivi territori, sullo stato degli investimenti effettuati rispetto a quelli previsti (art. 21). Dati e informazioni suscettibili di elaborazione e valutazione da parte dell'AEA per presentare periodicamente (ogni tre anni dopo il 2028, e ogni sei anni dopo il 2032) alla Commissione una panoramica e una relazione tecnica sui progressi compiuti verso il conseguimento degli obiettivi di ripristino stabiliti (art. 20, par. 4 e 5).

Gli elementi qualificanti del delineato processo di elaborazione, definizione, attuazione e controllo, a fini di eventuale manutenzione-revisione delle misure di ripristino, emergono già dal considerando n. 83 del Regolamento, a norma del quale: “Gli Stati membri dovrebbero promuovere un approccio equo e trasversale alla preparazione e all'attuazione dei loro piani nazionali di ripristino. Dovrebbero mettere in atto le misure necessarie per coinvolgere le autorità locali e regionali, i proprietari terrieri e gli utilizzatori dei terreni e le loro associazioni, le organizzazioni della società civile, la comunità imprenditoriale, le comunità della ricerca e dell'istruzione, gli agricoltori, i pescatori, i silvicoltori, gli investitori e altri portatori di interessi pertinenti nonché il grande pubblico in tutte le fasi della preparazione, della revisione e dell'attuazione dei piani nazionali di ripristino, e per promuovere il dialogo e la diffusione di informazioni scientifiche sulla biodiversità e sui benefici del ripristino”.

Troviamo in sostanza qui compendiate: il coordinamento tra i livelli di governo, il coinvolgimento attivo e tempestivo in tutte le fasi del processo decisionale dei principali attori e portatori di interessi pertinenti, nonché del c.d. grande pubblico, il dovere di ascolto della scienza e il costante dialogo interdisciplinare con le comunità scientifiche di riferimento, ai fini dell'uso consapevole delle migliori conoscenze e informazioni disponibili sulla biodiversità⁵³.

L'apertura e trasparenza del procedimento è assicurata anche dall'art. 14, par. 20, che impone agli Stati membri di adoperarsi affinché “la preparazione del piano di ripristino sia aperta, trasparente, inclusiva ed efficace e che al pubblico, compresi tutti i pertinenti portatori di interessi, siano offerte tempestivamente possibilità effettive di partecipare alla preparazione del piano”. Ivi si aggiunge che le consultazioni devono avvenire in modo conforme alle prescrizioni contenute nella Direttiva 2001/42/CE⁵⁴. In proposito, il Ministro dell'Ambiente e della sicurezza energetica ha già anticipato nel *question time* alla Camera dei Deputati (seduta 310)

⁵³ Cfr. in particolare l'art. 14, par. 5, che evoca “un processo e una valutazione aperti ed efficaci basati sulle evidenze scientifiche più recenti”. In generale, sui legami di reciprocità e i modelli di interazione tra scienza e sistemi di governo, si veda M. TALLACCHINI, *Scienza e potere*, in *Enciclopedia del diritto, I tematici*, V, *Potere e costituzione*, Milano, 2023, 1059 e ss., e 1088 ss., per la distinzione tra il modello statunitense di politiche fondate sul sapere scientifico (*science-based policies*) e quello europeo della scienza per finalità pubbliche (*policy-related science*) che guarda all'interazione tra scienza e valori. Cfr. altresì, con specifico riferimento al tema in oggetto, i saggi pubblicati nel n. 1/2024 della *Rivista quadrimestrale di diritto ambientale*.

⁵⁴ Il cui art. 6 così dispone: “1. La proposta di piano o di programma ed il rapporto ambientale redatto a norma dell'articolo 5 devono essere messi a disposizione delle autorità di cui al paragrafo 3 del presente articolo e del pubblico. 2. Le autorità di cui al paragrafo 3 e il pubblico di cui al paragrafo 4 devono disporre tempestivamente di un'effettiva opportunità di esprimere in termini congrui il proprio parere sulla proposta di piano o di programma e sul rapporto ambientale che la accompagna, prima dell'adozione del piano o del programma o dell'avvio della relativa procedura legislativa. 3. Gli Stati membri designano le autorità che devono essere consultate e che, per le loro specifiche competenze ambientali, possono essere interessate agli effetti sull'ambiente dovuti all'applicazione dei piani e dei programmi. 4. Gli Stati membri individuano i settori del pubblico ai fini del paragrafo 2, compresi i settori del pubblico che sono interessati dall'iter decisionale nell'osservanza della presente direttiva o che ne sono o probabilmente ne verranno toccati, includendo le pertinenti organizzazioni non governative quali quelle che promuovono la tutela dell'ambiente e altre organizzazioni interessate. 5. Gli Stati membri determinano le specifiche modalità per l'informazione

del 19 giugno 2024 che la redazione del piano sarà preceduta dalle fasi di consultazione e partecipazione pubblica e che il testo sarà sottoposto a VAS.: in tale modo evidenziando, pure in mancanza di indicazioni più puntuali circa la procedura da seguire per la formazione dei piani, l'importanza attribuita a tali momenti nell'economia del processo pianificatorio e come gli stessi saranno assistiti dalle garanzie offerte dalle migliori tecniche disponibili per trattare le dialettiche e i conflitti tra le diverse posizioni coinvolte.

Per il resto, pare che allo stato si debba tenere conto, come in tutte le attività di durata proiettate nel futuro che identificano il concetto logico (prima che giuridico) di pianificazione⁵⁵, dei seguenti ulteriori aspetti del processo in esame: temporali, spaziali e metodologici.

La prospettiva temporale – come emerge dai già richiamati riferimenti normativi – è ampia dovendo coprire il periodo fino al 2050 e anche modulare. Il che costringe gli Stati ad assumere una visione più propriamente strategica e di lunga durata, temperando così la tendenza dei Governi a operare con manovre contingenti che guardano al breve periodo inseguendo un “ambientalismo in versione elettorale e a forza centripeta”⁵⁶. Allo stesso tempo, però, la scansione di tale orizzonte temporale in periodi intermedi di più corto raggio permette di verificare strada facendo la realizzazione pratica delle misure assicurando alle stesse capacità adattiva e responsiva rispetto ai contesti di riferimento.

La dimensione spaziale è ampia e globale, dovendosi considerare il quadro d'insieme delineato dall'art. 1 e il contributo dato dai singoli Stati al conseguimento degli obiettivi del recupero duraturo della biodiversità e della resilienza degli ecosistemi in tutte le zone terrestri e marine dell'Unione; e allo stesso tempo anche limitata e locale, data l'importanza della mappatura e rilevazione dei singolari contesti geografici (urbani, agricoli e forestali) che necessitano di ripristino e la necessità di tenere conto della “diversità delle situazioni in regioni diverse” dipendenti da specifici fattori sociali, economici e culturali, caratteristiche locali e densità della popolazione (art. 14, par. 17). Talvolta, come per gli ecosistemi

e la consultazione delle autorità e del pubblico”. Mentre l'art. 7 parla di consultazioni transfrontaliere.

⁵⁵ Sul quale si rinvia a M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIII, Milano, 1983, pp. 629 ss.

⁵⁶ Problema messo in evidenza da M. FERRARA, *op. cit.*, p. 122.

urbani, emerge il *favor* verso l'aggregazione in zone omogenee di ecosistemi comuni a città, piccole città e sobborghi (art. 14, par. 4). Indicazioni tutte che fanno capire come l'ambito di riferimento è determinato non da astratte geometrie di sistema ma dalla necessità pratica che le misure oggetto di regolazione si adattino funzionalmente alle caratteristiche peculiari della stessa fattispecie programmatica.

Tutto ciò porta, in ultima analisi, a evidenziare un metodo di azione e di decisione che appare più simile a quello problematico e induttivo proprio della scienza che a quello genealogico e deduttivo che storicamente caratterizza i poteri esecutivi degli Stati continentali. Un metodo che, anziché puntare sull'astratta e infeconda idea di un interesse pubblico definito *ex ante* a livello normativo e magicamente ritenuto capace di guidare in senso attuariale l'azione delle amministrazioni pubbliche, ruota intorno alla scoperta selettiva di fatti e relative soluzioni secondo la sequenza: individuazione del problema-definizione scientifica dei suoi connotati-scoperta mediante prova per errore della soluzione più adeguata-falsificazione e revisione della stessa per effetto delle scoperte successive. In tale senso, valgono i ripetuti richiami già evidenziati al necessario e costante dialogo con la scienza per assumere iniziative tecnicamente idonee ad incidere in misura effettiva e duratura sugli ecosistemi dei contesti geografici di riferimento. Inoltre, data la dimensione scalare degli scenari problematici, appare oltre modo eloquente il contenuto dell'art. 14, par. 19, che, anche se dedicato agli ecosistemi marini, assume indubbia valenza generale. Ivi si prevede, infatti, una sorta di analisi sussidiaria delle questioni da affrontare, nel senso che, qualora emergano elementi che possano impedire il rispetto degli obblighi di ripristino degli ecosistemi e che richiedano misure transazionali che esulano dalla esclusiva competenza dello Stato membro, questo deve appellarsi agli altri Stati membri, alla Commissione e anche alle organizzazioni internazionali al fine di descrivere i termini fattuali e scientifici dei problemi individuati e delineare le possibili soluzioni: soluzioni che sono, dunque, a questo punto, il frutto di un'analisi congiunta con i livelli di governi idonei in quanto dotati delle necessarie risorse e conoscenze.

5. *Contenuti ed effetti delle misure di ripristino: una strategia regolatoria integrata per dare forma a una nuova visione dei rapporti tra luoghi e natura*

Il contenuto del piano è composto da un insieme composito di misure precettive che costituiscono frutto di attività intellettive e precettive a carattere sia quantitativo-accertativo sia più spiccatamente qualitativo-valutativo.

Vanno nella prima direzione tutte le indicazioni, in parte già vedute, relative alla individuazione e mappatura delle zone che necessitano di ripristino, alla quantificazione delle superfici da ripristinare tenendo conto dei diversi tipi di habitat⁵⁷, alla indicazione dei motivi per cui non appare possibile mettere in atto entro il termine finale del 2050 le misure necessarie per raggiungere la superficie di riferimento favorevole di uno specifico tipo di habitat e alla giustificazione della percentuale inferiore individuata, alla descrizione delle misure di ripristino previste o attuate precisando quali di esse sono già previste o attuate nell'ambito della rete Natura 2000, alla spiegazione del sistema delle misure di compensazione da adottare per ogni caso di deterioramento significativo, all'inventario delle barriere da rimuovere, al resoconto degli indicatori per gli ecosistemi agricoli e forestali scelti per rafforzare la relativa biodiversità, al calendario per l'attuazione delle misure di ripristino, all'analisi degli impatti socioeconomici prevedibili e dei benefici attesi per effetto dell'attuazione delle misure di ripristino, alla stima delle esigenze di finanziamento per l'attuazione delle misure.

⁵⁷ Operazione a sua volta complessa e articolata, che richiede (come precisato dall'art. 14, par. 2) un serie di accertamenti compiuti sulla base delle informazioni tecnico-scientifiche disponibili, e che riguardano: la superficie totale dell'habitat di riferimento e la sua distribuzione attuale, la superficie che non è in buono stato, la superficie di riferimento favorevole, che è cioè considerata (ai sensi dell'art. 3, n. 8) quella minima necessaria per garantire la sostenibilità a lungo termine del tipo di habitat e delle sue specie tipiche o della composizione delle stesse, le zone più adatte al ristabilimento dei tipi di habitat in considerazione delle modifiche ambientali in corso e previste dovute ai cambiamenti climatici, la qualità e la quantità sufficienti degli habitat delle specie necessarie per raggiungere il loro stato di conservazione soddisfacente (indicazioni quantitative che a loro volta rinviano, ex art. 3, nn. 9 e 10, alla idoneità a soddisfare le esigenze ecologiche della specie in qualsiasi fase del suo ciclo biologico in modo che essa continui a lungo termine a essere un elemento vitale del suo habitat nella sua area di ripartizione naturale).

Vanno invece nella seconda direzione i richiami alle complesse scelte valoriali e di merito che sono necessarie per risolvere conflitti tra diverse alternative praticabili in ordine alle strategie di ripristino relative a determinati habitat in cui confluiscono molteplici pressioni (e, quindi, problematiche) di tipo antropico, sociale, economico, ambientale, paesaggistico e naturalistico.

Tale è il caso, per esempio, delle opzioni in tema di ripristino degli ecosistemi urbani, che (in base al considerando 47) rappresentano circa il 22% della superficie terrestre dell'Unione, ove vive la maggioranza dei suoi cittadini, e costituiscono, quindi, habitat importanti per la biodiversità (in particolare per le piante, gli uccelli e gli insetti compresi gli impollinatori), fornendo molti servizi ecosistemici essenziali⁵⁸ (tra cui la riduzione e il contenimento del rischio di catastrofi naturali, ad esempio per le inondazioni e gli effetti “da isole di calore urbano”, il raffrescamento, le attività ricreative, la depurazione dell'acqua e dell'aria, nonché la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici). In questi contesti territoriali complessi la necessità di arrestare entro il 31 dicembre 2030 la perdita netta di superficie totale degli spazi verdi urbani⁵⁹ e di fissare dal primo gennaio 2031 una tendenza all'aumento di tale superficie mediante la loro integrazione negli edifici e nelle infrastrutture denota non solo l'impegno verso rinverdimenti idonei ad aumentare la capacità di assorbimento degli inquinanti, ma più in generale, il profondo ripensamento di politiche di governo degli spazi urbani capaci di cogliere in una visione unitaria le relazioni tra componenti biotiche e abiotiche che connotano in termini evolutivi i metabolismi energivori e inquinanti di ambienti fortemente antropizzati, in una prospettiva che va ben oltre i temi del consumo di suolo e della rigenerazione dei contesti periferici e

⁵⁸ Sulla cui importanza, anche per sviluppare una forma di tutela del suolo non esclusivamente incentrata sul “fine di preservare la pubblica incolumità”, si veda F. DE LEONARDIS, *Verso un ampliamento delle ragioni di tutela del suolo: la valorizzazione dei suoi servizi eco sistemici*, in questa *Rivista*, 2025, pp. 31 ss.

⁵⁹ Definiti dall'art. 3, n. 20, in termini di “superficie totale di alberi, di boscaglie, di arbusti, di vegetazione erbacea permanente, di licheni e di muschi, di stagni e di corsi d'acqua presente nelle città, nelle piccole città e nei sobborghi, calcolata sulla base dei dati forniti dal servizio di monitoraggio del territorio di Copernicus nell'ambito del programma spaziale dell'Unione e, se disponibili per lo Stato membro interessato, da altri opportuni dati supplementari forniti da tale Stato membro”.

degradati⁶⁰. Con particolare attenzione anche ai possibili rischi di gentrificazione connessi a operazioni stilistiche e d'avanguardia che guardano a interessi turistico-ricettivi o economico-finanziari-immobiliari più che alle esigenze di giustizia sociale e inclusività delle collettività interessate⁶¹. E assicurando complementarietà e integrazione con le diverse strategie programmatiche già in corso di attuazione a livello nazionale, come quella per lo sviluppo delle aree interne riservata a un apposito “Piano strategico nazionale delle aree interne” (PSNAI)⁶², o la politica di coesione volta a intervenire nei settori delle risorse idriche, infrastrutture per il rischio idrogeologico e idraulico, protezione dell'ambiente, rifiuti, trasporti e mobilità sostenibile, energia, sostegno allo sviluppo sostenibile, contrastando in modo particolare il disagio socio-economico e

⁶⁰ Come giustamente osservato da E. BOSCOLO, *Ambiente nell'urbano e nell'extraurbano. Tecniche urbanistiche di tutela degli ecosistemi*, in *Rivista quadrimestrale di diritto ambientale*, 2024, pp. 159 ss., 170; ID., *Un catalogo di principi (operanti) per l'urbanistica contemporanea*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2024, II, 99 ss. Cfr. anche in argomento: P. URBANI, *Ripensare la città o la città contemporanea? Note a margine*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2021, pp. 831 ss.; il fascicolo monografico *Munus*, 2021, 3, *Scienze delle Città. Lo sperimentalismo urbano come principio generale del rapporto tra città, scienza e innovazione*, a cura di C. IAIONE; S. AMOROSINO, *L'effettività delle regolazioni del territorio al tempo dell'urbanistica “liquida”*, in *Urbanistica e appalti*, 2022, pp. 616 ss.; C. LAURI, *L'ordinamento giuridico della smart city. Sovranità e autonomie urbane*, Napoli, 2023; G.M. MARENGHI, *La città nuova nel nuovo diritto. Rigenerazione urbana e destinazione urbanistica*, Napoli, 2024; *Smart. City. Innovazione, impatto sociale, sostenibilità ambientale, profili giuridici*, a cura di G. CASSANO, F. COSTANTINO, E.M. TRIPODI, Pisa, 2024.

⁶¹ Cfr. in argomento le osservazioni di M.M. LINDE, *La rinaturalizzazione della città: strategie, regolamentazione e conflitti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2024, pp. 680 e 690, il quale evidenzia i conflitti di interessi insiti in politiche di *greening* urbano utilizzate come “strumenti di dinamizzazione del mercato immobiliare” che agiscono, dunque, come “fattore di espulsione” degli abitanti con ridotto potere di acquisto e contribuiscono ad acuire la disegualianza tra i cittadini.

⁶² Di competenza di una Cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e presieduta dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, e finalizzato a individuare “le priorità strategiche, con particolare riguardo ai settori dell'istruzione, della mobilità, ivi compresi il trasporto pubblico locale e le infrastrutture per la mobilità, e dei servizi socio-sanitari, cui destinare le risorse del bilancio dello Stato, disponibili allo scopo, tenendo conto delle previsioni del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e delle risorse europee destinate alle politiche di coesione” (cfr. l'art. 7, comma 3, del D.L. 19 settembre 2023 n. 124, convertito con modificazioni dalla L. 13 novembre 2023 n. 162).

abitativo nelle periferie⁶³; o di prossima introduzione, come quella volta alla rigenerazione culturale delle periferie, delle aree interne e delle aree svantaggiate caratterizzate da marginalità sociale ed economica, degrado urbano, denatalità e spopolamento, che dovrebbe essere oggetto del “Piano Olivetti per la cultura” di competenza dell’apposito Ministro⁶⁴.

Significativo è anche il fronte degli ecosistemi agricoli (su cui si soffermano i considerandi nn. 54-58), che sollecita un approccio consapevole alla multifinalità delle varie componenti del settore agro-naturale⁶⁵ che vada oltre la tralaticia visione dei relativi ambiti territoriali come residuali argini di difesa contro la minacciosa espansione dell’edificato⁶⁶, invitando a considerare il rischio di perdita non solo di territorio ma,

⁶³ Cfr. gli artt. 1-4 del D.L. 7 maggio 2024 n. 60, recante ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, convertito con modificazioni dalla L. 4 luglio 2024 n. 95.

⁶⁴ Cfr. l’art. 1 del D.L. 27 dicembre 2024, n. 210, recante misure urgenti in materia di cultura. Nella relazione governativa al disegno di legge A.C. n. 2183 di conversione del D.L., si legge che il Piano Olivetti non si sovrapporrà agli altri piani citati e che, quindi, sarà occasione per “l’elaborazione di una strategia nazionale rivolta allo specifico settore della cultura e a tutte le aree del Paese, nel rispetto e in complementarietà con le programmazioni esistenti”.

⁶⁵ Sulle cui complessità e specificità si può rinviare a G.A. PRIMERANO, *Il carattere multifunzionale dell’agricoltura tra attività economica e tutela dell’ambiente*, in *Diritto amministrativo*, 2019, pp. 837 ss.; W. GASPARRI, *Consumo di suolo e sviluppo sostenibile nella destinazione agricola dei suoli*, in *Diritto pubblico*, 2020, pp. 421 ss.; L. LEONE, *A Renewed EU Soil Strategy for Climate-Smart Agriculture*, in *Rivista quadrimestrale di diritto ambientale*, 2023, 75; A.G. CARAGLI, M. LEGGIO, *Governance e regolazione del settore agroalimentare verso il paradigma One Health*, Torino, 2024; R. PENNAZIO, *Biodiversità, risorse fitogenetiche e diritti fondamentali in agricoltura*, Bari, 2024.

⁶⁶ Sulla “valenza strumentale” assunta dalle previsioni in tema di zone a verde agricolo, in vista della perseguita esigenza di “un’equa proporzione tra aree edificabili ed inedificabili”, si veda P. URBANI, *La tutela delle zone agricole tra interpretazioni giurisprudenziali e discrezionalità amministrativa*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 1994, II, pp. 3 ss. Cfr. anche Cons. Stato, Sez. II, 12 aprile 2021, n. 2935, che dà atto di un consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui “la destinazione agricola può essere volta a sottrarre parti del territorio comunale a nuove edificazioni, ovvero a garantire ai cittadini l’equilibrio delle condizioni di vivibilità, assicurando loro quella quota di valori naturalistici e ambientali necessaria a compensare gli effetti dell’espansione urbana”. Già A. CARROZZA, *La condizione del diritto agrario nel quadro di una società urbanizzata (a proposito delle «zone verdi» intorno alle città)*, in *Rivista di diritto agrario*, 1980, I, pp. 199 ss., notava nuove prospettive di sviluppo della tensione dialettica esistente tra urbanistica e agricoltura, invitando “a guardare con maggiore attenzione al «territorio»

anche e soprattutto, di capacità naturale per immaginare una “inversione pianificatoria” che metta in primo piano le esigenze biologiche, sociali ed economiche delle zone rurali (art. 11, par. 1) come invarianti di reti ecologiche rappresentative di areali esterni alleggeriti dalle tensioni insediative e, quindi, essenziali per la vita⁶⁷.

Paiono sufficienti questi accenni per immaginare il prossimo cantiere della biodiversità come un ambiente regolatorio alimentato in misura significativa dall’energia ideativa proveniente dalla valutazione contestuale di problematiche riguardanti poli distinti ma in tensione dialettica come i tessuti urbani e gli ecosistemi areali. Di qui l’importanza sfidante dell’occasione⁶⁸ per organizzazione in chiave sinergica e strategica la formazione di una trama precettiva allo stesso tempo generale e a grana fina, che sappia tradurre la funzione tipicamente custodiale e difensiva delle matrici ambientali proprie delle aree agricole in fattore di governo, non solo equilibrato, ma anche innovativo e prospettico delle spinte trasformative che si manifestano negli ambienti caratterizzati da livelli diffusi di urbanità⁶⁹, con previsioni capaci di penetrare in termini adattivi nei più svariati contesti inseguendo lo “spirito vitale dei luoghi”⁷⁰ lasciati “respi-

inteso come sede di vita e di attività di una data popolazione” e a riconoscere “il ruolo produttivo, sociale ed ecologico delle aree agricole e delle zone naturali superstiti”.

⁶⁷ E. BOSCOLO, *Ambiente nell'urbano e nell'extraurbano. Tecniche urbanistiche di tutela degli ecosistemi*, cit., pp. 162 ss. Di qui la possibilità di immaginare, a partire proprio dalle potenzialità delle aree agricole, un cantiere della biodiversità strutturato intorno a parole chiave ulteriori e più comprensive rispetto a quelle “terra-lavoro-sviluppo economico-agricoltura-emigrazione” che hanno segnato la storia di alcuni territori della Penisola, come la Maremma grossetana, recentemente ripercorsa da P. PASSANITI, *La riforma agraria in Italia. La Maremma dell'ente Maremma*, Pisa, 2024, cit. a p. 161.

⁶⁸ Mette giustamente in evidenza questi profili M. D'ORSOGNA, *Organizzazioni amministrative e transizioni: le sfide del cambiamento*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 2024, pp. 12 ss., osservando che la sfida più alta posta dall'avvento delle transizioni sembra risiedere “nella costruzione di un quadro regolatorio idoneo a reinventare il sistema istituzionale per assicurare la effettività dei processi attraverso la fissazione puntuale di percorsi amministrativi volti a penetrare nel sistema (policentrico e complesso) in modo capillare ma chirurgico e idonei così a tradurre gli obiettivi, connotati a monte forse da una eccessiva genericità, in risultati concreti”. In senso analogo, si muove anche l'invito a ripensare le modalità di formazione della “decisione pubblica ambientale” formulato da M. CECCHETTI, *Emergenze e tutela dell'ambiente*, cit., pp. 78-80.

⁶⁹ Cfr. ancora, per utili indicazioni di metodo, E. BOSCOLO, *Ambiente nell'urbano e nell'extraurbano. Tecniche urbanistiche di tutela degli ecosistemi*, cit., pp. 161-162.

⁷⁰ Cfr. E. GRANATA, *Il senso delle donne per la città. Curiosità, ingegno, apertura*,

rare nella loro vera anima” che è determinata dal “senso del loro essere (...) indipendente da noi”⁷¹.

Non meno rilevante è, infine, il campo della pianificazione, costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, in ordine al cui presunto “interesse pubblico prevalente” (art. 6, par. 1)⁷² si abilita gli Stati a derogare alla altrimenti necessaria prova della mancata disponibilità di soluzioni alternative meno dannose ai fini della esclusione dall’obbligo di ripristino, a condizione di compiere valutazioni rafforzate attraverso i noti strumenti procedurali della VAS e VIA. La traiettoria solo tangenziale e derogatoria della gestione del conflitto in

Torino, 2023, p. 139. Prospettiva culturale per comprendere la quale è d’obbligo la lettura di A. PIOGGIA, *Cura e pubblica amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*, Bologna, 2024.

⁷¹ Cfr. R. PEREGALLI, *I luoghi e la polvere sulla bellezza dell’imperfezione*, Milano, 2022, pp. 16 e 28,

⁷² L’affermazione di tale gerarchia di interessi compare anche nell’art. 16 *septies* della Direttiva 2018/2001/UE inserito dall’art. 1 della Direttiva 2023/2413/UE, la cui attuazione è prevista con l’art. 3 del decreto legislativo 25 novembre 2024 n. 190, recante la “disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell’art. 26, commi 4 e 5, lett. b) e d), legge n. 118/2022”. Sullo schema di tale provvedimento (atto del Governo n. 187, approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 7 agosto 2024) si è pronunciato Cons. Stato, Sez. consultiva per gli atti normativi, 12 settembre 2024 n. 1216, che ha evidenziato “rilevanti scostamenti” dal procedimento attuativo previsto dalla legge delega, sia in ordine alla mancanza di una co-proponenza di più soggetti istituzionali (Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, Ministro dell’ambiente e della sicurezza energetica) “coinvolti in ragione delle rispettive attribuzioni di cura di diversi e intersecati interessi pubblici e delle correlate competenze, ai fini della loro sintesi nella determinazione di nuovi precetti normativi”; sia per l’acquisizione di concerti solo successivi e formali dei Ministeri dell’economia e della cultura che sono sostanzialmente abdicativi rispetto alla responsabile valutazione degli interessi curati, tra cui particolare rilievo assumono quelli inerenti alla tutela dei vincoli paesaggistici e culturali; sia, infine, in ordine alla carente intesa in sede di Conferenza unificata che costituisce “un elemento di rilievo sul piano sostanziale alla luce dell’assetto costituzionale delle competenze dello Stato e delle regioni e dell’obiettivo di intervenire anche sulla disomogeneità territoriale nei tempi di conseguimento dei titoli necessari alla realizzazione degli impianti”. Ulteriori interventi critici sono stati indirizzati verso l’attività istruttoria che “sotto il profilo partecipativo risulta incompleta e priva di motivazione in ordine alla sua selettività”. Cfr. in argomento l’analisi di P. PANTALONE, *La disciplina introdotta dal Decreto Legislativo 25 novembre 2024, n. 190, in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *giustizia-amministrativa.it*, 10 giugno 2025.

tale modo configurata⁷³ è parzialmente corretta dall'indicazione di sistema proveniente dall'art. 14, par. 13, secondo cui gli Stati coordinano l'elaborazione dei piani nazionali di ripristino con la mappatura delle zone interessate dal conseguimento dell'obiettivo 2030 per le energie rinnovabili e garantiscono "sinergie" delle scelte in ordine allo sviluppo delle stesse e dell'infrastruttura energetica necessaria per il funzionamento dei progetti di rete necessari per integrare l'energia rinnovabile nel sistema elettrico. Riferimenti tutti da cui è possibile trarre spunti verso il ripensamento di un governo integrato, coordinato e sistematico di politiche ancora altamente divergenti e conflittuali⁷⁴, che metta insieme la necessi-

⁷³ Su cui si appuntano taluni rilievi critici di E. CHITI, *Il sistema amministrativo italiano alla prova del Green Deal*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2023, pp. 576 ss.; Id., *Pubblica amministrazione e transizione ecologica*, cit., 743; U. SALANITRO, *La tutela preventiva della biodiversità*, cit., pp. 9 ss.

⁷⁴ Come emerge dall'ennesima analisi critica di P. CARPENTIERI, *Il giudice amministrativo e il cambiamento climatico*, in *giustizia-amministrativa.it*, 4 novembre 2024, il quale avanza la seguente proposta: "si coprano obbligatoriamente tutti i capannoni industriali, i sedimi autostradali e ferroviari in disuso, le aree abbandonate e degradate delle nostre pessime periferie urbane, si imponga (in modo effettivo e vincolante) la priorità dell'uso del *brown field* e, perché no, si facciano accordi con la Tunisia, l'Algeria e la Libia per andarla a produrre lì l'energia fotovoltaica, nel deserto, dove c'è sempre sole e non c'è paesaggio, a parte le dune". Cfr. anche le analisi dei problemi offerte da S. AMOROSINO, *La "dialettica" tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell'ambiente atmosferico*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2022, pp. 261 ss.; G.F. CARTEI (a cura di), *Energie rinnovabili e piano nazionale di ripresa e resilienza*, Napoli, 2022; F. VETRÒ, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica. Profili di governance: efficienza energetica ed energie rinnovabili nel «nuovo ordinamento» dell'energia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2022, pp. 97 ss.; F. ALBIONE, *I nuovi equilibri giuridici tra ambiente e paesaggio sullo sfondo della transizione ecologica*, *ivi*, 2023, pp. 231 ss.; E. BOSCOLO, *Agricoltura e produzione di energia: l'agrivoltaico di fronte al Consiglio di Stato*, in *Giurisprudenza italiana*, 2023, pp. 2701 ss.; D. BEVILACQUA, *La dialettica tra la promozione delle energie rinnovabili e la tutela di altri beni ambientali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2024, pp. 125 ss.; P. MARZARO, *L'ordinamento delle transizioni e la transizione dell'ordinamento: il paradigma delle energie rinnovabili*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2024, pp. 372 ss. Problematico è altresì il fronte della individuazione delle aree idonee (su cui si veda S. PEDUTO, *La pianificazione delle aree idonee come strumento di risoluzione dei conflitti tra interesse strategico, paesaggistico e ambientale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2024, pp. 699 ss.), com'è attestato dalla decisione assunta dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 28 gennaio 2025 di impugnare di fronte alla Corte costituzionale la legge regionale Sardegna 5 dicembre 2024 n. 20, che ha considerato la maggior parte del territorio sar-

tà generalmente avvertita di combinare lo sviluppo economico con l'impiego di energia compatibile con la tutela ambientale con l'esigenza di tenere conto delle specificità dei territori che rappresentano il terminale ultimo di tutte le azioni umane⁷⁵.

La strategia regolatoria riflessa da misure come quelle fin qui esami-

do come non idonea a ospitare impianti di produzione da energia rinnovabile; nonché dalla sentenza del T.A.R. Lazio, Sez. III, 13 maggio 2025, n. 9155, che ha annullato il decreto del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica 21 giugno 2024, adottato di concerto con il Ministro della Cultura e con il Ministro dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, recante la "Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili", nella parte in cui (art. 7, commi 2 e 3) non è stato fornito alle regioni un contesto unitario di principi e criteri per l'esercizio delle loro attribuzioni e per deficit di omogeneità dei criteri per l'individuazione delle aree idonee e non idonee. In particolare, il T.A.R. ha osservato che "il requisito normativo della omogeneità (...) debba essere declinato in termini effettuali e non strutturali", perché l'individuazione delle aree idonee e non idonee risponde all'esigenza di non ostacolare "il mantenimento di *standard* uniformi di tutela paesaggistico-ambientale sull'intero territorio nazionale" (punto n. 9.5 della motivazione); e ha sottolineato che "le aree non idonee fungono solo da indici rivelatori di esigenze di carattere paesaggistico ambientali che le amministrazioni precedenti sono tenute e gestire in maniera più articolata nell'ambito dei singoli procedimenti di autorizzazione" (punto n. 54.), "dando conto in maniera adeguata (...) delle intrinseche caratteristiche del progetto e delle aree interessate, traguardate alla luce della comparazione dei contrapposti interessi in giuoco" (punto n. 1.2.12). Si veda altresì, in tema di compatibilità tra l'interesse alla realizzazione di un parco eolico e le misure a tutela della biodiversità (nella specie: una fascia di rispetto di 1 km dai confini, tenuto conto dei rischi per la fauna migratrice) introdotte dalla Regione Piemonte per un parco naturale compreso nella Rete Natura 2000, il caso deciso da Cons. Stato, Sez. IV, 7 gennaio 2025 n. 68. E anche Cons. Stato, Sez. IV, 5 marzo 2025 n. 1872, di annullamento dell'autorizzazione regionale alla realizzazione di un parco eolico nel comune di Roccalbegna, sul versante grossetano del Monte Amiata, per il rilievo attribuito all'istruttoria procedimentale al fine di esaminare le "circostanze" del "caso concreto" e soppesare adeguatamente i pareri contrari pronunciati dalla Soprintendenza e dall'Unione dei Comuni, in conferenza di servizi "ritenuti recessivi rispetto ai pareri di altre amministrazioni che sono preposte alla tutela di interessi più settoriali rispetto a quello della tutela del paesaggio e della conformità agli strumenti di pianificazione e che quindi esprimono le proprie determinazioni da un angolo prospettico meno ampio rispetto alla tipologia di opera in questione".

⁷⁵ Cfr. le indicazioni emergenti in G.D. COMPORTI, *Energia e ambiente*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di G. ROSSI, Torino, 2021, pp. 319 ss; P.M. ROSA SALVA, *Gli enti locali nella transizione energetica. Nuovi metodi e strumenti per il governo del territorio*, Torino, 2023, p. 360.

nate richiede, in ultima analisi, la messa a punto di procedimenti e di arene deliberative che, attraverso opportune scansioni volte a consentire la partecipazione e il confronto-contraddittorio di tutti i livelli di governo e attori interessati, rispondano alla prioritaria esigenza di “adeguatezza informativa” del decisore⁷⁶ e siano in grado di dare forma reale a future linee di azione determinate non da valori astratti da inseguire e da ordinare in scala, secondo improbabili equazioni geometriche che riflettono le vecchie metodiche del bilanciamento, ma da precisi e pragmatici target temporali e indicatori di biodiversità⁷⁷, rigorose letture della vulnerabilità dei diversi contesti e degli scenari problematici da fronteggiare.

6. *I piani della biodiversità come nuova forma di governance sistemica e strategica della complessità del mondo*

Da quanto precede si desume che, se è vero che il fare piani “è attività che esiste da sempre, nel senso che (...) essa principia da quando l'uomo che agisce in collettività è tenuto a decidere circa l'impiego delle risorse di cui dispone in ordine al raggiungimento di obiettivi che gli si pongono come necessari”⁷⁸, sembra anche vero che con il tipo di pianificazione in

⁷⁶ Cfr. le indicazioni, per una pianificazione adatta a fronteggiare le transizioni in atto, messe a punto da E. BOSCOLO, *Un catalogo di principi (operanti) per l'urbanistica contemporanea*, cit., pp. 97-98 e p. 116.

⁷⁷ Come l'indice delle farfalle comuni (*Grassland Butterfly Index*), gli stock di carbonio organico nei terreni minerali coltivati o la percentuale di terreni agricoli con elementi caratteristici del paesaggio a elevata diversità, o ancora l'avifauna, contemplati per gli ecosistemi agricoli dai considerando nn. 55 e 56. A sua volta, il considerando n. 57 richiama gli “elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità nei terreni agricoli”, sottolineando come “in particolare fasce tampone, maggese completo o con rotazione, siepi, alberi isolati o in gruppi, filari, bordi di campi, particelle, fossati, ruscelli, piccole zone umide, terrazzamenti, tumuli funerari (cairns), muretti di pietra, piccoli stagni ed elementi culturali, offrono spazio alle piante e agli animali selvatici, compresi gli impollinatori, prevengono l'erosione e l'impoverimento del suolo, filtrano l'aria e l'acqua, sostengono la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici e la produttività agricola delle colture dipendenti dall'impollinazione”; e concludendo che “anche gli elementi produttivi possono essere considerati elementi caratteristici del paesaggio con elevata diversità a determinate condizioni”.

⁷⁸ M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, cit., p. 629; ID., *Il pubblico potere*, Bologna, 1986, p. 130. Ma si vedano, in proposito, già le riflessioni di S. STAMMATI, *Aspetti della pia-*

esame si consolidano ormai alcune significative tendenze evolutive e si segna uno scarto rispetto alla tradizione.

In primo luogo, infatti, si assiste al ritorno delle programmazioni pubbliche⁷⁹, che si ritenevano ormai superate per effetto dell'avvento negli anni Novanta dello Stato regolatore e che, invece, appaiono necessarie per accompagnare e sostenere la transizione⁸⁰ verso società più resilienti e sostenibili nell'uso delle proprie risorse. In tal senso depone anche la riforma costituzionale del 2022, se è vero che, per un verso, e come già ricordato, il terzo comma dell'art. 9 cost. ha elevato la biodiversità e l'elevata qualità degli ecosistemi a valori prioritari per assicurare il futuro del pianeta e dell'umanità; per altro verso, l'art. 41, comma 3, cost. esprime l'esigenza di una tutela organica e programmatica di tale obiettivo⁸¹. Dal che si trae consapevolezza del fatto che le misure in favore dell'ecosistema, come quelle di ripristino qui in esame, non possono essere affidate a interventi estemporanei, puntuali e occasionali, né sono oggetto esclusivo di una riserva di scienza, ma poggiano su una specifica e innovativa strategia programmatica di lungo periodo e di ampio raggio che guardi al quadro generale di contesto e alle interconnessioni tra i vari elementi.

nificazione, in *Rivista di politica economica*, 1947, pp. 688 ss.; G.U. PAPI, *Pianificazione economica in regime democratico*, in *Studi in onore di G. Mortara*, Padova, 1954, p. 364.

⁷⁹ Cfr. M. LIBERTINI, *Per una ripresa della cultura della programmazione. A proposito di PNRR e problemi di tutela dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 15 febbraio 2023, 3; A. MORRONE, *Sul «ritorno dello Stato» nell'economia e nella società*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, pp. 269 ss.; D. D'ORSOGNA, *Organizzazioni amministrative e transizioni*, cit., p. 13; E. CHITI, *Pubblica amministrazione e transizione ecologica*, cit., p. 740; ID., *La pianificazione e la programmazione*, in F. CARINGELLA, R. CHIEPPA, B.G. MATTARELLA (diretto da), *Diritto amministrativo*, II, *Attività*, Milano, 2025, pp. 243-245.

⁸⁰ Non a caso definita come "un insieme complesso di programmi, di piani, di norme e di risorse dedicate" da G. SEVERINI, *La "transizione" come ordinamento giuridico*, cit., par. 2. Cfr., anche in chiave storico-giuridica e comparata, quanto osservato da G. SABATINO, *I paradigmi giuridici della pianificazione per lo sviluppo. Un'indagine di diritto comparato dell'economia*, Napoli, 2024, p. 105.

⁸¹ Cfr. P. BRAMBILLA, *L'esigenza di una programmazione generale in senso ambientale nella riforma degli artt. 9 e 41 cost.*, in *AmbienteDiritto.it*, 2022, pp. 9 ss.; M. RAMAJOLI, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 della Costituzione*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., p. 179; D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, cit., pp. 130 ss., pp. 251 ss.; F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico*, cit., pp. 163 ss.; A. BONOMO, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, Bari, 2023; M. MACRÌ, *Emergenza climatica e funzione amministrativa. Il provvedere nel climate first*, Torino, 2024, pp. 116 ss., spec. p. 151.

Per altro verso, va notato che siffatto percorso non evoca semplicemente l'idea dei corsi e ricorsi storici, o l'immagine del pendolo che riconduce l'osservatore a stagioni passate⁸², ma implica un significativo cambio di paradigma delle "neoprogrammazioni" in atto⁸³ rispetto alle specie più vistose introdotte nell'Ottocento (segnatamente quella territoriale, dal cui ceppo sono nate anche le pianificazioni a più specifica vocazione paesaggistica e ambientale) e nel Novecento (segnatamente quella dell'economia) e censite da nota dottrina a cavallo tra gli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso⁸⁴. Come è stato di recente notato⁸⁵, l'approccio ecologico emerso in risposta alle plurime crisi della contemporaneità ha determinato il superamento, se non della pianificazione come metodo⁸⁶ e come tecnica razionale di organizzazione di condotte future di durata pluriennale in funzione di un'unità di obiettivi⁸⁷, dell'idealtipo del piano-atto inteso come disegno organico per lo più unilaterale, imperativo e

⁸² Secondo l'immagine della retromarcia evocata da G. AMATO, *Bentornato Stato, ma...*, Bologna, 2021, e richiamata da M.R. FERRARESE, *Sapere enciclopedico e percorsi delle funzioni amministrative. A proposito di un volume dell'Enciclopedia del diritto*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2023, p. 1357. Cfr. anche E. CHITI, *Pubblica amministrazione e transizione ecologica*, cit., p. 245, il quale parla di "una dinamica più complessa, che porta con sé una evoluzione dell'attività di pianificazione e di programmazione come strumento utilizzato all'interno di diversi modelli di azione dei poteri pubblici".

⁸³ Così S. AMOROSINO, "Neoprogrammazioni" pubbliche o private e mercati in trasformazione, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2022, pp. 46 ss. Cfr. anche le giuste chiavi lettura del fenomeno messe a punto da B. BOSCHETTI, *Eco-design (trasformativo)*, cit., p. 845.

⁸⁴ Cfr. in particolare: G. MIELE, *Problemi costituzionali e amministrativi della pianificazione economica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1954, pp. 791 ss.; V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959, 24, pp. 256 ss.; A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1962, p. 103; L. MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, 1966, p. 165.

⁸⁵ Cfr. ancora E. BOSCOLO, *Ambiente nell'urbano e nell'extraurbano. Tecniche urbanistiche di tutela degli ecosistemi*, cit., p. 158; ID., *Un catalogo di principi (operanti) per l'urbanistica contemporanea*, cit., p. 95.

⁸⁶ Cfr. L. MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, cit., p. 188; G. AMATO, *La programmazione come metodo dell'azione regionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, pp. 413 e ss.

⁸⁷ Così M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, cit., p. 634. In generale si veda la pregevole sintesi di P.L. PORTALURI, *Il principio di pianificazione*, in *Studi sui principi nel diritto amministrativo*, a cura di M. RENNA e F. SAITTA, Milano, 2012, p. 453.

atemporale di ogni attività economica e forma di uso del territorio. Allo stesso tempo, la pure promettente stagione della pianificazione strategica⁸⁸, sviluppatasi alla luce del paradigma del *New Public Management* quale forma moderna di organizzazione dei rapporti tra politica e amministrazione per dare vita a una gestione più razionale delle risorse umane e rendere più flessibili e celeri i processi decisionali, sembra avere esaurito la propria spinta riformatrice lasciando sul campo una “esasperazione pianificatoria”⁸⁹ attestata dal proliferare di procedure e atti di pianificazione a contenuti settoriali e con valenza per lo più interna, riflessiva e sanzionatoria, che hanno fatto perdere di vista la visione d’insieme degli obiettivi da raggiungere⁹⁰.

⁸⁸ Su cui si rinvia a D. D’ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica Amministrazione*, Torino, 2001.

⁸⁹ Così L. TORCHIA, *L’efficienza della pubblica amministrazione fra ipertrofia legislativa e atrofia di risultati*, in *Sviluppo economico, vincoli finanziari e qualità dei servizi: strumenti e garanzie*, Atti del 64° Convegno di Studi Amministrativi di Varenna, Milano, 2019, p. 141. Cfr. anche G.D. COMPORI, *Il coraggio di amministrare*, cit., p. 1170, ove si accenna al desolante panorama fatto di “contesti decisori sempre più asfittici in cui si muovono comparse costrette a ripetere stancamente e in modo quasi riflesso i più disparati spartiti: da quello per la performance, la trasparenza, l’anticorruzione, i fabbisogni, la sicurezza, eccetera, fino al piano concretezza”.

⁹⁰ Cfr. B.G. MATTARELLA, *La concretezza dell’amministrazione e quella della legge*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, p. 714. Anche il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), introdotto dall’art. 6 del D.L. 9 giugno 2021, n. 80 convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, al fine di “assorbire, razionalizzandone la disciplina in un’ottica di massima semplificazione, molti degli atti di pianificazione cui sono tenute le amministrazioni (ad esempio, il piano triennale dei fabbisogni, il piano della performance, il piano di prevenzione della corruzione ed il piano organizzativo del lavoro agile), racchiudendoli in un unico atto” (come si legge nella Relazione illustrativa al disegno di legge di conversione), rischia di rappresentare un ulteriore “*layer of bureaucracy*”, ovvero sia “un adempimento formale aggiuntivo entro il quale i precedenti piani vanno semplicemente a giustapporsi, mantenendo sostanzialmente intatte, salvo qualche piccola riduzione, le diverse modalità di redazione (compresa la separazione tra i diversi responsabili) e sovrapponendo l’ulteriore onere – *layer*, appunto – di ricomporli nel più generale Piao” (come sostenuto da Cons. Stato, Sez. consultiva per gli atti normativi, nel parere 2 marzo 2022, n. 506, punto 4.1 della motivazione, ove si sottolinea la “sfida operativa” volta a considerare il nuovo atto come strumento unitario e integrato “di riconfigurazione e integrazione (necessariamente progressiva e graduale)” dei piani preesistenti avendo come obiettivo “ciò che è al di fuori della P.A., ovvero i cittadini e le imprese che ne fruiscono i servizi”). Cfr. anche C. COSSIGA, *La riforma della pianificazione strategica nelle pubbli-*

Rispetto a tali esperienze e figure la stagione della transizione ecologica sembra segnare un decisivo cambio di passo, facendo emergere temi nuovi e soprattutto l'esigenza strutturale di integrare in una visione strategica tanto l'indicazione di una rassicurante direzione di marcia⁹¹, attraverso l'elaborazione di un "nuovo modello di sviluppo proiettato in un orizzonte di nuove relazionalità declinate in chiave intergenerazionale che colloca visioni e azioni in un tempo ineludibilmente lungo"⁹², quanto la creazione di uno strumentale quadro precettivo che, tenendo complessivamente conto dei rischi e delle opportunità emergenti da fronti opposti, come la naturalità tipica dei contesti areali che offrono i servizi essenziali per la vita e l'artificialità dei contesti urbani in cui si esprimono le principali attività umane, abbia la capacità di incidere effettivamente nella nostra esistenza penetrando in termini misurabili sulle sue concrete dinamiche rigenerative.

In questa ottica, i piani della biodiversità (come anche i PNIEC e i PTE) sembrano costituire ulteriori tasselli della sfida a ripensare l'ordinamento e le relative categorie giuridiche per sistemi, anziché per settori, e partendo dai limiti (cognitivi, decisori, economici, generazionali) da tradurre in altrettante capacità di immaginare un futuro diverso e anche avviarne nella quotidianità la concreta realizzazione⁹³.

Infatti, i piani a vocazione ambientale, in difetto della programmazione triennale generale prevista dalla L. n. 349/1986, hanno conosciuto

che amministrazioni: il Piano integrato di attività e organizzazione, in Forum di amministrazione in cammino, 2 ottobre 2024, per l'esame dei fattori di criticità riscontrati nelle prime versioni di PIAO, che evidenziano scarsa integrazione tra i diversi piani in esso confluiti "senza apportare alcun cambiamento significativo nell'integrazione dei processi di pianificazione strategica".

⁹¹ Cfr. per la riscoperta in una logica di sviluppo e di "ricerca di sicurezza", a fronte dei rischi della modernità, della "funzione ordinante" della programmazione, R. DIPACE, *L'attività di programmazione come presupposto di decisioni amministrative*, in *Diritto societario*, 2017, pp. 695-696.

⁹² Così ancora D. D'ORSOGNA, *Organizzazioni amministrative e transizioni*, cit., p. 12.

⁹³ Come sottolinea G. ABBAMONTE, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg., II, Milano, 1998, p. 802, il problema è sempre quello di "operare razionalmente nella concezione del disegno, che non deve mancare, ma che deve essere formato in modo tale che l'attualità e l'evoluzione siano, per quanto possibile, compresenti, così come nei dipinti coesistono e si integrano, nella rappresentazione d'insieme, le figure di primo piano e lo sfondo".

uno sviluppo solo settoriale e infrastatale⁹⁴, proiettando la multiformità e trasversalità del valore tutelato in una galassia composta di atti dedicati ai singoli profili tutelati, come (a titolo puramente esemplificativo) i piani regionali per la gestione dei rifiuti, quelli distrettuali per l'utilizzazione delle acque e la difesa del suolo, i piani di bacino e quelli per il parco, quelli ancora regionali di bonifica dall'inquinamento acustico, sulla cui base i comuni adottano a loro volta i propri piani⁹⁵, ma anche nell'istruttoria conoscitiva degli atti di governo del territorio in origine volti a regolare lo sviluppo edilizio e urbanistico di sola matrice antropica⁹⁶. Tanto pervasivo è stato lo sviluppo delle tutele assicurato da tale dinamica centripeta da arrivare a conformare dall'interno, anche per ragioni di concentrazione e razionalizzazione delle valutazioni decisorie e delle tempistiche procedimentale, qualunque piano territoriale, energetico o settoriale⁹⁷, come accade con la VAS⁹⁸ che diventa presupposto di validità di essi, dando vita a “un unico sistema che vuole l'intero ciclo della decisione teleologicamente orientato” alla salvaguardia e al miglioramento della qualità dell'ambiente⁹⁹. Lungo siffatta traiettoria scandita dalla cangiante metodica delle tutele differenziate¹⁰⁰ ha preso progressivamen-

⁹⁴ Cfr. G. ROSSI, *Parte generale. Funzioni e procedimenti*, in ID., a cura di, *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 70-71.

⁹⁵ Cfr. la panoramica offerta da S. CIVITARESE MATTEUCCI e M. DE DONNO, *Governo del territorio e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 222 ss.

⁹⁶ Cfr. P.L. PORTALURI, C. NAPOLITANO, *L'ambiente e i piani urbanistici*, in G. ROSSI (a cura di) *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 242 ss.

⁹⁷ Cfr. M. DELSIGNORE, *Ambiente*, in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (diretto da) *Enciclopedia del diritto, I tematici, III, Funzioni amministrative*, Milano, 2022, pp. 65 e ss.

⁹⁸ Cfr. in argomento E. BOSCOLO, *La valutazione ambientale strategica di piani e programmi*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2008, pp. 3 e ss.; Id., *La VAS nel piano e la VAS del piano: modelli alternativi di fronte al giudice amministrativo*, in *Urbanistica e appalti*, 2010, 1108; F. FRACCHIA, F. MATTASSOGLIO, *Lo sviluppo sostenibile alla prova: la disciplina di VIA e di VAS alla luce del D. Lgs. n. 152/2006*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2008, pp. 121 e ss.; F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici*, Torino, 2012, p. 150.

⁹⁹ Come messo in evidenza da Cons. Stato, Sez. II, 1° settembre 2021, n. 6152, su cui si veda il commento di G. DELLE CAVE, *La Valutazione Ambientale Strategica: ratio, caratteristiche e peculiarità*, in *giustiziainsieme.it*, 15 novembre 2021.

¹⁰⁰ Per inquadrare le quali si rinvia al classico studio di V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, pp. 441 e ss.; da leggere con le aggiornate analisi di M.P. GENESIN, *Le tutele differen-*

te corpo un insieme di discipline a carattere speciale¹⁰¹ volto a regolare la “localizzazione e coordinazione ambientale delle convivenze umane”¹⁰², ovvero sia i conflitti locali e decentrati derivanti dall’impatto di determinate iniziative antropiche con i regimi vincolistici e di tutela delle aree minacciate o dei beni interessati, con rilevanti effetti conformativi delle situazioni giuridiche soggettive a vario titolo coinvolte.

Diversamente, invece, i neo-piani di tutela dell’ecosistema guardano alla cornice generale e multilivello dell’insieme degli ecosistemi esistenti sul territorio dello Stato, entro cui si iscrivono come elementi accidentali e contingenti, e non solo di potenziale disturbo, le iniziative trasformative di tipo antropico, hanno valore di sovra-ordinazione funzionale, oltre che organizzativo e orientativo, delle diverse politiche pubbliche contemplate in una visione strategica complessiva, alimentando dall’alto un complesso circuito di doveri e di responsabilità che poi innerva a cascata tutte le *policies* settoriali che diventano, così, altrettanti mezzi per realizzare l’obiettivo complessivo avuto di mira. In particolare, essi servono a implementare attività di ricognizione, analisi e studio dell’arte, con finalità istruttorie e prodromiche a scelte consapevoli; specificano e definiscono obiettivi politico-amministrativi già indicati a livello europeo per facilitare un controllo successivo della regolazione del settore; richiamano, anche per ragioni di completezza informativa e di certezza giuridica, le numerose norme applicabili, riordinandole in un unico disegno programmatico; definiscono stime e proiezioni e le interpretano secondo valutazioni tecniche attendibili e aggiornate combinate con gli obiettivi da raggiungere; rafforzano la certezza giuridica perché costituiscono un punto di riferimento sempre aggiornato, consultabile e affidabile per co-

ziate, in A. CROSETTI (a cura di), *La tutela della natura e del paesaggio*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell’ambiente*, III, Milano, 2014, 237; P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Diritto amministrativo*, 2015, pp. 51 ss.; P. MARZARO, *Governo del territorio, interessi differenziati e tecniche di regolazione degli interessi. Note di sistema*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2019, pp. 190 e ss..

¹⁰¹ Cfr. G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell’ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, Milano, 1996, pp. 1121 e ss.; S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi a tutela dell’ambiente*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell’azione amministrativa*, Milano, 2017, pp. 1505 ss.

¹⁰² Così F. BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale in Italia* (1965), in *Scritti giuridici*, II, Milano, 2006, pp. 1456 e ss.

noscere, valutare e prefigurare le politiche pubbliche nel settore; fondano come accennato doveri e responsabilità di azione delle amministrazioni pubbliche della Repubblica (secondo l'indicazione desumibile dall'art. 9 cost.) più che diritti dei cittadini e, dunque, non hanno effetti conformativi delle attività private; infine, accentuano la dimensione pubblicistica e collettiva delle problematiche sottese¹⁰³.

La dialettica funzionale di fondo che si riscontra nel circuito regolatorio messo in moto da tali piani non è più quella biunivoca e tendenzialmente condizionante del fare / non fare che connota invece le discipline ambientali di settore, difficilmente ammette compromessi, portando all'inerzia procedimentale e agli scontri giudiziari a tutti noti e non prestandosi a dare risposta effettiva ai problemi che si manifestano tra le pieghe del mondo, ma quella tipica di una strategia operativa che si riassume nel fare selettivamente orientato¹⁰⁴ a recuperare il rapporto fecondo che esiste tra i luoghi e la natura, assicurando che quanto di fragile e insicuro la stessa esprime continui a esistere al riparo dall'intervento umano¹⁰⁵.

La vera sfida che attende il futuro della biodiversità consiste, quindi, nella capacità di “pensare il mondo come rete di eventi”, ovvero sia “in termini di relazioni fra accadimenti”¹⁰⁶, e di organizzare una progettazione di ampio respiro e di potenziale espansività che rispecchi nello svolgimento vitale¹⁰⁷ della propria trama precettiva “la varietà e la variabilità della realtà sociale”¹⁰⁸ e della natura che la contiene e ne costituisce alimento.

Il risultato¹⁰⁹ a cui attingere è un governo adeguato della complessità

¹⁰³ Cfr. D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, cit., pp. 256 ss., pp. 260 ss., ove si nota che la conformazione e direzione delle imprese opera solo indirettamente, perché il piano “mostra agli operatori il disegno, il percorso e la visione con cui le strutture statali e territoriali agiranno – quindi le scelte legislative e amministrative, presenti e future – spingendoli a muoversi secondo un disegno coerente con tali azioni”.

¹⁰⁴ Cfr. per alcuni riferimenti G.D. COMPORI, *Energia, ambiente e sviluppo sostenibile*, cit., pp. 643 ss. e 732.

¹⁰⁵ Cfr. R. PEREGALLI, *I luoghi e la polvere*, cit., pp. 186, 188.

¹⁰⁶ C. ROVELLI, *L'ordine del tempo*, cit., pp. 88-89.

¹⁰⁷ Cfr. P. GROSSI, *Il punto e la linea (l'impatto degli studi storici nella formazione del giurista)*, in *Società, diritto, Stato. Un recupero per il diritto*, Milano, 2006, p. 12; ID., *La storia del diritto in una facoltà giuridica, oggi*, in *Rivista storia del diritto italiano*, 2021, pp. 53 ss.

¹⁰⁸ Cfr. A. FALZEA, *Complessità giuridica*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, I, Milano, 2007, pp. 216 ss.

¹⁰⁹ Nella prospettiva sistemica delineata dall'art. 1 del D. Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, e valorizzata da Corte Cost., 17 luglio 2024, n. 132. Decisione che secondo F. CINTIOLI,

del mondo¹¹⁰, da intendere qui non nell'accezione negativa di complicazione da contenere e ridurre, in quanto ostacolo alla comprensione di certi fenomeni per l'eccessivo numero di elementi in cui gli stessi si scompongono e si manifestano nella realtà (da *cum-plicatum*, che denota appunto "l'eccessivo numero di pieghe di un fenomeno")¹¹¹, ma come "sistema composto da un gran numero di parti che interagiscono in modo non semplice" e che, pertanto, rappresenta "qualcosa di più che la somma delle parti"¹¹² in ragione della varietà tipologica e delle interazioni non lineari che compongono le sue dinamiche¹¹³. Progettare il ripristino della natura significa, in definitiva, assicurare che non si interrompano le interazioni trofiche che alimentano la numerosità e diversificazione degli esseri viventi e la struttura delle comunità biologiche¹¹⁴.

7. Conclusioni: l'importanza di mettersi in relazione con gli altri per capire il nuovo che avanza e immaginare soluzioni adeguate

Numerose sono le incognite che gravano sul delineato processo di ripristino¹¹⁵.

La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo, in federalismi.it, 7 agosto 2024, p. 123, "è destinata ad essere ricordata come punto di passaggio ad una nuova considerazione della discrezionalità amministrativa e del ruolo dell'amministrazione nel sistema". Lo stesso A. sostiene che la sentenza ha un'innegabile "potenza sistemica" perché "apre alla valutazione di nuove categorie giuridiche, necessarie a comprendere e ordinare la modernità" (ibid., 130).

¹¹⁰ Cfr. D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, cit., p. 130.

¹¹¹ Per riferimenti alla teoria della complessità, si rinvia a M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Diritto pubblico*, 2015, pp. 1018-1019, p. 1031. Si veda anche C. BARBATI, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, ivi, 2021, p. 15.

¹¹² Cfr. S.H. SIMON, *L'architettura della complessità*, in *Le scienze dell'artificiale*, Bologna, 1988, p. 208.

¹¹³ Cfr. in particolare M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007, pp. 30, 108 ss.

¹¹⁴ Cfr. le indicazioni offerte da M.N. RIPA, *Concetti e contesti*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2024, 11, Supplemento, pp. 7 ss.

¹¹⁵ R. DANOVARO, *Restaurare la natura*, cit., p. 208, individua quattro "principali vincoli": 1) i tempi lunghi, necessari per raggiungere gli obiettivi di restauro; 2) gli elevati costi per operare in mare; 3) la disponibilità di attrezzature e di tecnologie soft-

A cominciare dal clima fortemente conflittuale che ha segnato l'approvazione del regolamento europeo e dalla rilevata tendenza degli Stati nazionali a seguire logiche domestiche di corto raggio e centripete, a difesa anche di segmenti di mercato che appaiono minacciati dalle adottate misure di ripristino. Fattori che si traducono nel rischio della confezione di piani molto articolati e complessi, di difficile lettura e attuazione, composti per lo più dalla replica su scala nazionale del disegno e di obiettivi stabiliti dalla Commissione europea e dalla descrizione del contesto giuridico di riferimento e del quadro climatico nazionale, con misure di ripristino ineffettive e prive di strutturale incidenza sui problemi degli habitat dei singoli contesti geografici (come accaduto per il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici – PNACC, approvato dal MASE con decreto 21 dicembre 2023 n. 434¹¹⁶).

Indefinita è, inoltre, la procedura interna di formazione dei piani, profilo di fondamentale importanza se è vero che – come sottolineato dal Consiglio di Stato nel citato parere n. 1216/2024 reso sullo schema di decreto legislativo recante disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili – da esso dipende il livello di coinvolgimento, partecipazione e approfondimento istruttorio delle diverse amministrazioni nazionali e dei vari attori interessati nella individuazione dei problemi e nella definizione di misure di ripristino “adeguate ed idonee” ad assicurare “un miglioramento concreto e misurabile dello stato degli ecosistemi” (considerandi nn. 30 e 32 del Regolamento).

Ancora, rimane centrale e condizionante il tema della capacità delle amministrazioni pubbliche di affrontare l'impegno di una programmazione di siffatta portata¹¹⁷. Di cui si fa parzialmente carico solo il recente

sticate; 4) la difficoltà di effettuare il restauro su scale spaziali sufficientemente grandi da ottenere un impatto ecologico significativo.

¹¹⁶ Su cui si vedano i rilievi critici di M. MEDUGNO, T. RONCHETTI, *Il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (PNACC)*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2024, p. 653. Cfr. anche i “punti di debolezza” analizzati da E. CHITI, *La pianificazione e la programmazione*, in *Diritto amministrativo*, cit., p. 257.

¹¹⁷ Cfr. sul punto ancora E. CHITI, *Il sistema amministrativo italiano alla prova del Green Deal*, cit., p. 574. Più in generale il problema è stato da tempo analizzato da S. CASSESE, *Amministrazione pubblica e progresso civile*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2020, pp. 149 ss.; cfr. anche L. TORCHIA, *Riforma amministrativa*, in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (diretto da), *Enciclopedia del diritto, I tematici*, III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022, pp. 992 e ss.

D.L. Ambiente n. 153/2024¹¹⁸, che, intervenendo senza una visione d'insieme su campi disparati con disposizioni settoriali¹¹⁹ che spaziano dalle valutazioni e autorizzazioni ambientali, alla sicurezza degli approvvigionamenti di risorse energetiche, alla gestione della crisi idrica e del rischio idrogeologico, alle bonifiche e al monitoraggio degli interventi di difesa del suolo, fino all'economia circolare, dedica al rilevato problema solo un accenno relegato nella terz'ultima premessa del provvedimento, in cui si parla della "straordinaria necessità e urgenza di assicurare il rafforzamento delle capacità amministrative delle pubbliche amministrazioni operanti nei settori dell'ambiente e della sicurezza energetica", e l'art. 10 espressamente dedicato alla "funzionalità delle pubbliche amministrazioni operanti nei settori dell'ambiente e della sicurezza energetica". Dal cui contenuto, però, selettivamente limitato alla previsione della facoltà d'adozione di linee guida ministeriali per specifici settori, nonché al ritocco dei trattamenti economici di alcuni direttori e al possibile conferimento di ulteriori incarichi dirigenziali di natura tecnico-specialistica per assicurare la piena realizzazione degli obiettivi del PNRR, non è dato scorgere un segnale incoraggiante circa la reale consapevolezza della sfida che attende le nostre amministrazioni.

Sconosciuti sono, infine, allo stato gli esiti della Commissione interministeriale di esperti costituita dal MASE e dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa con decreto 25 gennaio 2024, n. 36, al fine di elaborare (entro il 30 settembre 2024) uno schema di legge delega per il riassetto e la codificazione delle normative vigenti in materia ambientale, in modo da raccordarle con la novella costituzionale del 2022 e con i principi euro-unitari e internazionali, nonché di predisporre (entro il 30 giugno 2025) lo schema di uno o più decreti legislativi attuativi.

Se le indicazioni provenienti dai versanti alti del tema evidenziano dunque ritardi, probabili reticenze e possibili problemi nell'organizzare una ri-

¹¹⁸ Si tratta del D.L. 17 ottobre 2024, n. 153, convertito in l. 17 ottobre 2024, n. 153, recante "disposizioni urgenti per la tutela ambientale del paese, la razionalizzazione dei procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale, la promozione dell'economia circolare, l'attuazione di interventi in materia di bonifiche di siti contaminati e dissesto idrogeologico".

¹¹⁹ Come rilevato criticamente da A. MURATORI, *Un d.l. velleitario per la riforma di tutta la normativa ambientale*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2024, pp. 783 ss.

sposta adeguata a livello istituzionale, qualche indicazione di maggiore utilità proviene dall'evolutive fronte del contenzioso climatico¹²⁰. Prospettiva che, oltre ad evidenziare come le aspettative di tutela non tollerino ritardi e inazioni e non tardino ad organizzarsi e a farsi sentire, sfruttando anche i mobili interstizi delle tecniche giustiziali (prime tra tutte le condizioni legittimanti le azioni), restituisce allo stesso tempo l'impressione dei limiti insiti nella pretesa di modellare dall'episodico andamento delle vicende giudiziarie, per una sorta di inversione logica dei piani, l'assetto delle sfera pubblica deputata a farsi carico del problema¹²¹.

A tale proposito, sono interessanti gli esiti del c.d. Giudizio Universale. Per quanto, infatti, vi siano molti lati oscuri nella nota decisione del Trib. Roma, sez. II, 26 febbraio 2024, n. 3552, che ha definito il primo grado della controversia *A Sud Ecologia e altri c. Presidenza del Consiglio dei Ministri*¹²², preme in questa sede evidenziare il limite della strategia difensiva seguita dagli attori che hanno fondato l'obbligazione climatica sull'esile rapporto tra evidenze scientifiche recepite anche in fonti normative internazionali ed europee (prima tra tutte la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite del 1992, definita "la fonte madre di tutti i contenuti dell'obbligazione climatica (...) produttiva di ulteriori fonti" ai punti IV.4a e IV.8 dell'atto di citazione) e l'esistenza in capo a ogni

¹²⁰ Su cui si vedano le recenti analisi di E. GUARNA ASSANTI, *Il contenzioso climatico europeo. Profili evolutivi dell'accesso alla giustizia in materia ambientale*, Milano, 2024; A. GIORDANO, *Introduzione alla tutela del clima come bene comune*, Napoli, 2024; O. FERACI, *Contenzioso climatico e diritto internazionale privato dell'Unione Europea*, Torino, 2025.

¹²¹ Coglie la questione P. CARPENTIERI, *Il giudice amministrativo e il contenzioso climatico*, cit.

¹²² La sentenza è pubblicata in *Danno e resp.*, 2024, p. 644, con il commento di V. JACINTO, *La prima decisione italiana sulla responsabilità climatica dello Stato: chiusura legittima o coraggio mancato?* Cfr. anche M. D'AURIA, *La separazione dei poteri è un lusso che possiamo ancora permetterci?*, in *Giurisprudenza italiana*, 2024, pp. 2326 ss.; C. BIBANI, *Climate Change Litigation: la risposta dei Giudici Italiani nel caso Giudizio Universale*, *ivi*, pp. 2431 ss.; G. CONTALDI, *Quale azione per il contenzioso climatico strategico?*, *ivi*, pp. 2344 ss.; G. TROPEA, *Il cigno verde e la separazione dei poteri*, in *giustiziainsieme.it*, 18 aprile 2024; S. VALAGUZZA, *Gli orizzonti del diritto dell'ambiente a partire dal contenzioso climatico*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2024, pp. 917 ss.; M. DELSIGNORE, *La sentenza nella causa Giudizio universale: se il contenzioso non è la strada corretta, quali altre vie per fronteggiare il cambiamento climatico?*, in questa *Rivista*, 2024, pp. 1301 ss.

essere umano del diritto al clima stabile e sicuro consistente nella pretesa¹²³ alla non regressione del proprio sviluppo umano e a che gli Stati provvedano a rimuovere la situazione di emergenza climatica in corso (cfr. il punto V.8 e ss. dell'atto di citazione). La banalizzazione per tale via ottenuta del potere discrezionale degli Stati nell'individuazione delle misure climatiche da adottare, potere ritenuto azzerato o notevolmente limitato per effetto del principio di riserva di scienza (punto IV.22 e ss. dell'atto di citazione) e, dunque, eliminato dalla fattispecie che viene letta in termini di pura obbligazione civilistica ex art. 1173 c.c., secondo il tipico schema norma – fatto (scientificamente caratterizzato) – effetto¹²⁴, si è tradotta in una eccessiva semplificazione di un problema complesso che ha propiziato la facile reazione del Tribunale di Roma¹²⁵. Il quale ha, in sostanza, avuto buon gioco nel liquidare la questione richiamando il principio della separazione dei poteri e sottolineando il rilievo delle potestà pubbliche coinvolte, salvo però ricondurre in modo strabico le stesse alla sfera di attribuzione degli organi politici, espressive dunque della funzione di indirizzo politico riservata alla sovranità statale e non sindacabile da nessun giudice.

Altro aspetto dubbio, derivante ancora una volta dall'aver obliterato il rilievo della effettiva dimensione relazionale tra funzioni amministrative e cittadini che caratterizza buona parte delle vicende climatiche, è il richiamo in prima battuta alla responsabilità aquiliana ex art. 2043 c.c. anche in funzione della prevenzione di danni futuri e potenziali (punto VI.3 e ss. dell'atto di citazione). Scelta che sconta non solo la proble-

¹²³ Su cui si veda A. PISANÒ, *Il diritto al clima. Il ruolo dei diritti nei contenziosi climatici europei*, Napoli, 2022, p. 95.

¹²⁴ Secondo il punto di vista di M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in *DPCE online*, 2020, 2, pp. 1366 ss., il rapporto giuridico climalterante "non è un rapporto solo tra Stati o tra Stati e cittadini, ma prima di tutto un rapporto tra azioni umane che, alterando le componenti dell'atmosfera, ledono generazioni presenti e future, ossia ledono diritti umani". Cfr. anche Id., *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg., VIII, Torino, 2021, p. 66, ove si precisa che i contenuti dell'obbligazione climatica "sono self-executing e integrabili con fattispecie tipiche già disciplinate dai singoli ordinamenti (come, per es., l'art. 2051 c.c. sulla «custodia di cose»)".

¹²⁵ Cfr. infatti G. SCARSELLI, *Contenzioso climatico e giurisprudizione*, in *giustiziainsieme.it*, 26 novembre 2024.

matica considerazione della dimensione prospettica e a garanzia delle generazioni future di interventi che devono essere idonei, nella consapevolezza della gravità della situazione attuale, a “impedire il perpetuarsi di esiti che sarebbero deleteri” per l’umanità¹²⁶, ma anche la difficoltà di confrontarsi con un interlocutore tanto flessibile quanto incerto qual è la clausola del danno ingiusto, con ciò che ne consegue in termini di selezione/individuazione degli interessi giuridicamente rilevanti e pertanto risarcibili (come insegna la parabola della tutela risarcitoria degli interessi legittimi inaugurata su tali deboli premesse dalle Sezioni Unite n. 500/1999), nonché insormontabili difficoltà circa la dimostrazione del nesso di causalità di un fenomeno che non conosce frontiere e le cui alterazioni sono riconducibili a una infinita serie di cause anche naturali (dunque non solo antropiche) indipendenti tra loro¹²⁷.

Più utile e realistica ai nostri fini appare una diversa prospettiva, indicata parzialmente e solo in via ulteriormente subordinata dagli attori del Giudizio Universale, e colta anche dal Tribunale di Roma nella parte in cui si fa riferimento, accennando al PNIEC quale atto di pianificazione generale preordinato all’individuazione delle misure più idonee al raggiungimento degli obiettivi definiti a livello europeo, alla possibilità di censurare dinanzi al giudice amministrativo le eventuali carenze delle scelte di piano sotto il profilo della loro adeguatezza, coerenza e ragionevolezza (salvo poi non valorizzare, e anzi assorbire, la questione per effetto della errata, sul punto, decisione di inammissibilità per difetto assoluto, anziché relativo, di giurisdizione).

Come infatti è stato notato da attenta dottrina¹²⁸, la decisiva riserva ai

¹²⁶ Come segnalato da N. LIPARI, *Vivere il diritto. A colloquio con Gabriele Carapezza Figlia, Vincenzo Cuffaro e Francesco Macario*, Napoli, 2023, p. 138.

¹²⁷ Cfr. per le rilevate criticità V. JACINTO, *La prima decisione italiano sulla responsabilità climatica dello Stato*, cit., 2024, p. 655; G. CONTALDI, *Quale azione per il contenzioso climatico strategico*, cit., p. 2346; U. SALANITRO, *La responsabilità ambientale dopo la riforma costituzionale e la lotta al cambiamento climatico*, in *Rivista di diritto civile*, 2024, p. 252; G. PULEIO, *Rimedi civilistici e cambiamento climatico antropogenico*, in *Persona e Mercato*, 2021, 3, p. 201.

¹²⁸ Cfr. U. SALANITRO, *La responsabilità ambientale dopo la riforma costituzionale e la lotta al cambiamento climatico*, cit., pp. 253 ss.; G. TROPEA, *Il cigno verde e la separazione dei poteri*, cit., par. 4; G. TULUMELLO, *Tutela dell’ambiente, attività amministrativa, sindacato giurisdizionale*, cit., pp. 274-275; S. VALAGUZZA, *Gli orizzonti del diritto all’ambiente a partire dal contenzioso climatico*, cit., p. 942; M. DELSIGNORE, *La sentenza*

poteri esecutivi nazionali delle scelte più adatte per fronteggiare l'emergenza climatica svela un circuito di tutela (che si sviluppa lungo la classica sequenza: norma – fatti – poteri – effetti) che pone in primo piano il ruolo programmatico delle amministrazioni pubbliche nel conseguire un risultato effettivo e non più procrastinabile.

Il Regolamento sul ripristino della natura avvalorava ulteriormente siffatta chiave di lettura e riempie di contenuto nuovo e di significato la cassella del potere indicata in tale circuito, evidenziandone pertanto, ancora meglio, la correttezza esplicativa oltre che le potenzialità applicative.

Naturalmente, perché la sequenza delle iniziative da intraprendere sia correttamente ricostruita nei termini indicati non è sufficiente predicare, sulla base dei tanti indici normativi ricavabili dall'ordinamento multilivello, l'indefettibile responsabilità strategica delle amministrazioni pubbliche ma è anche necessario che la stessa funzione programmatica sia organizzata e attuata in modo tale da guadagnare sul campo la rilevanza che le è riconosciuta¹²⁹.

A tali fini, piuttosto che limitarsi alla rassegnata elencazione delle incognite che pesano sul futuro, tenendo anche conto della lezione di metodo che proviene anche dal citato Giudizio Universale, conviene soffermarsi in ultima analisi sulla responsabilità che grava sui giuristi dei vari schieramenti disciplinari per una rinnovata visione comune dei problemi sul tappeto.

Infatti, in un panorama che, in via di estrema semplificazione, appare popolato da costituzionalisti ormai per lo più mobilitati a tempo pieno a difesa del sacro testo del '48, internazionalisti attratti dalle evolutive architetture dei sistemi multilivello e globali e dalle tecniche di dialogo dei relativi protagonisti, processualisti concentrati sui tecnicismi del microcosmo giudiziario, da

nella causa Giudizio universale: se il contenzioso non è la strada corretta, quali altre vie per fronteggiare il cambiamento climatico?, pp. 1331 ss.; A. MITROTTI, *L'obbligazione climatica e la natura del PNIEC nella Repubblica italiana: sono eretiche le pretese di un legittimo adempimento?*, in *Ambienteditto.it*, 2024, 2, p. 18; G. DELLA CANANEA, F. DI LASCIO, *I pubblici poteri e il cambiamento climatico: due modelli di azione?*, in F. CUSANO (a cura di), *Scritti in onore di Paolo Urbani*, Napoli, 2025, pp. 602 ss.

¹²⁹ Come messo in evidenza a suo tempo, con riferimento alla programmazione economica, l'esistenza di un atto avente forza di legge che fornisce il parametro dell'azione amministrativa "non impedisce l'inazione amministrativa o l'azione che non rispetta i tempi essenziali per raggiungere determinati effetti" (cfr. F. MERUSI, *Coordinamento dell'azione politico-amministrativa nel settore economico e riforma della Pubblica Amministrazione*, in *Studi parlamentari e di politica economica*, 1972, 16/17, pp. 18 ss.).

cui talvolta si elevano per rimanere intrappolati nell'agitato crinale del riparto delle giurisdizioni, privatisti per loro formazione, cioè per le idee “universalmente credute” che hanno contribuito a formare il loro pensiero¹³⁰, portati a ritenere il codice e le sue millenarie categorie come il migliore dei mondi possibili, e pertanto a considerare meno raffinati ed efficaci altri strumenti di intervento nelle dinamiche sociali ed economiche e, infine, amministrativisti che, per un verso, sono inclini a definire in termini spregiativi i campi confinanti come terra di nessuno perché ritenuti in balia dei più sfrenati egoismi e, per altro verso, si prodigano in ideologiche e retrospettive difese della città-della statuale senza offrire una lettura razionale dei cambiamenti in atto nelle sue strutture e delle relative dinamiche di azione e di relazione con gli attori umani, sociali ed economici, sembra si sia persa la consapevolezza delle “capacità ordinanti”¹³¹ della scienza giuridica unitariamente intesa e sia venuto meno il senso dell'impegno collettivo¹³² ad affinare e aggiornare, alla luce dei sempre nuovi problemi posti dall'esperienza, le categorie e gli “strumenti ottimali”¹³³ che compongono la “cassetta degli attrezzi”¹³⁴ per affrontare le crisi che segnano la vita reale delle persone presenti e future.

Se si intende porre rimedio a tale situazione, seguendo una prospettiva di lavoro dal basso che è poi quella propria di ogni seria epistemologia scientifica (alla Popper), come di ogni razionale atteggiamento comportamentale (alla Simon), non si può fare a meno di considerare che le sfide del clima e della biodiversità richiedono il ripensamento di figure giuridiche classiche quali la soggettività, la pretesa e la negoziabilità, e riportano allo stesso tempo al centro della scena – per una logica sca-

¹³⁰ Come onestamente affermato da A. GENTILI nella recente *Recensione* del volume di Bernardo Sordi (*Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Bologna 2020), in *Rivista di diritto civile*, 2024, pp. 676-678.

¹³¹ Cfr. M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023, 16.

¹³² Cfr. R. CAPONI, *Specialismo e politica nella scienza giuridica*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2022, pp. 358 ss.

¹³³ Sullo “studio degli strumenti ottimali, perché i diversi fini dell'azione amministrativa possano essere raggiunti nel modo migliore”, insiste la proposta di V. CERULLI IRELLI, *Sulla “questione amministrativa” e sulle responsabilità della dottrina*, in S. TORRICELLI (a cura di), *Ragionando di diritto delle pubbliche amministrazioni in occasione dell'ottantesimo compleanno di Domenico Sorace*, Napoli, 2020, pp. 329 ss., anche in termini di impegno a trovare, in rapporto con altre scienze, correttivi alle disfunzioni del sistema.

¹³⁴ C. PINELLI, “*Diritto pubblico*”: costituzionalisti e amministrativisti a confronto, in *rivista AIC*, 2013, 2, pp. 5 ss.

lare di adeguatezza dei mezzi – il ruolo di una funzione amministrativa che, persa ormai per strada la dimensione potestativa e suprematista che la caratterizzava a cavallo tra Otto e Novecento, quando si trattava di creare le fondamenta burocratiche ai nascenti e ancora deboli stati costituzionali, si candida ad essere la forma più adatta per immaginare in via preventiva e programmatica e con visione adattiva di lungo periodo, multidisciplinare e con il supporto di adeguata capacità tecnico-scientifica, e con forme avanzate di contraddittorio e dialogo con tutti gli attori interessati, nuovi modelli di sviluppo dell'umanità¹³⁵ e di avviarne la realizzazione. Conformando, oltre tutto, un ambiente istituzionale e regolatorio capace di fare dialogare, in forme nuove, che superano i tradizionali paradigmi della separazione a cui siamo stati educati, soggetti diversi e di ingenerare certezza e fiducia alle iniziative e scelte di chi (come i cittadini singoli e associati in varie forme sociali, anche del terzo settore, e gli operatori economici) è e sarà leva effettiva ed essenziale del cambiamento.

Stimolanti indicazioni di metodo per procedere nel senso indicato provengono da quello che può essere considerato il testamento spirituale di un Maestro del diritto privato, da poco scomparso, il quale in una densa riflessione dedicata proprio al tema che ci occupa, dopo avere ricordato “che il senso del fenomeno giuridico sta tutto nel suo esercizio. E questo esercizio non si misura secondo paradigmi astratti, ma nella realtà storica del rapporto del soggetto con il suo ambiente”¹³⁶, ha osservato che “guardare all'ambiente significa non chiudersi in una visione autoriflessiva, ma aprirsi ad altre prospettive, coniugare un metabolismo culturale più vasto, mettersi in relazione, nella condivisione e nella responsabilità, con apporti derivati da mondi disciplinari diversi”¹³⁷.

In attesa che anche gli altri attori del mondo del diritto, della politica, dell'economia e della società civile facciano il proprio dovere con rinnovato senso di responsabilità¹³⁸, spetta in conclusione a ciascun giuri-

¹³⁵ Di una “sorta di piano dell'umanità per la ricerca di un futuro migliore” parla anche R. DANOVARO, *Restaurare la natura*, cit., p. 208.

¹³⁶ Così N. LIPARI, *Premesse per un diritto civile dell'ambiente*, in *Rivista di diritto civile*, 2024, pp. 228 ss.. Cfr. ancora prima Id., *Vivere il diritto*, cit., p. 136.

¹³⁷ N. LIPARI, *Premesse per un diritto civile dell'ambiente*, cit., p. 226.

¹³⁸ Sul senso di una responsabilità *per* che impegna alla ricerca collettiva e interdisciplinare “del da farsi in funzione di un nuovo tipo di sviluppo”, illustrato in G.

sta impegnarsi affinché, abbandonata la rincorsa verso l'affermazione di improbabili primati tra saperi, istituti e tecniche di tutela, e consapevoli dell'esigenza "di un confronto meno teoretico e meno divaricato nei tempi (...) per conoscersi meglio"¹³⁹, siano offerti strumenti aggiornati per capire il nuovo che si affaccia e immaginare risposte adeguate alle sfide che porta con sé.

D. COMPORTI, *Codice dell'ambiente e responsabilità ambientale*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2022, 56-58.

¹³⁹ Come suggerito, con impareggiabile acutezza, decenni orsono da U. BRECCIA, *L'immagine che i privatisti hanno del diritto pubblico*, in Quaderni di San Martino, *La necessaria discontinuità. Immagini del diritto pubblico*, Bologna, 1990, 95, ove si ammonisce che "non si dà soluzione, tratta da logiche separate (o, peggio, artificialmente egemoni), a cui non si legghi il rischio di nuove e più forti incoerenze o di ulteriori disparità irragionevoli. L'isolamento culturale e l'indistinzione delle analisi sono, infatti, le due opposte insidie, che continuamente gravano sugli interpreti dei singoli settori dell'ordinamento".

ABSTRACT

*Green Deal – Nature Restoration Law
Restoration Plan – Strategic planning*

The Nature Restoration Law represents an important milestone in the ecological transition process, as it entails the introduction of an active policy for the restoration of biodiversity. This policy outlines a concrete process aimed at achieving specific quality-of-life objectives for ecosystems within defined and differentiated timeframes. Key elements of this process include the future national biodiversity restoration plans, which are set to become the cornerstone of renewed strategic, integrated, and multi-level planning techniques, fostering a new balance between places and nature.

Biodiversity litigation: in arrivo un nuovo contenzioso strategico?

MONICA DELSIGNORE

SOMMARIO: 1. Il contenzioso sulla biodiversità non è certo una novità. – 2. L'evoluzione della *biodiversity litigation* in Europa: i casi di Francia, Germania e Italia. – 3. È possibile affermare un nuovo diritto al ripristino della biodiversità alla luce del recente Regolamento europeo? – 4. Il contenzioso e le interconnessioni, ma anche i possibili conflitti, tra biodiversità e crisi climatica.

1. *Il contenzioso sulla biodiversità non è certo una novità.*

Il contenzioso in tema di tutela della biodiversità non è certo una novità né a livello nazionale né a livello sovranazionale.

Concentrandosi sul nostro paese, le innumerevoli controversie che hanno riguardato la tutela di specifici siti, parchi o riserve naturali, l'uso di pesticidi o di sementi OGM, l'attività venatoria e la tutela di particolari specie animali, ma anche la classazione dei terreni e la loro destinazione urbanistica o la legittimità di provvedimenti di AIA o VIA stante gli impatti sull'ambiente certamente influiscono e presentano impatti concreti sulla biodiversità, intesa come alla variabilità delle forme di vita sulla terra¹.

¹ Sulla definizione di biodiversità si interroga M.V. FERRONI, *La perdita della biodiversità, gli strumenti di tutela ed il codice dell'ambiente*, in questa *Rivista*, 2022, p. 121, qui p. 124 ss.; per una trattazione generale si rinvia a A. M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Napoli, 2022. Sulla composizione di confliggenti interessi pubblici propria della tutela della

Tuttavia, tale contenzioso, spesso promosso da associazioni ambientali presenti sul territorio, che rappresenta uno strumento utile alla cura della natura nelle sue diverse espressioni, non potrebbe intendersi riferito alla crisi della biodiversità, come fenomeno globale e sistemico.

Allo stesso modo, ove si consideri il fenomeno del contenzioso climatico, certamente molte delle controversie allo stesso riferibili richiamano l'intervento dello Stato a fini di riduzione delle emissioni per tutelare anche le condizioni di salute del patrimonio naturale².

Nonostante il legame intersistemico tra crisi della biodiversità e crisi climatica, entrambe certamente qualificabili questioni di diritto pubblico universale³, non si è ad oggi assistito ad un equivalente uso strategico del contenzioso per sollecitare il legislatore all'adozione di specifiche misure di contenimento e mitigazione della perdita di biodiversità⁴.

Questo in parte può essere legato alla mancanza in molti ordinamenti di una legge generale di tutela della biodiversità. Almeno sino all'adozione di alcuni recenti interventi che sollecitano alla riflessione che qui si propone.

A livello internazionale, anzitutto, non esiste un equivalente dell'Accordo di Parigi adottato nell'ambito delle COP previste dalla Convenzione sulla Diversità Biologica (CBD). Concepita sempre nell'ambito degli accordi di Rio, la CBD insieme alla Convenzione Quadro sul Cambiamento Climatico (UNFCCC) costituisce uno dei due capisaldi della tutela ambientale nel diritto internazionale⁵. In occasione delle Confe-

biodiversità e sul contenzioso che ne può derivare W. TROISE MANGONI, *La protezione della biodiversità nel diritto interno, in una prospettiva di bilanciamento discrezionale con altri interessi pubblici*, in questa *Rivista*, 2023, I, p. 246

² Cfr. F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell'ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE*, 2022, p. 1085, qui p. 1090.

³ Mutuando l'efficace espressione di B. TONOLETTI, *I cambiamenti climatici come problema di diritto pubblico universale*, in questa *Rivista*, 2021, I, p. 37 e ss.

⁴ Sul contenzioso strategico A. PISANO, *Elementi per una definizione dei contenziosi climatici propriamente strategici, movendo dal Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*, in *Politica del diritto* 2024, p. 3; S. VINCRE, A. HENKE, *Il contenzioso "climatico": problemi e prospettive*, in *BioLaw Journal - Riv. di BioDiritto*, n. 2/2023; S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il Pianeta?*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, p. 2 ss.; M. RAMAJOLI, *Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation*, in questa *Rivista*, 2021, p. 53 ss.

⁵ Così S. NESPOR, T. SCOVAZZI, *La protezione dell'ambiente, Corso di diritto internazionale*, a cura di T. Scovazzi, vol. IV, Giuffrè, Milano 2024, qui p. 107.

renze delle Parti della CDB, diversamente da quanto accaduto per la UNFCCC, non si sono mai stabiliti obblighi vincolanti così da chiarire il linguaggio lato e generalista tipico della convenzione quadro o in modo da richiedere agli Stati aderenti uno sforzo equivalente a quello previsto dai Contributi Nazionali Determinati (NDC) per la lotta alla crisi climatica. La redazione di strategie a tutela della biodiversità da parte degli Stati Parte della CBD è consistita nell'adozione di programmi di azione a maglie larghe con proclami di fondo sulla conservazione della biodiversità, sull'uso sostenibile dei suoi componenti e sulla ripartizione equa dei benefici derivanti dall'uso delle risorse genetiche, che non fondano obblighi, né sono oggetto di controllo, verifica, o tanto meno sanzione, quanto al raggiungimento dei risultati. Anche il Quadro Globale per la Biodiversità (GBF) di Kunming-Montreal, adottato nel dicembre 2022, stabilisce obiettivi per il 2030, ma non può essere equiparato alla soglia di 1,5°C o a un chiaro "bilancio della biodiversità", sulla falsariga di quanto determinato a Parigi. Inoltre, non è giuridicamente vincolante⁶.

A livello europeo, la disciplina di riferimento sino al 2024 è rappresentata fondamentalmente dalla direttiva Uccelli, dalla direttiva Habitat e dal programma per l'ambiente e per il clima LIFE. L'Unione è, inoltre, tra le parti aderenti alla CBD e quindi provvede alla redazione di un proprio piano strategico.

La direttiva Uccelli, adottata nel 1979, fissa lo standard per la conservazione degli uccelli e per la protezione della biodiversità in generale in tutti gli Stati membri, imponendo l'adozione delle misure necessarie per mantenere e ripristinare le popolazioni di uccelli e i loro habitat; la successiva direttiva Habitat del 1992, stesso anno di adozione della CBD, estende la protezione ad altri animali e piante. Attraverso le direttive si costruisce la rete Natura 2000, un ambito territoriale sempre più ampio (oggi copre quasi il 18% della superficie terrestre dell'UE e circa il 9% dei mari circostanti) in cui si individuano, tra l'altro, zone speciali di conservazione ove esistano più gravi minacce di compromissione delle risorse naturali e delle specie animali.

Alle disposizioni di armonizzazione si sono affiancate politiche e strumenti finanziari per la promozione di progetti di tutela, sia attraverso il

⁶ Si rinvia al contributo di M.V. FERRONI, *La perdita della biodiversità, gli strumenti di tutela ed il codice dell'ambiente*, cit.

programma LIFE, sia attraverso le diverse strategie per la biodiversità che, succedutesi nel tempo, hanno promosso azioni mirate a intervenire per contenere la perdita della diversità biologica, sempre più evidente dai rapporti e dalle analisi scientifiche⁷.

Da ultimo anche la comunicazione sul *Green Deal* del dicembre 2019 ha sottolineato l'importanza di un approccio olistico⁸ in cui il benessere della natura e dell'uomo sinergicamente si consolida, rivestendo la salute comune, indicata come *One Health* nelle politiche europee⁹, un ruolo centrale anche nello sviluppo economico.¹⁰ Il ritmo dell'estinzione delle specie e della distruzione della natura è ancora più drammatico della rapidità della crisi climatica. Senza ecosistemi intatti, rigenerazione del suolo, impollinazione e cicli dell'acqua dolce, i diritti umani, in particolare il diritto alla vita e alla salute, sono minacciati e richiedono interventi più efficaci e reattivi. Inoltre, è anche economicamente indiscusso che la

⁷ Sul ruolo della scienza nel diritto, sempre più avanzato anche in questo ambito del diritto ambientale, si veda da ultimo F. DE LEONARDIS, *Il dovere di ascolto della scienza: è arrivato il momento della scrittura?*, in *RQDA*, 2024, I, p. 4 ss. e la voce di M. TALLACCHINI, *Scienza e potere*, in *Enc. Dir.: i tematici. Potere e Costituzione*, V, Giuffrè, Milano, 2023, pp. 1059 e ss. In precedenza, anche per l'illustrazione del dibattito in dottrina, G. RAGONE, *Eine empirische Wende? La Corte costituzionale e le sfide della complessità tecnico-scientifica*, Milano, 2020, e A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018. Per considerazioni specifiche sul diritto ambientale, cfr. N. GRECO, *Crisi del diritto, produzione normativa e democrazia degli interessi. Esemplicità della normazione tecnica in campo ambientale*, in ID. (a cura di), *Crisi del diritto, produzione normativa e democrazia degli interessi*, Roma, 1999, pp. 7 ss.

⁸ In merito M. MATTALIA, *Ecosystems: Biodiversity, Climate, Agriculture, Markets: A New Holistic Approach from the European Union*, in *Biodiversity, Laws, Policies and Science in Europe, the United States and China*, a cura di G. Antonelli, M.V. Ferroni, T. Qin, A. Erwin, Springer 2024, p. 37.

⁹ Su cui si rinvia per una trattazione più approfondita a A.G. CARAGLI, M. LEGGIO, *Governance e regolazione del settore agroalimentare. Verso il paradigma One Health*, Torino, 2024 e *One Health: La tutela della salute oltre i confini nazionali e disciplinari. Per un approccio olistico alla salute umana, animale e ambientale*, a cura di F. Aperio Bella, Roma, 2022.

¹⁰ Sulle molte implicazioni derivanti dalla comunicazione del Green Deal si veda E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: the European green deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, 29, 2022, p. 19 e D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024. Si permette il rinvio per considerazioni più generali alla voce *Ambiente*, in *Enc. Dir.*, I tematici, vol. III, *Funzioni amministrative*, a cura di B. Mattarella, M. Ramajoli, Milano, 2022, p. 46 ss.

perdita di biodiversità rischia di diventare molto più costosa di un'efficace conservazione della natura¹¹. A ciò si lega la valorizzazione che vanno assumendo i servizi ecosistemici¹², come forma di misurazione concreta e non solo valoriale¹³ dell'apporto della natura, dell'ambiente e della biodiversità.

In questo quadro si colloca la recente adozione del Regolamento per il ripristino della natura, il cui contenuto può rappresentare un punto di svolta e che contiene prescrizioni vincolanti, diversamente da tutti gli interventi precedenti, individuando vincoli precisi e obblighi in capo agli Stati membri, non solo nell'adozione di strumenti di pianificazione, ma soprattutto nel raggiungimento di percentuali via via maggiori di territori in cui sia possibile affermare sussista un buono stato di conservazione della natura. Proprio alla luce della consapevolezza dei nuovi e più stringenti oneri derivanti dal Regolamento, la sua approvazione è avvenuta attraverso un procedimento estremamente dibattuto e diversi Stati, tra cui l'Italia, ne hanno aspramente criticato i contenuti.

Da qui la curiosità di ragionare in questo contributo sulla questione dell'eventuale nuovo spazio per un contenzioso strategico anche sulla biodiversità, in analogia all'esplosione del contenzioso climatico in questi ultimi vent'anni.

¹¹ Sul ruolo che la scienza giuridica è destinata ad assumere nel dialogo con le altre scienze al fine di una corretta valutazione dell'impatto del contenzioso climatico e dei rischi economici in tema di responsabilità degli attori coinvolti, cfr. T. WETZER, R. STUART-SMITH, A. DIBLEY, *Climate risk assesment must engage with law*, in *Science*, Vol. 383, No. 6679, 2024, pp. 152.

¹² Da ultimo D. PALAZZO, *Tutela e valorizzazione dei servizi ecosistemici, potere amministrativo e analisi economica del diritto*, in *Dir. amm.* 2025, p. 419. Riflette sul tema della quantificazione del capitale naturale G. BAROZZI REGGIANI, *La 'funzione sociale della tutela dell'ambiente' alla luce della revisione costituzionale del 2022 e del più recente quadro giuridico europeo*, in *Federalismi.it*, n. 7/2024. Si noti che anche a livello internazionale è stato istituito dalla Commissione statistica delle Nazioni Unite il Sistema di contabilità economico-ambientale – Contabilità degli ecosistemi proprio per organizzare i dati in modo fruibile.

¹³ Sul valore intrinseco della biodiversità si interroga non solo il diritto (M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, in *Riv. quadr. dir. amb.* 2022, p. 423, ma anche la filosofia. In proposito M. ANDREOZZI, *Il valore intrinseco della biodiversità. Limiti e potenzialità*, in *Rivista di estetica*, 2015.

In proposito, già la dottrina¹⁴ ha considerato la possibilità che si sviluppino a livello globale un nuovo contenzioso, in cui le pretese legate alla biodiversità vengono inquadrare come questioni di diritti, ragionando anche in analogia con gli sviluppi e le frontiere del contenzioso climatico e auspicando il progressivo riconoscimento da parte delle Corti degli impegni derivanti dal GBF di Kunming-Montreal, come accaduto con gli accordi di Parigi. Tuttavia, si è sottolineata l'inesistenza di un caso Urgenda¹⁵, utile a fornire un inquadramento in relazione alle questioni, centrali e già note¹⁶, in tema di legittimazione, nesso di causalità e rimedi a disposizione del giudice.

Nei prossimi paragrafi si intende concentrarsi sull'ordinamento europeo e, a partire dall'analisi di tre casi recenti, pendenti o decisi in alcuni Stati membri, interrogarsi sulla possibilità che il nuovo Regolamento funga da base giuridica per la promozione del contenzioso strategico sulla biodiversità.

La questione appare ancor più nella sua complessità, proprio considerandola in relazione al contenzioso climatico. Come si cercherà di mettere in luce, infatti, certamente il contenzioso climatico, da un lato, può ricomprendere anche pretese in tema di perdita della biodiversità, ma, dall'altro lato, proprio la perdita di biodiversità può rappresentare un interesse che si scontra e confligge con gli obiettivi legati alla riduzione delle emissioni climalteranti, suscitando così ulteriori interrogativi.

¹⁴ C. RODRIGUEZ-GARAVITO, DR. BOYD, *A Rights Turn in Biodiversity Litigation?*, in *Transnational Environmental Law*, 2023, 12(3), p. 498.

¹⁵ Per alcuni commenti alle diverse sentenze intervenute nella vicenda T. SCOVAZZI, *L'interpretazione e l'applicazione ambientalista della Convenzione europea dei diritti umani, con particolare riguardo al caso Urgenda*, in questa *Rivista*, 2019, p. 619 e V. JACOMETTI, *La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, in questa *Rivista*, 2019, p. 121.

¹⁶ In merito già M. RAMAJOLI, *Il cambiamento climatico tra Green Deal e Climate Change Litigation*, cit., 2021, pp. 53 ss.

2. *L'evoluzione della biodiversity litigation in Europa: i casi di Francia, Germania e Italia*

In questi ultimi anni si registrano in Europa alcune controversie, decise o pendenti, che si concentrano specificamente sulla perdita di biodiversità, di cui sembra utile dar conto nell'intento di verificare lo spazio che va trovando il contenzioso strategico anche in questo ambito.

In Francia nel 2023¹⁷ ha trovato accoglimento la causa dal nome, come sempre evocativo, *Justice pour le Vivant*. Il ricorso al Tribunale amministrativo di Parigi riguardava la legislazione in tema di pesticidi, che è ancora, diversamente da quanto accade in Italia, molto lassa e permissiva, nonostante i fitofarmaci siano riconosciuti come una delle principali cause della perdita della varietà della vegetazione e, soprattutto, della riduzione in termini numerici degli impollinatori¹⁸.

Tra i ricorrenti figura l'associazione *Notre Affaire à Tous*, molto attiva nel contenzioso ambientale e già protagonista nel caso *Affaire du siècle*, riguardante il mancato adempimento degli obiettivi di decarbonizzazione, ed anche nelle cause promosse per il riconoscimento della responsabilità di gruppi petroliferi e bancari per le politiche industriali incuranti del cambiamento climatico in atto¹⁹.

In particolare, nel ricorso *Justice pour le Vivant* si lamentavano lacune nella disciplina delle autorizzazioni all'immissione in commercio dei prodotti fitofarmaceutici, soprattutto in relazione all'impatto sulla

¹⁷ Con la sentenza del Tribunale amministrativo di Parigi 2200534/4-1 du 29 juin 2023.

¹⁸ Basti pensare che ISPRA aggiorna annualmente l'indicatore *Moria di api da uso di fitosanitari* per condurre un monitoraggio costante sul nostro territorio e individuare le relazioni e l'entità, su scala nazionale, con le quali i principi attivi dei prodotti fitosanitari sono associati a fenomeni di moria nelle api domestiche.

¹⁹ Sul ruolo delle associazioni nel contenzioso strategico B. POZZO, *La climate litigation in prospettiva comparatistica*, in questa *Rivista*, 2021, p. 271 la quale sottolinea che il ricorso alla giurisdizione da parte delle associazioni, soprattutto tenuto conto dei costi molto elevati nei paesi di common law, non mirerebbe affatto ad ottenere il risarcimento dei danni subiti, ma invece a realizzare una regulation through litigation, così da imporre scelte di policy in assenza di iniziative da parte del governo. In merito si permetta anche di rinviare alle riflessioni in M. DELSIGNORE, *La sentenza nella causa Giudizio universale: se il contenzioso non è la strada corretta, quali altre vie per fronteggiare il cambiamento climatico?*, in questa *Rivista*, 2024, p. 1301.

biodiversità, lacune in contrasto con gli obiettivi derivanti dal diritto internazionale e con le previsioni dello specifico regolamento europeo. La conseguente perdita della biodiversità, constatata attraverso relazioni e analisi scientifiche, è stata qualificata danno ambientale ovvero *préjudice écologique* ai sensi dell'articolo 1246 del Codice Civile francese, tale da richiedere allo Stato l'adozione degli interventi opportuni per la sua riparazione.

Evidente l'analogia con il caso *Affaire du siècle* in cui il Tribunale Amministrativo di Parigi²⁰ aveva riconosciuto la responsabilità dello Stato francese per il suo contributo alla crisi climatica, condannandolo ad adottare tutte le misure necessarie per riparare il danno ecologico causato dal superamento dei limiti di emissioni di gas serra tra il 2015 e il 2018.

Analogamente, nella causa *Justice pour le Vivant*, il giudice ha constatato il nesso causale tra il mancato rispetto degli obiettivi nazionali di riduzione dell'impiego di pesticidi, derivanti dal diritto internazionale e dell'Unione europea, e il declino della biodiversità, condannando lo Stato francese ad adottare, entro il 30 giugno 2024, tutte le misure utili alla riparazione del danno ecologico e alla messa in sicurezza dei luoghi. È stata invece respinta la richiesta delle associazioni ambientaliste di ordinare allo Stato la riforma della procedura di valutazione dei rischi nell'autorizzazione all'impiego dei fitofarmaci. Il principio sulla separazione dei poteri, come già nelle cause relative al contenzioso climatico, spinge il giudice ad arrestare il suo sindacato, laddove emergano profili di sovrapposizione con spazi propri del decisore politico. L'associazione ha perciò impugnato la sentenza e con la decisione definitiva storica del 3 settembre 2025 la Corte d'appello amministrativa ha accolto il ricorso e ordinato al governo di rivedere le proprie procedure e i protocolli di valutazione e autorizzazione alla commercializzazione di prodotti fitosanitari, in quanto causa di "danni ecologici" all'ambiente e alla salute umana. Anche le autorizzazioni già rilasciate dovranno essere riesaminate entro 24 mesi, posto che l'ANSES (Agenzia nazionale per la sicurezza sanitaria, alimentare, ambientale e del lavoro) non ha considerato nella valutazione dei pesticidi gli sviluppi scientifici recenti, agendo in violazione del principio di precauzione.

²⁰ Con la sentenza del 14 ottobre 2021.

L'ordine manifesta il tenore strategico del contenzioso, volto non tanto a ristorare la posizione giuridica dell'associazione ambientale, ma a sollecitare la modifica della legislazione esistente in un determinato ambito, in quanto non sufficiente a tutelare le risorse ambientali e gli ecosistemi viventi.

In Germania nell'ottobre 2024 è stato depositato il primo ricorso in cui si invoca l'intervento del Bundestag a tutela della biodiversità.

Anche in questo caso la principale ricorrente è un'associazione ambientale, la Federazione Tedesca per l'Ambiente e la Tutela della Natura (BUND) a cui si affiancano singoli individui anche di richiamo mediatico, tra i quali, ad esempio, l'attore Hannes Jaenicke e l'ambientalista Christof Martin.

Più specificamente, il ricorso, prendendo a modello la vicenda del caso Neubaurer nel contenzioso climatico²¹, mira a costringere il legislatore ad individuare obiettivi chiari, scanditi nel tempo ed efficaci per la conservazione della biodiversità e, in particolare, l'immediato intervento per arrestare la perdita di biodiversità e per adottare misure coordinate per il suo ripristino.

Attraverso il rinvio ad analisi e studi scientifici, i ricorrenti mettono in evidenza i riflessi e le conseguenze della crisi della biodiversità sulle loro condizioni personali, tali da potersi ricostruire come una violazione del loro diritto alla vita (art. 2, comma 2, del Grundgesetz, la Legge fondamentale tedesca indicata con GG) e del diritto alla proprietà (art. 14, comma 1, GG). Inoltre, si lamenta che la mancata adozione di adeguate misure di protezione della biodiversità interferisce con la garanzia intertemporale della libertà (art. 20a GG).

I ricorrenti si basano fondamentalmente sull'articolo 1 della CBD, che definisce gli obiettivi della convenzione, tra cui "la conservazione della diversità biologica", e sostengono che ciò sia paragonabile al limite di innalzamento della temperatura di 1,5°/2° previsto dall'articolo 2, paragrafo 1, dell'accordo di Parigi. Nonostante, come già ricordato, alcuni studiosi suggeriscano che il GBF di Kunming-Montreal possa es-

²¹ Per qualche considerazione, soprattutto con riferimento al valore della decisione rispetto agli interessi delle future generazioni, si rinvia a A. MARRA in M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in questa *Rivista*, 2022, p. 1.

sere utilizzato come punto di riferimento per future controversie legali, i ricorrenti sostengono che anche la tempistica del GBF sia troppo lassista, fissando obiettivi per il 2030 e risultando quindi incompatibile con l'obiettivo della CBD di conservare la biodiversità fissato sin dal 1993.

Il deposito di questo ricorso rappresenta, senz'altro, uno sviluppo significativo nel campo del contenzioso strategico in materia di biodiversità, in quanto è il primo caso in cui si mette in discussione l'operato dello Stato e la sua congruenza con gli obblighi internazionali, non in uno specifico settore come in Francia, ma in via generale.

In questo senso la decisione che accertasse l'obbligo dell'intervento del legislatore tedesco, stante l'ineffettività della legislazione rispetto agli obiettivi di tutela della biodiversità, finirebbe per divenire l'Urgenda del contenzioso in materia di biodiversità.

Anche in questa occasione è evidente come l'impostazione del ricorso sia fortemente influenzata dai precedenti sviluppi nel contenzioso in materia di cambiamenti climatici, che sembrano consentire di compiere più velocemente un "salto di diritti" nel contenzioso in materia di biodiversità²².

A differenza delle precedenti controversie in materia di clima, che hanno ragionato su posizioni che apparivano sino ad allora prive di rilievo giuridico nei tribunali di tutto il mondo, l'associazione BUND può invocare precedenti non solo nell'ordinamento nazionale, ma anche a livello sovranazionale. Basti pensare alla recente sentenza di condanna della Svizzera da parte della Corte EDU, in cui la legittimazione conosce una progressiva espansione e la titolarità di diritti umani in relazione all'ambiente un fondamento sempre più sicuro anche nel diritto internazionale²³.

²² In questo senso e per una più attenta e ragionata disamina si rinvia a L. HILDT, *A Leap Forward for Biodiversity Litigation: The Naturschutz-Klage in the Biodiversity and Climate Litigation Context*, reperibile sulla rete interconnessa al VerfBlog, 29 ottobre 2024.

²³ Decisione della Corte Europea dei diritti umani, Grande Camera, 9 aprile 2024, nel caso 53600/20, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others c. Switzerland. Per alcuni commenti ragionati sulle tre note decisioni tutte adottate lo scorso 9 aprile dalla Corte europea si rinvia al volume *The Transformation of European Climate Litigation*, a cura di M. BÖNNEMANN e M. A. TIGRE, Verfassungsbooks, Berlino 2024 e P. PUSTURINO, *Sviluppi giurisprudenziali in materia di diritti umani e cambiamento climatico*, in *Giur. ita.* 2024, p. 1921.

Per collegare la crisi della biodiversità ai diritti umani, i ricorrenti fanno riferimento ai numerosi servizi ecosistemici forniti dalla biodiversità, sottolineando la dipendenza dell'umanità dalla natura sia sotto il profilo della sicurezza alimentare, attraverso l'impollinazione e la salute del suolo, sia quanto alla salute umana, attraverso le piante medicinali, il microbioma e la salute mentale, in relazione alla protezione dalle inondazioni e degli altri eventi atmosferici e, più in generale, anche in riferimento allo sviluppo economico, attraverso la messa a disposizione delle risorse necessarie.

Occorrerà attendere la decisione del giudice tedesco, ma senz'altro il ricorso può fungere da volano per il deposito di iniziative giudiziali simili in altri paesi europei, tanto più con l'adozione del recente Regolamento di ripristino della natura.

Anche il giudice amministrativo italiano²⁴ è di recente intervenuto con un approccio più deciso e attento alla tutela della biodiversità in una vicenda in tema di degrado di un Sito di Interesse Comunitario/Zona Speciale di Conservazione. Rispetto a queste aree, già il paragrafo 6.2 della Direttiva Habitat impone gli Stati di intervenire con l'adozione di autonome e ulteriori "opportune misure", ma sinora la valutazione e il controllo condotto in tutti gli Stati membri si è mostrato, come si ricordava, decisamente a maglie larghe.

Il ricorso anche in questo caso era stato proposto da due associazioni ambientali che, avendo inutilmente sollecitato l'intervento delle amministrazioni competenti, nel caso di specie la Regione e l'ente parco, si rivolgevano al giudice. Pur affermando la natura tecnico discrezionale quanto al contenuto delle specifiche misure da adottare, il giudice specifica che deve trattarsi di "*...misure attive e non solo conservative, ovvero misure idonee a invertire chiaramente il processo di degrado attraverso un adeguato sistema di protezione, per impedire che la prosecuzione tout court delle attività umane in corso produca ulteriori deterioramenti degli habitat e perturbazioni delle specie di interesse*"²⁵. Non è più sufficiente, dunque, l'approccio, sinora diffuso, di mera conservazione come cura della biodiversità, limitato per lo più all'adozione di piani territoriali o programmi di azione, ma occorre che l'attività dell'amministrazione si manifesti con

²⁴ Cons. Stato, sez. IV, 30 aprile 2024, n. 3945.

²⁵ Così al punto 11.2 della sentenza.

rimedi concreti e trovi un riscontro fattivo, che sia anche misurabile in termini di benefici attesi.

3. *È possibile affermare un nuovo diritto al ripristino della biodiversità alla luce del recente Regolamento europeo?*

Nella sua strategia sulla biodiversità per il 2030, la Commissione europea ha sottolineato la necessità di intervenire con un nuovo approccio, precisando che “proteggere la natura mantenendola nel suo stato attuale non sarà sufficiente per reintegrarla nella nostra vita”.

Questa nuova ambizione ha finalmente trovato espressione con l'adozione del Regolamento dell'Unione europea sul ripristino della natura, entrato in vigore nell'agosto 2024 (Regolamento 2024/1991/UE).

Come già accennato, questo regolamento è stato approvato dopo un processo controverso e contestato che, in parte, traspare dai dettagli normativi e apre al rischio che l'ambizione rimanga solo sulla carta, come di fatto accaduto per la già ricordata Convenzione sulla Diversità Biologica del 1992.

La salvaguardia della biodiversità rappresenta indubbiamente un livello superiore rispetto a quella che un tempo era la conservazione delle specie o delle aree protette in quanto si tratta di un concetto che aspira a proporsi in termini più vasti rispetto alle sue singole componenti. In questo senso è lo stesso *Green Deal*, come si accennava, che evidenzia le interconnessioni tra la buona salute delle risorse naturali e il contrasto alla crisi climatica, posto che la capacità di assorbire emissioni attraverso foreste e aree verdi, il buono stato del suolo, la varietà degli habitat certamente rappresentano uno strumento ineguagliabile dall'azione umana²⁶.

Alla base del Regolamento è la consapevolezza che le strutture di governance esistenti non sono riuscite a prevenire il declino della biodiversità a livello nazionale e sovranazionale. Il preambolo del Regolamento rileva che è necessaria una maggiore ambizione in materia di ripristino della natura e che l'Unione “non è ancora riuscita ad arrestare il declino

²⁶ Mettono ben in luce questa stretta connessione E. CHITI, A. GIORGI, *Introduction: Sustainability in Transition*, in *Ecological Sustainability and the Law: The European Green Deal and the Frontiers of Sustainability*, Torino Londra, 2024.

dei tipi di habitat e delle specie protetti la cui conservazione è oggetto di preoccupazione”. La proposta è quella di creare nuove sinergie tra politiche europee e obiettivi della politica ambientale e climatica.

L’art. 4 del Regolamento dispone che gli Stati membri mettano in atto le misure di ripristino necessarie per riportare in buono stato le zone (specificate all’allegato I del Reg.) il cui habitat sia compromesso. Nell’attuazione delle misure di ripristino, come si legge al par. 28 del Preambolo, gli Stati dovrebbero dare priorità alle zone dei tipi di habitat che non sono in buono stato e che sono situate nei siti Natura 2000.

Tuttavia, questi obblighi di ripristino, che debbono apportare un miglioramento concreto e misurabile dello stato degli ecosistemi, possono entrare in contraddizione tra loro. In dottrina²⁷ ci si è in proposito domandati se uno Stato membro debba dare priorità al ripristino del tipo di habitat per raggiungere una distribuzione favorevole, oppure considerare di maggior rilievo la protezione degli habitat esistenti per le specie protette? Sebbene il preambolo suggerisca che la trasformazione di un sito da un tipo di habitat a un altro non dovrebbe essere considerata un deterioramento, ciò non è sufficiente per spiegare agli Stati membri come dovrebbero scegliere tra le diverse priorità e se ve ne siano di preferibili. In pratica, la risposta a questa domanda può essere collegata al modo in cui si concettualizza l’obbligo di ripristino, ma la mancanza di una gerarchia esplicita o implicita degli obblighi nell’articolo 4 è solo un esempio delle difficoltà che gli Stati incontreranno nella redazione dei piani nazionali da completare e sottoporre alla Commissione entro il 1° settembre 2026 (art. 16).

In questo senso se il Regolamento certamente è fonte dell’obbligo in capo agli Stati di monitorare risorse ed ecosistemi, già a partire dall’agosto 2024, e redigere e aggiornare il piano nazionale di ripristino, secondo le disposizioni contenute nel capo III, residuano margini di discrezionalità davvero illimitati, sia per integrare le metodologie di monitoraggio illustrate, sia nell’individuare le sinergie con la mitigazione, adattamento ai cambiamenti climatici, sia con gli obiettivi della neutralità climatica. Alla luce di queste sinergie, individuate anche in via autonoma dal sin-

²⁷ E. LEES, O. W. PEDERSEN, *Restoring the Regulated: The EU’s Nature Restoration Law*, in *Journal of Environmental Law*, 2025, 37, p. 75 ss.

golo Paese membro, il Regolamento prevede che saranno i singoli Stati a stabilire le priorità per il ripristino ambientale (art.14, comma 9).

Sembra difficile, dunque, ricavare dalle disposizioni un diritto in capo ai cittadini europei al ripristino e al non deterioramento della biodiversità. In aggiunta, come meglio si avrà modo di precisare nel prossimo paragrafo, anche la pretesa all'adempimento dello Stato attraverso l'adozione del piano nazionale non trova corrispondenza poi in precise obbligazioni quanto agli interventi da realizzare sugli ecosistemi, poiché gli stessi vanno misurati e contemperati con le azioni di adattamento e mitigazione ai cambiamenti climatici.

Certamente molto dipenderà dallo scrutinio in termina di conformità e adeguatezza che la Commissione sarà in grado di condurre sui piani elaborati dagli Stati (art.17). I possibili condizionamenti da parte dell'attuale clima politico, ostile a riforme che possano comportare nel breve periodo costi aggiuntivi o condizionare le modalità di coltivazione e sfruttamento delle risorse nell'agricoltura, potrebbero influire sulla concreta effettività delle previsioni del Regolamento.

Nulla esclude, tuttavia, che possa nascere anche un contenzioso di fronte alla Corte di giustizia tra la Commissione e gli Stati sui contenuti dei piani²⁸.

Qualora, invece, la Commissione decidesse di favorire l'attuazione con ampi margini di discrezionalità nei diversi Stati, piuttosto che adottare misure coercitive, certamente si può immaginare che il Regolamento e il piano di ripristino fungano da basi giuridiche per la proposizione dinanzi ai tribunali nazionali da parte di associazioni ambientali e altri attori di ricorsi giurisdizionali che lamentino l'inadeguatezza delle misure adottate rispetto agli standard individuati, stante il potenziale innovativo dell'intervento europeo. Il modo in cui i tribunali nazionali europei affronteranno gli enigmi interpretativi che il Regolamento presenta sarà quindi determinante per definire il margine di azione di cui dispongono gli Stati membri nell'autodeterminare l'approccio che adotteranno per adempiere agli obblighi previsti.

²⁸ Sul possibile ruolo della Corte alla luce dei molti atti di legislazione secondaria adottati in attuazione delle politiche del *Green Deal* ragiona L. SCHIANO DI PEPE, *Il contenzioso climatico davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione europea: tra proliferazione normativa e limiti strutturali*, in *Riv. dir. int.* 2025, p. 75.

4. *Le interconnessioni, ma anche i possibili conflitti, tra biodiversità e crisi climatica*

Come anticipato esiste un nesso tra crisi climatica e perdita della biodiversità e certamente il contenzioso climatico²⁹ considera, in modo ricorrente, le conseguenze delle emissioni antropiche e delle politiche industriali climalteranti sulla natura e sull'impoverimento delle risorse. Basti pensare al contenzioso in Sudamerica dove la distruzione della foresta amazzonica figura al centro di molti conflitti e, anzi, il contenzioso climatico si spinge sino a riconoscere non diritti umani, ma diritti della natura meritevoli di tutela in giudizio³⁰.

In proposito si è affermato³¹ che, se, da un lato, in tutte le cause di contenzioso climatico è sempre possibile attribuire rilevanza alla tutela della biodiversità, d'altro lato, tale questione è destinata a divenire anche autonoma rispetto a quella della mitigazione e dell'adattamento alla crisi climatica.

Proprio a partire dalla autonomia della questione e del conseguente distinguo tra crisi climatica e perdita della biodiversità sembra necessario segnalare come conflitti e sovrapposizioni siano inevitabili e che proprio il Regolamento sul ripristino della biodiversità sia consapevole e al contempo contenga una disciplina che finisce per creare una tensione tra il cambiamento climatico e il ripristino della biodiversità.

Specificamente si prevede, anzitutto, che l'obbligo di garantire che le aree – che siano in buono stato di conservazione, o lo abbiano raggiunto grazie a misure di ripristino – non si deteriorino non si applica se il deterioramento è stato causato da inevitabili trasformazioni dell'habitat direttamente causate dai cambiamenti climatici (art.4, commi 14 e 15). In altre parole, i danni causati agli habitat ripristinati dai cambiamenti cli-

²⁹ Per una rassegna ragionata AA.Vv., *Environmental Law Before the Courts. A US-EU Narrative*, ed. G. Antonelli, M. Gerrard, S. Colangelo, G. Montedoro, M. Santise, L. Lavrysen, M.V. Ferroni, Cham, 2023 e per una sintesi M. DELSIGNORE, *Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, p. 265.

³⁰ In merito si permetta di rinviare alle riflessioni in M. DELSIGNORE, *La sentenza nella causa Giudizio universale: se il contenzioso non è la strada corretta, quali altre vie per fronteggiare il cambiamento climatico?*, cit., e alla dottrina ivi richiamata.

³¹ F. LEUCCI, C. P. OSORIO, D. PORRINI, N. WU, *How is much biodiversity assessed in climate change litigation?*, reperibile sulla rete interconnessa.

matici forniscono agli Stati membri una “eccezione” all’applicazione del dovere di non deterioramento degli ecosistemi sancito nel Regolamento.

Ciò solleva certamente domande sulla misura in cui sia possibile attribuire il danno subito dall’habitat al cambiamento climatico e su come questo sia distinguibile dal danno causato da altre attività³². Anche se la scienza sull’attribuzione degli eventi si è sviluppata rapidamente³³, infatti, esistono ancora non poche incertezze su come e in quale percentuale i singoli eventi possano essere ricondotti al cambiamento climatico.

Gli unici elementi qualificanti l’eccezione (previsti alla lett. b) dei commi 14 e 15 dell’art 4 Reg.) sono che il danno deve essere “inevitabile” e “direttamente” causato dai cambiamenti climatici. Considerando che la natura stessa del danno causato dai cambiamenti climatici è tale da essere indiretta piuttosto che diretta, si tratta di una enunciazione non di semplice interpretazione. In proposito potrebbe rilevare l’eventuale collegamento con gli obblighi in capo allo Stato in relazione alla transizione energetica e alla riduzione delle emissioni climalteranti. Ne deriverebbe che il rispetto delle disposizioni della legge europea sul clima (Regolamento 2021/1119/UE) renda giustificabile la violazione dell’obbligo di non deterioramento della biodiversità degli ecosistemi sancito nel Regolamento.

Il contenzioso per il ripristino della biodiversità e il contenzioso climatico potrebbero quindi divenire antitetici e opporsi l’uno all’altro.

Altre disposizioni del Regolamento mettono in luce i possibili attriti tra gli obiettivi.

³² In proposito, sempre E. LEES, O. W. PEDERSEN, *Restoring the Regulated: The EU’s Nature Restoration Law*, cit.

³³ Il tema è oggetto della riflessione e del dibattito della dottrina statunitense. Si rinvia a R.F. STUART-SMITH, F. OTTO, T. WETZER, *Liability for climate change impacts: the role of climate attribution science*, in E.R. DE JONG ET AL. (eds.), *Corporate Responsibility and Liability in Relation to Climate Change*, Intersentia, 2022, pp. 1 ss.; S. MARJANIC, L. PATTON, J. THORTON, *Acts of God, Human Influence and Litigation*, in *Nature Geoscience*, Vol. 10, pp. 616 ss.; M. ALLEN ET AL., *Scientific Challenges in the Attribution of Harm of Human Influence on Climate*, in *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 155, No. 6, 2007, pp. 1353 ss.; P. MINNEROP, F. OTTO, *Climate Change and Causation: joining law and climate science on the basis of formal logic*, in *Buffalo Journal of Environmental Law*, Vol. 27, 2020, pp. 49 ss. In Italia, S. NESPOR, *L’attribuzione science e i danni provocati dal cambiamento climatico*, in questa *Rivista*, 2023, p. 45 e L. SERAFINELLI, *Responsabilità extracontrattuale e cambiamento climatico*, Giappichelli, Torino, 2024.

La transizione energetica necessaria per mitigare la crisi climatica implica l'abbandono delle fonti fossili e il passaggio alle fonti rinnovabili³⁴. Certamente la costruzione di impianti eolici o solari di grandi dimensioni produce inevitabili impatti sulla biodiversità e sugli ecosistemi presenti nei luoghi interessati, tanto che spesso il contenzioso sulla legittimità delle autorizzazioni si concentra proprio sulla correttezza, esaustività e proporzionalità nella valutazione degli impatti.

Il legislatore è consapevole del conflitto tanto che il Regolamento sulla biodiversità contiene riferimenti specifici già al punto 38 del preambolo, ove indica una generale presunzione a che gli impianti da fonti rinnovabili, la rete e gli impianti di stoccaggio si intendano di interesse pubblico prevalente, pur salva la facoltà degli Stati di limitare tale presunzione. L'art.6 del Regolamento, rubricato Energia da fonti rinnovabili, ribadisce la prevalenza che la diffusione di tali tipi di impianti sul territorio debba avere anche nella redazione dei piani nazionali di ripristino, risolvendo di fatto l'eventuale conflitto in favore del raggiungimento degli obiettivi della neutralità climatica. Anche qui, tuttavia, si inserisce una clausola in favore della discrezionalità dello Stato "in circostanze specifiche e debitamente giustificate" di valutare diversamente.

Si tratta evidentemente di espresse eccezioni, frutto del compromesso politico, e, anche, della complessità nell'attuazione di politiche di ripristino della biodiversità. Il ripristino è un processo che guarda al futuro³⁵ e consiste, infatti, pur sempre di interventi artificiali e antropici, in cui non ci si limita a lasciar spazio alla natura o a conservare gli ecosistemi esistenti, ma, al contrario, si mettono in atto progettazioni funzionali a precisi scopi e obiettivi³⁶, che valorizzano anche il ruolo degli scienziati, ma presentano molti interrogativi e incertezze. Basti pensare al ripopolamento degli orsi in Trentino e alle conseguenze inaspettate delle azioni messe in atto³⁷.

³⁴ Da ultimo sul tema e E. CHITI, *Pubblica amministrazione e transizione ecologica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2024, p. 738 ss.

³⁵ In questo senso G. D. COMPORI, *La pianificazione (del ripristino) della biodiversità*, in questa *Rivista*, n. 3/2025, p. 555.

³⁶ Sul contrasto tra conservazione e ripristino s'interroga l'etica cfr. J. GARSON, *Ecological Restoration and Biodiversity Conservation*, in *The Routledge Handbook of Philosophy of Biodiversity*, 2016.

³⁷ Si rinvia in proposito al contributo di B. MARCHETTI, in questa *Rivista*, n. 3/2025, p. 685.

Ecco, allora, che nell'attesa della redazione dei piani di ripristino e stante gli ampi margini di discrezionalità concessi, al limite dell'auto-determinazione, sarebbe davvero importante che i mesi a disposizione siano utilizzati dai governi degli Stati membri per costruire un dialogo, che apra ad arene deliberative e momenti di confronto con i diversi stakeholders, così da permettere, o almeno tentare, di individuare, anche attraverso l'utilizzo di sandbox e soluzioni sperimentali, piani di ripristino che siano capaci di mediare i molti interessi in conflitto, tener conto delle pretese e dell'iniziativa delle associazioni ambientali già in sede procedimentale e offrire prospettive coerenti con la necessità ormai inevitabile di una crescita che sia sostenibile. Probabilmente si tratta di un auspicio che resterà inascoltato, poiché forse solo un nuovo contenzioso strategico sulla biodiversità sarà in grado di sollecitare uno Stato sempre più incapace di prendere decisioni lungimiranti e di entrare in ascolto dei corpi intermedi.

ABSTRACT

*Biodiversity – biodiversity litigation – ecological transition
climate change – climate litigation*

The study aims to verify whether the adoption of the EU's Nature Restoration Law might lead to new biodiversity strategic litigation. The analysis highlights the potential friction between the targets set to address biodiversity loss and those for climate neutrality. This suggests the importance of participation and open dialogue with all stakeholders in planning biodiversity restoration measures, not least to minimise potential litigation.

L'integrazione dell'ambiente nelle decisioni pubbliche e il carattere procedurale della valutazione ambientale strategica

FRANCESCO GORGERINO

SOMMARIO: 1. Il principio di integrazione e il carattere procedurale della direttiva europea sulla valutazione ambientale strategica – 2. L'apprezzamento e il bilanciamento dell'interesse ambientale nei procedimenti di pianificazione e programmazione – 3. Il riparto di competenze in materia ambientale e la configurazione di una riserva di procedimento amministrativo per lo svolgimento della VAS – 4. L'esito della VAS e la sua incidenza sulle decisioni pubbliche – 5. Il monitoraggio dell'attuazione sostenibile dei piani e programmi.

1. *Il principio di integrazione e il carattere procedurale della direttiva europea sulla valutazione ambientale strategica*

Pur essendo stata introdotta nell'ordinamento giuridico europeo in un momento successivo¹, la valutazione ambientale strategica (VAS)

¹ La Direttiva 01/42/CE (in seguito: Direttiva VAS) concernente la valutazione degli impatti di determinati piani e programmi sull'ambiente deriva dall'applicazione quindicennale della direttiva sulla valutazione d'impatto ambientale (Dir. 85/337/CEE, poi abrogata dalla Dir. 11/92/UE, a sua volta modificata dalla Dir. 14/52/UE) e ne costituisce strumento complementare, volto a evitare che sfuggano alla valutazione ambientale progetti complessi, tramite la scomposizione in più progetti di dimensioni inferiori (cfr., *ex multis*, E. BOSCOLO, *La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi dalla VIA alla VAS*, in *Urb. app.*, 2002, 6, pp. 1121 ss.; G.F. FERRARI, *Valutazione ambientale strategica e di impatto ambientale*, in S. NESPOR, L. RAMACCI (a cura di), *Codice dell'ambiente: profili generali e penali*, Milano, 2022, p. 2703; G.P. ROSSI, *Funzioni e procedimenti*, in Id. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, p. 80).

dovrebbe precedere la valutazione di impatto ambientale (VIA) sia sul piano logico sia cronologico, essendo rivolta ai piani e programmi che rappresentano, almeno in via teorica, il presupposto e il parametro per la progettazione, oggetto della VIA².

È infatti proprio nel carattere ‘strategico’³ che è stata individuata la peculiarità della VAS, descritta come un “approccio analitico e partecipativo” che mira all’integrazione delle considerazioni ambientali all’interno delle politiche, dei piani e dei programmi, nonché a valutarne l’interconnessione con considerazioni economiche e sociali, necessariamente collocata nelle prime fasi del processo decisionale, sia per ragioni di efficienza procedurale, sia per valutarne la potenziale efficacia in termini di sviluppo sostenibile⁴.

La Direttiva VAS è stata recepita in Italia mediante la L. 15 dicembre 2004, n. 308, recante delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione, sulla base della quale è stato emanato il D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante “Norme in materia ambientale”, il c.d. Codice dell’ambiente, che dedica alla VAS gli articoli da 11 a 18, nonché varie disposizioni del Titolo I sui “Principi generali per le procedure di VIA, di VAS e per la valutazione d’incidenza e l’autorizzazione integrata ambientale (AIA)”. In tema, sia consentito rinviare a F. GORGERINO, *Commento agli artt. 11-18 del d.lgs. n. 152/2006 (Norme in materia ambientale)*, in R. FERRARA, G.F. FERRARI (dir.), *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, IV ed., Milano, 2025, pp. 936 ss.

² P. BRAMBILLA, *Il livello amministrativo: VAS, VIA, AIA, VIS*, in A. BUONFRATE, A. URICCHIO (a cura di), *Trattato breve di diritto dello sviluppo sostenibile*, Milano, 2022, p. 884; D.M. TRAINA, *Problematiche applicative e rapporti tra le procedure di VAS, VIA e AIA*, in *federalismi.it*, 2023, 13, p. 228.

³ Sebbene questo aggettivo non compaia né nel titolo né nel testo della direttiva europea, ne è invalso l’uso: Commissione UE, *Relazione a norma dell’articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente*, 15 maggio 2017, COM(2017) 234 final, par. 1, nel prosieguo: *Relazione VAS*). Nel lessico giuridico l’aggettivo ‘strategico’ viene utilizzato da tempo per istituti inerenti alla gestione del territorio, quali la ‘pianificazione strategica’. Proviene dall’ambito aziendalistico e, prima ancora, militare, e rinvia alla necessità di *governance*, intesa come governo flessibile della complessità – contrapposta al tradizionale esercizio del potere pubblico (*government*): L. IACOVONE, *Lineamenti della pianificazione strategica*, Bari, 2010, 37 ss.; R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo. Le pubbliche amministrazioni nell’era della globalizzazione*, Roma-Bari, 2014, pp. 228 ss.

⁴ Nozione ampia della VAS proposta dall’OECD, desunta dall’esame comparato dell’istituto diffuso in molti ordinamenti: *Applying Strategic Environmental Assessment. Good Practice Guidance for Development Co-operation*, 2006, pp. 17-18.

Gli obiettivi generali della VAS sono stati individuati a livello internazionale con il c.d. Protocollo di Kiev del 2003: garantire che nella redazione di piani e programmi si tenga conto pienamente delle considerazioni ambientali e sanitarie; contribuire alla considerazione delle questioni ambientali e sanitarie nell'elaborazione programmatica e legislativa; istituire procedure chiare, trasparenti ed efficaci che prevedano la partecipazione del pubblico; integrare le questioni ambientali e sanitarie nelle misure e negli strumenti a favore dello sviluppo sostenibile⁵.

Nell'ordinamento europeo la VAS si presenta come attuazione di alcuni fondamentali principi in materia ambientale codificati nei Trattati⁶: anzitutto il principio della salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, della protezione della salute e dell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali⁷, il principio di precauzione⁸ nonché – pur se non espressamente menzionato nel preambolo della direttiva sulla VAS – il principio dell'azione preventiva⁹.

Secondo una certa lettura, la VAS sarebbe prevalentemente espressione del principio di precauzione, mentre andrebbe ascritta più alla prevenzione la VIA, essendo la prima collocata in una fase preliminare, e quindi chiamata a fronteggiare un grado maggiore di incompletezza e incertezza delle informazioni, mentre la seconda andrebbe a prevenire un pericolo di danno già ben individuabile rispetto a specifici progetti¹⁰. In realtà, se si considera il momento in cui deve essere svolta (cioè, necessariamente, *prima* dell'adozione dei piani o programmi cui si ri-

⁵ La Convenzione della Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) sulla valutazione dell'impatto ambientale in un contesto transfrontaliero, cui hanno aderito anche la Comunità europea e dai suoi Stati membri, è stata firmata ad Espoo il 26 febbraio 1991. L'Italia ha ratificato la Convenzione con la L. 3 novembre 1994 n. 640. Il 21 maggio 2003 a Kiev è stato firmato un Protocollo addizionale alla Convenzione dedicato alla valutazione ambientale strategica (c.d. Protocollo VAS). Il Protocollo ad oggi è stato ratificato da 26 Stati (oltre all'Unione europea) ed è entrato in vigore l'11 luglio 2010. L'Italia lo ha ratificato mediante la L. 3 maggio 2016 n. 79.

⁶ Si v. il primo *considerando* della Direttiva VAS.

⁷ Principi individuati dall'art. 191, par. 1, TFUE.

⁸ Art. 191, par. 2, TFUE.

⁹ Parimenti indicato dall'art. 191, par. 2, TFUE.

¹⁰ E. BOSCOLO, *VAS e VIA riformate: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione*, in *Urb. app.*, 2008, 5, p. 542; P. BRAMBILLA, *op. cit.*, 885; D.M. TRAINA, *Problematiche applicative e rapporti tra le procedure*, cit., p. 227.

volge) sembra corretto richiamare, anche per la VAS, il principio dell'azione preventiva che giustamente viene considerato, se non un'endiadi, un principio posto in relazione quasi inscindibile con la precauzione. Come infatti ha chiarito attenta dottrina, se la prevenzione costituisce l'obiettivo, generale e astratto, cui devono tendere le politiche di protezione dell'ambiente (per evitare in radice che si verifichino danni), la precauzione gioca il ruolo di criterio orientatore dell'esercizio concreto e puntuale dell'azione di prevenzione, quale misura di *flexsecurity*, rispetto a rischi difficilmente quantificabili in anticipo¹¹.

Oltre alla prevenzione e precauzione, il principio che sembra definire e caratterizzare più specificamente la VAS è quello di integrazione, secondo il quale le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile¹².

A dire il vero, secondo alcuni la portata sistemica di questo principio potrebbe finire per rendere praticamente superfluo l'istituto della VAS, perché teoricamente qualsiasi politica pubblica dovrebbe introiettare di

¹¹ Si vedano ampiamente gli scritti di R. FERRARA: *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, 3, p. 529; *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la "precauzione inutile"?*, in *Riv. giur. ed.*, 2012, 2, pp. 61 ss.; *Il principio di precauzione e il "diritto della scienza incerta": tra flessibilità e sicurezza*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, 2, pp. 14 ss., ora anche in *Scritti scelti*, Napoli, 2023, pp. 765 ss. Recentemente ha ripreso i termini del dibattito: F. LAUS, *L'amministrazione del rischio*, Milano, 2023, pp. 142 ss.

¹² Principio affermato dall'art. 11 TFUE. Prospettiva particolarmente sentita a livello globale, soprattutto per quei Paesi tuttora in via di sviluppo: si veda il documento dell'OECD, *Applying Strategic Environmental Assessment*, cit., p. 42, per il quale la VAS è un mezzo "to ensure the integration of environmental (as well as social and economic) linkages in the design of poverty reduction strategies so that they result in better and more sustainable development [...]. SEA is not an obstacle to programme approval. Rather it provides a process for integration and programme improvement that will give greater confidence to the decision maker, particularly where development resources are under stress and poverty reduction needs are great". M.C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2007, 2, pp. 467 ss.; C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla rivoluzione industriale all'economia circolare*, in *Dir. amm.*, 2020, 4, pp. 843 ss.; R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente e il principio di integrazione: tra mito e realtà*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 1, pp. 12 ss., ora anche in *Scritti scelti*, cit., pp. 729 ss.; F. ROLANDO, *L'attuazione del principio di integrazione ambientale nel diritto dell'Unione europea*, in *DPCE online*, 2023, 2, pp. 561 ss.

per sé il valore ambientale¹³. Al contrario, questa forma di valutazione ambientale pare costituire una delle attuazioni più dirette e immediate di questo principio, che porta a intendere la VAS non come un controllo *ab externo* ed *ex post* su scelte già compiute, ma come strumento per veicolare dinamicamente l'interesse ambientale all'interno dei procedimenti di elaborazione e adozione dei piani e programmi strategici, collocato nella fase di elaborazione e prima della loro adozione¹⁴.

Passando dal piano delle norme di principio a quello delle disposizioni precettive, si potrebbe ancora aggiungere che l'integrazione dell'interesse ambientale nella definizione delle politiche pubbliche (funzione di *indirizzo*) e nell'attuazione di esse (funzione di *gestione*)¹⁵ – i due momenti fondamentali dell'esplicarsi delle scelte discrezionali pubbliche – costituisce la precipua finalità istituzionale della VAS. Questa fornisce pregnanza al principio di integrazione ponendo obblighi procedurali che, lungi dal costituire mere formalità, dovrebbero determinare nella sostanza l'effettiva presa in considerazione dell'interesse ambientale¹⁶.

D'altra parte, è noto come sia proprio all'interno del procedimento amministrativo che si definisce concretamente l'interesse pubblico, dal confronto e bilanciamento di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti¹⁷, e

¹³ B. GIULIANI, *Valutazione ambientale strategica, valutazione d'impatto ambientale e autorizzazione integrata ambientale*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, 2018, vol. II, pp. 1067-1068.

¹⁴ Commissione UE, *Relazione VAS*, cit., par. 1.

¹⁵ R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente e il principio di integrazione*, cit., pp. 20-21; M.C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione*, cit., pp. 481 ss.

¹⁶ C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione*, cit., p. 858; S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, p. 1521.

¹⁷ Per questa ricostruzione, naturalmente, si rinvia allo studio di M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1939, pp. 72 ss. e *passim*, la cui perdurante attualità è stata ribadita da F.G. SCOCA, *Massimo Severo Giannini, la teoria generale del diritto e la teoria del provvedimento*, in *Dir. amm.*, 2024, 1, pp. 3 ss., spec. pp. 52 ss. Anche M. NIGRO scriveva della trasformazione dell'interesse pubblico, da qualcosa di dato dalla legge a qualcosa di costruito nello svolgersi del procedimento, frutto di molteplici esperienze (in *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. AMATO, A. BARBERA, Bologna, 1991, p. 696), così come V. OTTAVIANO, per il quale l'interesse pubblico non esiste in quanto tale, ma solo come risultante del confronto fra vari interessi (*Appunti in tema di amministrazione e cittadino nello Stato democratico*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Milano, 1988, II, p. 385). In questi termini, parimenti, R. FERRARA, *Le "complicazioni"*

quindi non possa non essere questa la sede ideale in cui va integrato l'interesse ambientale come 'direttiva di metodo' delle scelte¹⁸.

Si rivela pertanto centrale il carattere procedurale della direttiva europea, che si riverbera sulla valutazione ambientale strategica da essa disciplinata. Infatti, come ha chiarito la Commissione, l'Unione europea ha scelto deliberatamente di non porre "norme ambientali misurabili"¹⁹, ossia livelli pregiudiziali e assoluti di tutela, ma di delineare invece "norme procedurali comuni necessarie a contribuire a un elevato livello di protezione dell'ambiente"²⁰, che gli Stati membri devono integrare nelle procedure già esistenti o incorporare in procedure appositamente stabilite²¹.

Fra queste regole procedurali anzitutto s'impone che la valutazione ambientale²² sia effettuata durante la fase preparatoria del piano o del

della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 2, pp. 336-337 (ora anche in *Scritti scelti*, 289 ss.): l'interesse pubblico primario "non è più semplicemente dato vuoi dal legislatore, vuoi dalla stessa amministrazione, ma sarà più correttamente 'interpretato', ossia dinamicamente definito nel gioco complesso delle simultanee rappresentazioni degli interessi pubblici e di quelli privati, soprattutto là ove la legge formale non sappia, o non voglia, declinare ed ordinare gli interessi pubblici secondo una scala di valori di ordine gerarchico". A questo proposito, G.D. COMPORI, *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Milano, 1996, pp. 56 ss. riporta l'esempio tipico dei procedimenti di pianificazione.

¹⁸ Significativo un passaggio della sentenza del Cons. Stato, Sez. VI, 23 settembre 2022 n. 8167: "Se il principio di proporzionalità rappresenta il criterio alla stregua del quale mediare e comporre il potenziale conflitto tra i due valori costituzionali all'interno di un quadro argomentativo razionale, il principio di integrazione costituisce la direttiva di metodo. [...] La valenza 'procedimentale' del principio di integrazione [...] implica che il procedimento sia la *sedes materiae* in cui devono contestualmente e dialetticamente avvenire le operazioni di comparazione, bilanciamento e gestione dei diversi interessi configgenti". S. GRASSI, *op. cit.*, p. 1516; M. PIGNATTI, *La tutela dell'ambiente negli ordinamenti giuridici europei. Le valutazioni ambientali come strumenti di bilanciamento degli interessi e dei diritti*, in *DPCE online*, 2022, 2, pp. 1319 ss.

¹⁹ Commissione UE, *Relazione VAS*, cit., par. 1.

²⁰ Considerando n. 6 della Direttiva VAS.

²¹ Considerando n. 9 della Direttiva VAS. Cfr. M. DELSIGNORE, voce *Ambiente*, in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (dir.), *Enciclopedia del diritto*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022, pp. 66-67; P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Milano, 2022, pp. 22-25, che ricorda le origini della funzione procedimentale delle valutazioni ambientali negli Stati Uniti con l'approvazione del *National Environment Protection Act* del 1969.

²² La cui nozione appare già di per sé procedurale: "per "valutazione ambientale" s'intende l'elaborazione di un rapporto di impatto ambientale, lo svolgimento di

programma, e comunque anteriormente alla sua adozione o all'avvio della relativa procedura legislativa²³. Inoltre, con riguardo agli effetti della VAS sulla decisione finale, la direttiva prescrive che in fase di preparazione del piano o del programma e prima della relativa adozione, si prendano “in considerazione” il rapporto ambientale, i pareri espressi dalle autorità competenti e dal pubblico, nonché i risultati delle consultazioni transfrontaliere²⁴.

L'obbligo di ‘prendere in considerazione’ le risultanze della valutazione è rafforzato dall'obbligo di motivazione specifica che sussiste in capo alle autorità che adottano il piano o il programma, le quali devono informare le autorità competenti, il pubblico e gli Stati membri consultati mediante una dichiarazione di sintesi sulle modalità con cui le considerazioni ambientali sono state integrate e sul come si è ‘tenuto conto’ del rapporto ambientale, dei pareri espressi e dei risultati delle consultazioni transfrontaliere²⁵.

Infine, la direttiva richiede che gli Stati membri effettuino un monitoraggio degli effetti ambientali significativi dell'attuazione dei piani e programmi per individuare tempestivamente gli effetti negativi imprevisti e adottare le misure correttive opportune²⁶.

La Commissione europea ha riscontrato una grande varietà di modalità di attuazione delle procedure di VAS negli Stati, che va dall'imposizione di una riflessione approfondita sui risultati delle valutazioni all'osservanza superficiale di meri obblighi formali²⁷. Nel caso italiano, la versione originaria del Codice dell'ambiente era parsa poco in linea con la *ratio* di integrazione delle valutazioni ambientali nelle procedure decisionali, visto che la VAS veniva configurata come un “giudizio di compatibilità ambientale” dei piani e programmi²⁸, inquadrabile fra i controlli successivi su decisioni già assunte, non dissimilmente dalla

consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale”: art. 2, lett. *b* della Direttiva VAS.

²³ Art. 4, par. 1 della Direttiva VAS.

²⁴ Art. 8 della Direttiva VAS.

²⁵ Art. 9, par. 1, lett. *b*) della Direttiva VAS.

²⁶ Art. 10, par. 1 della Direttiva VAS; si v. *infra*, l'ultimo paragrafo.

²⁷ Commissione UE, *Relazione VAS*, cit., par. 5.

²⁸ Art. 12, comma 2 del D.Lgs. n. 152 del 2006, prima delle modifiche apportate dal D.Lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, entrato in vigore il 13 febbraio 2008.

valutazione d'impatto ambientale dei progetti. Dopo varie riscritture la normativa nazionale attuale, come si vedrà, sembra ora delineare più coerentemente la VAS come strumento che accompagna e influenza dall'interno e *in itinere* in senso ambientalista le decisioni strategiche dell'amministrazione²⁹.

2. *L'apprezzamento e il bilanciamento dell'interesse ambientale nei procedimenti di pianificazione e programmazione*

In quanto attuazione del principio di integrazione e dato il suo carattere procedurale, la valutazione ambientale strategica trova la sua più naturale collocazione all'interno dei procedimenti di pianificazione e programmazione, sede tipica dell'apprezzamento, confronto e ponderazione degli interessi³⁰. D'altronde è lo stesso Codice dell'ambiente che richiama implicitamente il principio di integrazione con riferimento all'esercizio dei poteri discrezionali dell'amministrazione, richiedendo che questi siano finalizzati a consentire la migliore attuazione possibile dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità, gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di "prioritaria considerazione"³¹.

²⁹ Come suggerito peraltro dalle versioni inglese e francese della direttiva, che parlano di "*taking in account of the environmental report*" e di "*prise en compte dudit rapport*": INU - Gruppo di studio VAS, *Lettura critica del "recepimento" della direttiva 2001/42/CE (VAS) nel d.lgs. 152/2006*, a cura di A. FIDANZA e C. BERTINI, 2006.

³⁰ M.S. GIANNINI rinveniva proprio nell'"apprezzamento" il primo momento dell'esercizio della discrezionalità: la rappresentazione del "giuoco dei differenti pubblici interessi" prodromica e necessaria per mettere il decisore nella condizione di scegliere la soluzione più idonea. "Il momento essenziale della discrezionalità è quello in cui si individuano e si raffrontano i vari interessi concorrenti: la fissazione comparativa del loro valore rappresenta la soluzione di questa operazione, spesso faticosa e piena di delicatezza, anche per la responsabilità morale e materiale che si addossa il titolare del potere discrezionale": *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, cit., p. 75.

³¹ Art. 3-*quater*, comma 2 del D.Lgs. n. 152 del 2006. Nell'ordinamento francese si rinviene un'interessante declinazione del principio di integrazione come '*principe de solidarité écologique*', "*qui appelle à prendre en compte, dans toute prise de décision publique ayant une incidence notable sur l'environnement des territoires concernés, les interactions des écosystèmes, des êtres vivants et des milieux naturels ou aménagés*": art.

La VAS è infatti volta a garantire che gli effetti sull'ambiente siano effettivamente apprezzati (ossia 'presi in considerazione', secondo la terminologia della direttiva) nel corso dell'attività di predisposizione di determinati piani e programmi³², così da anticipare quella verifica di compatibilità ambientale che, se effettuata sulle singole realizzazioni progettuali (come avviene invece per la VIA), non consentirebbe di compiere un'effettiva valutazione comparativa, mancando in concreto la possibilità di disporre di soluzioni alternative per la localizzazione degli insediamenti e, in generale, per stabilire, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, le modalità di utilizzazione del territorio³³.

In questa fase di 'apprezzamento', si è detto che l'ambiente dovrebbe essere considerato un 'interesse a bilanciamento necessario' nel senso che, in ossequio al principio di integrazione, andrebbe sempre preso in considerazione all'interno dei procedimenti discrezionali di pianificazione e programmazione³⁴, e quindi incidere effettivamente sulle scelte pubbliche.

A questo proposito, se è pur vero che oggi l'interesse ambientale appare rafforzato dal suo inserimento espresso fra i principi fondamentali della Costituzione³⁵ e dalla recente normativa europea sulla transizione

L110-1, comma 2, n. 6°, come modificato dalla L. n. 2016-1087 del 2016, "*pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*". In tema: F. SCATTOLIN, *Il principio di integrazione in prospettiva comparata: riflessioni sull'esperienza francese*, in *federalismi.it*, 2024, 28, pp. 145 ss., spec. pp. 176 ss.

³² Sulle categorie di piani e programmi sottoposti a VAS, si v. ampiamente: M.P. GENESIN, *I concetti "indefiniti" di piano e di programma nella disciplina della valutazione ambientale strategica: uno sguardo d'insieme alla luce dei più recenti orientamenti giurisprudenziali*, in *Riv. giur. urb.*, 2019, 2, pp. 274 ss.

³³ Cons. Stato, Sez. IV, sent. 13 novembre 2020 n. 7023; Id., sent. 13 novembre 2012 n. 5715; TAR Lombardia MI, Sez. II, sent. 9 maggio 2013 n. 1203.

³⁴ C. VIDETTA, *Interessi pubblici e governo del territorio: l'"ambiente" come motore della trasformazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, 4, p. 421; M.P. GENESIN, *op. cit.*, p. 278; F. ROLANDO, *op. cit.*, p. 563. Svolge un'interessante analisi delle difficoltà di tutela dell'interesse ambientale nella pianificazione urbanistica in Spagna: E.M. ALVAREZ GONZALEZ, *La sostenibilità ambientale del territorio. Conflitto di interessi e governo multilivello*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 3, pp. 659 ss.

³⁵ La maggior rilevanza nel bilanciamento dei contrapposti interessi della tutela dell'ambiente a seguito del suo inserimento negli articoli 9 e 41 della Cost., benché da tempo riconosciuta (quantomeno fin dalla sentenza della Corte costituzionale 28 maggio 1987 n. 210) è stata evidenziata nel recente caso "Priolo": Corte Cost., sent. 19 giugno 2024 n. 105. Nella giurisprudenza amministrativa si v. in questo senso, ad

ecologica³⁶, ciò non significa che debba prevalere sempre in modo assoluto rispetto agli altri interessi. Sembra rimanere valido quanto affermato dal pragmatismo della giurisprudenza costituzionale che, inaugurando un orientamento ormai consolidato, riconosce una tutela ‘sistemica e non frammentata’ di tutti i diritti fondamentali – non posti in un rapporto di gerarchia – evitando che l’illimitata espansione di uno di essi leda altre situazioni giuridiche costituzionalmente protette³⁷.

es., Cons. Stato, Sez. IV, sent. 18 aprile 2023 n. 3892. Hanno paventato il rischio che le norme sulla transizione ecologica tendano ad annullare la tutela di altri interessi, quali il paesaggio: G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull’inutile, anzi dannosa modifica dell’articolo 9 della Costituzione*, in *giustiziaisieme.it*, 22 settembre 2021. Al contrario, ritengono che il rafforzamento dell’ambiente nel bilanciamento degli interessi derivi giustamente dalle recenti innovazioni costituzionali e del diritto europeo: G. TULUMELLO, *Tutela dell’ambiente, attività amministrativa, sindacato giurisdizionale: un cambio di prospettiva?*, in *Dir. econ.*, 2024, 2, pp. 275 ss.; G. MONACO, *Il “caso ex-ILVA” alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 Cost. e delle pronunce delle Corti di Strasburgo e di Giustizia UE*, in *Ambientediritto.it*, 2024, 4, pp. 12 ss.

³⁶ L’art. 3 del Reg. n. 2022/2577/UE del Consiglio del 22 dicembre 2022 *che istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili*, così come il simile art. 16-septies della Dir. 2018/2001/UE dell’11 dicembre 2018, *sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili*, introdotto dalla Dir. 2023/2413/UE, del 18 ottobre 2023, paiono sempre più ‘blindare’ nel bilanciamento con interessi confliggenti quello allo sviluppo di energie rinnovabili: “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”.

³⁷ La Corte costituzionale nella nota sentenza del 9 maggio 2013 n. 85 (punto 9 del *considerato in diritto*), sul caso “ILVA”, ha affermato che nessun diritto può divenire ‘tiranno’ rispetto agli altri, richiedendo un adeguato bilanciamento. Tale concezione, pur riprendendo l’espressione di C. SCHMITT – che diffidava della logica dei ‘valori’ per la loro incerta collocazione in una ‘scala’ continuamente capovolgibile: *La tirannia dei valori* (1967), Roma, 1987, p. 35 – è ispirata alle elaborazioni della dottrina (G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia* (1992), Torino, 2024, pp. 144 ss.; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992, pp. 28 ss.), ripresa anche nella successiva sentenza cost. 28 marzo 2018 n. 58, anch’essa relativa all’acciaieria di Taranto. Se, nella prima pronuncia, tale argomentazione è valsa a salvare la legittimità della legge-provvedimento che autorizzava l’azienda siderurgica alla prosecuzione dell’attività, la seconda vi fa ricorso per giungere a una conclusione opposta, ritenendo non più ragionevole il bilanciamento compiuto dal legislatore fra il diritto alla salute e la tutela dell’ambiente con il diritto al lavoro e la tutela dell’impresa. In questo senso: L. BUTTI, *Ambiente come diritto*

Questo implica che venga sempre operato un bilanciamento – in un'ottica di integrazione³⁸ – all'insegna dei principi di ragionevolezza e proporzionalità³⁹, in cui gli interessi possono comprimersi, allontanan-

fondamentale” e “*Non esistono diritti tiranni*”: come la Corte costituzionale concilia questi due principi, in *RGA online*, n. 45, 2023; G. MONACO, *Il “caso ex-ILVA” alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 Cost.*, cit., pp. 4 ss. Diversamente, altri ritengono che la sentenza del 2018 abbia rovesciato l'indirizzo del 2013, considerando il diritto alla salute e all'ambiente sempre prevalenti sugli altri diritti: G. AMENDOLA, *ILVA e non solo: il diritto alla salute e all'ambiente non può essere oggetto di alcun “bilanciamento”*, in *Osservatorio agromafie*, 24 gennaio 2023, reperibile sulla rete interconnessa; M. PENNASILICO, *Ambiente e iniziativa economica: quale bilanciamento?*, in *NLCC*, 2024, 1, pp. 48 ss. Il principio della tutela e del bilanciamento “sistemico” fra diritti fondamentali (che possono assumere, a seconda dei casi, la veste di diritti soggettivi o di interessi legittimi) è richiamato anche in numerose pronunce del Consiglio di Stato: in materia di energie rinnovabili e tutela dei beni culturali (Sez. VI, sent. 23 settembre 2022 n. 8167); paesaggio e posizionamento di stazioni radio (Sez. VI, sent. n. 1329 e 1330 del 9 febbraio 2024); paesaggio e attività turistico-alberghiere (Sez. IV, sent. 2 ottobre 2023 n. 8610); utilizzo degli spazi pubblici e tutela della salute, quiete e sicurezza (Sez. IV, sent. 12 agosto 2024 n. 7101).

³⁸ A differenza della richiamata visione di C. SCHMITT, secondo R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale* (1928), Milano, 1988, p. 246: “i diritti fondamentali proclamano un determinato sistema di valori, un sistema culturale, destinato a essere il senso della vita statale costituita dalla costituzione. Per la teoria dello Stato ciò significa intenzione di integrazione materiale, per la teoria del diritto legittimazione dell'ordinamento positivo dello Stato e del diritto”. Si tratta dunque di una visione non egoistica dei diritti ma di integrazione, che apre “la strada alla istituzionalizzazione dei diritti stessi in adeguate strutture organizzative”: G. ZAGREBELSKY nell'introduzione al volume, *ivi*, p. 28.

³⁹ Nella citata sentenza n. 85 del 2013 il bilanciamento tra esigenze della produzione e tutela dell'ambiente è stato considerato ‘il più ragionevole’, in quanto rimesso dalla legge un atto amministrativo (un'autorizzazione integrata ambientale) presidiato da garanzie quanto all'intervento di organi tecnici e del personale competente, all'individuazione delle migliori tecnologie disponibili, alla partecipazione di enti e soggetti diversi nel procedimento preparatorio e alla pubblicità dell'iter formativo, alla sindacabilità dell'atto dinnanzi al giudice amministrativo (punto 10.3 del *considerato in diritto*). Al contrario, la sentenza n. 58 del 2018 ha dichiarato illegittima la nuova legge-provvedimento sull'ILVA che avrebbe consentito la prosecuzione dell'attività di impresa per il semplice fatto della predisposizione (in via unilaterale) da parte dell'azienda di un piano per la sicurezza dei luoghi di lavoro, considerato *ex lege* misura adeguata. Riferendosi a tale giurisprudenza, nel recente caso ‘Priolo’ la Corte costituzionale considera illegittima, seppur in un *obiter dictum*, l'adozione priva di garanzie procedurali da parte del Governo (con D.P.C.M.) di ‘misure di bilanciamento’ per la prosecuzione dell'attività di stabilimenti di interesse strategico nazionale, soggetti a sequestro (sent. n. 105 del

dosi più o meno intensamente dal livello massimo di tutela, ma non a tal punto da perdere il proprio nucleo essenziale⁴⁰.

Il bilanciamento dell'interesse ambientale si traduce quindi in molteplici ipotesi operative, che vanno dalla c.d. 'opzione zero' al coordinamento con altri interessi⁴¹, anche mediante l'indicazione di misure cor-

2024, punto 5.3 del *considerato in diritto*). Tuttavia, non per questa ragione dichiara la norma incostituzionale: scegliendo una soluzione di compromesso, ne censura la legittimità soltanto perché non prevede un termine per tali misure straordinarie (cfr. R. BIN, *Il "caso Priolo": scelta politica vs. bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024)*, in *consultaonline.it*, 2024, 3, pp. 1058 ss.; A. GUSMAI, *Valori "tiranni", bilanciamenti instabili e tutela ambientale dopo la sentenza Priolo*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2024, 2, pp. 377 ss.; F. SANCHINI, *Prosecuzione di attività produttive strategiche o tutela della salute e dell'ambiente? La Corte costituzionale interviene sul "Decreto Priolo"*, in *Riv. regolaz. mercati*, 2024, 1, pp. 295 ss.). Come si vedrà, sta emergendo dalla giurisprudenza costituzionale su questa materia una riserva di procedimento amministrativo, considerato la sede più idonea alla effettiva ponderazione e presa in carico dell'interesse ambientale, rispetto ai procedimenti normativi: si veda il prossimo paragrafo.

⁴⁰ Descrive efficacemente il bilanciamento sistemico degli interessi: E. SCODITTI, *Per una teoria costituzionale dell'interesse legittimo*, in *Foro it.*, 2022, V, cit., pp. 162 ss., ripreso da Cons. Stato, Sez. IV, sent. 12 agosto 2024 n. 7101: "al contrario, della logica binaria dell'*aut aut*, che è alla base delle regole, la logica dei principi è quella flessibile dell'*et et*. Quest'ultima mira alla salvaguardia del nucleo duro del principio soccombente mediante la compressione del diritto fondamentale in modo proporzionato e nella misura strettamente necessaria [...]. Il bilanciamento, in conclusione, non si traduce mai in un sacrificio integrale del principio soccombente, ma di quest'ultimo conserva la traccia corrispondente al minimo incomprimibile". Il carattere della inviolabilità dei diritti fondamentali non rappresenta quindi un limite esterno che li rende intangibili, bensì interno, di garanzia del loro "residuo non compulsabile". La ricostruzione si fonda sugli studi sull'interpretazione costituzionale nell'attuale società pluralista: G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, cit., pp. XVIII ss. e 144 ss. Cfr. A. VESPAZIANI, voce *Interpretazione costituzionale, Diritto comparato*, in *Diritto online*, Treccani, 2016, che richiama l'"eccedenza di contenuto deontologico (o assiologico)" dei principi generali, portatori di una "forza di espansione", che ne fa "criteri di valutazione costituenti il fondamento dell'ordine giuridico e aventi una funzione genetica rispetto alle singole norme", dal classico studio di E. BETTI, *Teoria generale della interpretazione*, Milano, 1955, II, pp. 844-852. Sulle tecniche di bilanciamento della Corte costituzionale: R. BIN, *Diritti e argomenti*, cit., 56 ss., spec. pp. 88 ss.

⁴¹ Si v. ad es., il giudizio su una VAS relativa a un piano regolatore generale, che è stata considerata legittima nella parte in cui chiedeva il contenimento dell'eccessivo consumo di suolo per edilizia residenziale mentre, d'altro canto, è stata censurata per l'immotivata inibizione assoluta dell'edificazione di un'area polivalente. Il Collegio ha infatti chiarito che il parere di VAS, nella ricerca di un punto di equilibrio tra i vari

rettive, fino alla dichiarazione di piena compatibilità (*ex ante*) dei piani e programmi⁴².

Sotto il profilo formale, si è quindi qualificata la VAS come passaggio endoprocedimentale⁴³ dei procedimenti di programmazione e pianificazione, costituendone un momento conoscitivo essenziale, in modo da collocare le attività inerenti alla verifica di assoggettabilità, alla redazione del rapporto ambientale e all'espressione del parere motivato nella fase istruttoria che precede e condiziona le scelte adottate con la decisione finale⁴⁴.

Sotto il profilo sostanziale, efficacemente tale attività valutativa viene descritta come una 'estrusione' dei contenuti dei piani e programmi i quali, teoricamente senza soluzione di continuità, si dovrebbero formare attraverso il raffronto fra l'attività oggetto della pianificazione (la proposta di piano) e le componenti ambientali (i pareri dei soggetti competenti e le osservazioni del pubblico), sovrapponendo due *layer*⁴⁵. Peraltro, la valutazione non può consistere soltanto in una verifica tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale, ma implica un'approfondita analisi da parte dei pianificatori, tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socioeconomica, tenuto conto delle alternative possibili, allo scopo di evidenziare gli effetti complessivi sul territorio attribuibili all'insieme delle previsioni di piano⁴⁶. In effetti, si sono rinvenuti nei procedimenti di pianificazione e programmazione tratti di discrezionalità

interessi che rilevano, deve evitare l'ingiustificata compromissione dei valori ambientali, ma non inibire qualsiasi forma di sviluppo di un territorio, in modo preconcetto: T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. II, sent. 4 febbraio 2020 n. 284, confermato da CGA, Sez. giur., 29 giugno 2022 n. 778.

⁴² M.P. GENESIN, *op. cit.*, p. 279; L. GALLO, voce *Valutazione ambientale strategica*, in *D. disc. pubbl.*, Agg., II, 2008, pp. 946 ss.

⁴³ Cons. Stato, Sez. II, sent. n. 3253 del 9 aprile 2024; Sez. IV, sent. n. 7130 del 2023; Sez. II, sent. n. 6152 del 1° settembre 2021; Sez. IV, sent. n. 133 del 12 gennaio 2011.

⁴⁴ A. CASSATELLA, *Discrezionalità amministrativa e valutazione ambientale strategica*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 1, p. 192.

⁴⁵ P. BRAMBILLA, *op. cit.*, p. 886.

⁴⁶ T.A.R. Toscana, Sez. I, sent. n. 1310 dell'8 agosto 2016, pendente l'appello; cfr. il commento di E. AMANTE, *Variazioni del giudice amministrativo in tema di VAS, VIA e VIS per il potenziamento di scalo aeroportuale (commento a TAR Toscana, 8 agosto 2016, n. 1310, in Riv. giur. urb.*, 2017, 1, pp. 140 ss.

tecnico-scientifica e di discrezionalità amministrativa, pressoché sempre combinati fra loro⁴⁷, con ricadute anche in punto di sindacato⁴⁸.

Nella normativa italiana (così come, *a fortiori*, nella direttiva europea) non vengono specificati i criteri e i metodi a cui devono attenersi le amministrazioni competenti nello svolgimento delle proprie valutazioni. La dottrina richiama in proposito la metodologia accreditata presso l'Agenzia europea per l'ambiente, 'determinante-pressione-stato-impatto-risposta' (D.P.S.I.R.), che consiste nell'individuazione preventiva dei fattori che determinano l'impatto all'interno della situazione di fatto e delle eventuali esternalità negative, e quindi la conseguente predisposizione di azioni volte a minimizzare, mitigare e controbilanciare gli impatti⁴⁹, improntata chiaramente alle strategie di individuazione (*assessment*) e gestione (*management*) del rischio⁵⁰.

Tale impostazione presenta un parallelo nella struttura del rapporto ambientale che già l'autorità procedente deve predisporre e trasmettere a quella competente, unitamente alla proposta di piano o programma⁵¹: esso deve contenere l'illustrazione, da un lato, dei possibili impatti significativi sull'ambiente – compresi quelli secondari, cumulativi, sinergici, a breve, medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi – e dall'altro delle misure previste per impedire, ridurre e com-

⁴⁷ P. CHIRULLI, *La Valutazione Ambientale Strategica, a dieci anni dall'entrata in vigore del codice dell'ambiente*, in *Riv. giur. urb.*, 2017, 1, p. 88; A. CROSETTI, *I limiti ontologici della VAS*, in *Riv. giur. urb.*, 2013, 4, p. 539, spec. nt. 74; L. GALLO, *op. cit.*, pp. 946 ss.; M. RAMAJOLI, *Le valutazioni tecniche degli organi preposti alla tutela dell'ambiente tra surrogabilità e sindacabilità giurisdizionale*, in *federalismi.it*, 2023, 13, p. 218; G.P. ROSSI, *Funzioni e procedimenti*, cit., p. 78.

⁴⁸ Si v. *infra*, par. 4.

⁴⁹ E. BOSCOLO, *VAS e VIA riformate*, cit., p. 546.

⁵⁰ S. GRASSI, *op. cit.*, 1524. In generale, il riferimento è a U. BECK, *La società del rischio. Verso una nuova modernità*, Roma, 2000. Nella dottrina giuridica: J.B. AUBY, *Le droit administratif dans la société du risque. Quelques réflexions*, in *Conseil d'Etat, Rapport public 2005*, Parigi, 2005, pp. 351 ss.; A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, 2006, *passim*; R. FERRARA, *Emergenza e protezione dell'ambiente della "società del rischio"*, in *Foro amm. TAR*, 2005, 10, pp. 3357 ss.; F. LAUS, *op. cit.*, *passim*.

⁵¹ Ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. n. 152 del 2006. Sarebbe questa la prima sede di 'collimazione' (o, quantomeno, di proposta di contemperamento) tra gli interessi pubblici in ipotesi confliggenti: S. AMOROSINO, *La valutazione ambientale strategica dei piani territoriali ed urbanistici e il silenzio assenso di cui al nuovo art. 17 bis l. n. 241/1990*, in *Urb. app.*, 2015, 12, p. 1249.

pensare nel modo più completo possibile gli eventuali impatti negativi significativi sull'ambiente dell'attuazione del piano o del programma⁵².

Anche le disposizioni procedurali sulle modalità di svolgimento della VAS⁵³ sembrano discendere direttamente dai principi di prevenzione e di integrazione. A questo proposito, come si è detto, opportunamente è stato abrogato il giudizio di compatibilità ambientale in esito alla valutazione ambientale dell'autorità preposta⁵⁴. Secondo alcuni commentatori si trattava di una erronea trasposizione della direttiva che, invece, configura la VAS come un processo che deve accompagnare la formazione delle scelte programmatiche, non come un controllo esterno realizzato *ex post* per la verifica di compatibilità ambientale di un atto già perfetto⁵⁵.

L'innesto della VAS nei procedimenti di pianificazione e programmazione – ora indicato dalla legge in modo particolarmente esplicito, ponendo il suo esperimento come condizione di legittimità della decisione finale⁵⁶ – viene pertanto rappresentato come una sequenza ad andamento ciclico⁵⁷, non secondo lo schema lineare del giudizio a valle ma come apporto attivo, diacronico alla definizione del piano stesso⁵⁸.

La Corte di giustizia, interpretando gli articoli della direttiva VAS – volta fra l'altro anche a consentire la partecipazione del pubblico all'*iter* decisionale⁵⁹ – ha sottolineato che la valutazione ambientale dovrebbe

⁵² Allegato VI alla seconda parte del D.Lgs. n. 152 del 2006 sui contenuti del rapporto ambientale, lett. f) e g).

⁵³ Art. 11 del D.Lgs. n. 152 del 2006.

⁵⁴ V. *supra*, par. 1.

⁵⁵ INU - Gruppo di studio VAS, *Lettura critica*, cit., 5; E. BOSCOLO, *La VAS nel piano e la VAS del piano: modelli alternativi di fronte al giudice amministrativo*, in *Urb. app.*, 2010, 9, p. 1111; A. CROSETTI, *op. cit.*, p. 523; C. VIDETTA, *op. cit.*, p. 419.

⁵⁶ Art. 11, comma 5 del D.Lgs. n. 152 del 2006: “La VAS costituisce per i piani e programmi a cui si applicano le disposizioni del presente decreto, parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione. I provvedimenti amministrativi di approvazione adottati senza la previa valutazione ambientale strategica, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge”. Si v. ancora *infra*, par. 4.

⁵⁷ Ossia “a corrente alternata”: E. BOSCOLO, *VAS e VIA riformate*, cit., p. 542.

⁵⁸ Evitando una lettura “separazionista” o a “canne d'organo”: S. AMOROSINO, *op. cit.*, p. 1248.

⁵⁹ Considera la VAS, a differenza della VIA, informata a uno schema autorizzativo, un “istituto a vocazione civica”: F.V. VIRZÌ, *La VAS e la tutela integrata degli interessi ambientali nel governo del territorio*, in *Riv. giur. urb.*, 2024, 1, p. 155. In tema: E. FREDIANI, *I sentieri di un'amministrazione “consulente” in materia ambientale: dalla*

essere effettuata il più presto possibile, affinché i suoi risultati possano ancora incidere sulle decisioni. È proprio nella fase dell'istruttoria, infatti, che le diverse opzioni possono essere analizzate e le scelte strategiche compiute efficacemente, grazie ad un'adeguata attività conoscitiva⁶⁰.

Conseguentemente, è ormai appurato che non è ammissibile né una VAS tacita⁶¹, né una VAS 'postuma', che intervenga a convalidare la compatibilità ambientale di piani o programmi già adottati⁶². Mentre è stata

scoping procedure *all'introduzione dell'interpello*, in *Dir. amm.*, 2022, 2, pp. 409 ss.; S. GRASSI, *op. cit.*, p. 1529. In generale, sugli apporti conoscitivi della partecipazione: E. FREDIANI, *Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Dir. amm.* 2023, 2, pp. 301 ss.; R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. amm.*, 2017, 2, p. 216; Id., *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., p. 135. F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. amm.*, 1993, 1, pp. 133 ss., già parlava di attività conoscitiva 'creativa', determinante per la definizione dell'oggetto stesso dell'azione amministrativa con il contributo attivo del cittadino.

⁶⁰ CGUE, Sez. VI, sent. 8 maggio 2019, causa C-305/18; Id., Sez. IV, sent. 20 ottobre 2011, causa C-474/18; Id., Sez. II, sent. 7 giugno 2018, causa C-671/16. S. GRASSI, *op. cit.*, pp. 1527 ss. Non si può non richiamare la tesi della razionalità procedurale della pubblica amministrazione, che agisce con ragionevolezza soltanto ove fondi le proprie decisioni su una effettiva previa indagine conoscitiva, pena l'annullabilità dei suoi atti per eccesso di potere: F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Torino, 1967, pp. 19 ss. e *passim*; R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, cit., pp. 190 ss. Sulla buona amministrazione nel diritto europeo come "duty of care", dovere pubblico di diligente acquisizione e valutazione di tutti gli elementi conoscitivi, a fronte di poteri discrezionali: J. PONCE, *The right to good administration and the role of administrative law in promoting good government*, in A. CERILLO-I-MARTÍNEZ, J. PONCE (a cura di), *Preventing Corruption and Promoting good Government and Public Integrity*, Bruxelles, 2017, pp. 34 ss.; A. SERIO, *Il principio di buona amministrazione nella giurisprudenza comunitaria*, in *Riv. dir. pubbl. comunit.*, 2008, 1, p. 252, che richiama l'evoluzione giurisprudenziale sul punto.

⁶¹ Non sembra applicabile in tema di VAS il silenzio assenso fra amministrazioni pubbliche di cui all'art. 17-*bis* della L. n. 241 del 1990, dal momento che il suo ultimo comma ne esclude l'applicazione "nei casi in cui disposizioni del diritto dell'Unione europea richiedano l'adozione di provvedimenti espressi". Cfr. S. AMOROSINO, *op. cit.*, pp. 1245 ss.; P. CHIRULLI, *op. cit.*, p. 86, nt. 71; M.P. GENESIN, *op. cit.*, p. 281.

⁶² La Corte di giustizia ha riservato per sé la possibilità eccezionale (per considerazioni imperative di certezza del diritto) di concedere una sospensione provvisoria del diritto dell'Unione, rispetto a norme di diritto interno con essa in contrasto, autorizzando un giudice nazionale a mantenere taluni effetti di un atto nazionale, la cui procedura di adozione non abbia rispettato tale prescrizione temporale della Direttiva 01/42/CE: CGUE, Grande Sez., sent. del 25 giugno 2020, causa C-24/19. In Italia aveva aperto

avallata la decisione di postergazione della VAS⁶³, potendosi dunque parlare di una VAS 'progressiva' non concentrata sull'atto sovraordinato che detta indirizzi generali, ma demandata a livelli amministrativi più vicini all'attuazione concreta della pianificazione⁶⁴.

La concezione della VAS come subprocedimento integrato nei procedimenti principali di pianificazione e programmazione comporta ricadute anche dal punto di vista organizzativo. A lungo, infatti, si è discusso in ordine al rapporto che dovrebbe intercorrere fra autorità procedente

alla possibilità di una VAS "postuma" la sentenza del T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 21 maggio 2018 n. 1319, applicando analogicamente quanto affermato dalla Corte di giustizia sulla 'VIA postuma' (CGUE, Sez. I, sent. 26 luglio 2017, cause C-196/16 e C-197/16; cfr. il commento di C. VIVANI, "Piani e programmi" ricompresi nell'ambito di applicazione della direttiva 2001/42/CE in materia di VAS. L'interpretazione della Corte di giustizia, in *Amb. & svil.*, 2020, 10, pp. 807 ss. E. FERRERO, A. GRIGNANI, *VIA postuma: un istituto in via di consolidamento*, in *Amb. & svil.*, 2021, 7, pp. 531 ss.). L'indirizzo ora maggioritario respinge invece tale interpretazione, basandosi sulla differenza concettuale fra VIA e VAS, potendo la prima astrattamente verificare la compatibilità di un progetto già realizzato (e comunque quale *extrema ratio*: si noti che l'art. 29, comma 3, del D.Lgs. n. 152 del 2006, che contempla tale evenienza, è disposizione a contenuto sanzionatorio), mentre la seconda, essendo parte integrante del procedimento pianificatorio, deve sempre precedere l'adozione del piano, perché possa condizionare le scelte strategiche (Cons. Stato, Sez. IV, sent. 7 agosto 2020 n. 4974, commento di G.S. FODERÀ, *Valutazione ambientale strategica postuma*, in *Amb. & svil.*, 2022, 2, pp. 101 ss.; T.A.R. Puglia, Bari, Sez. II, sent. 22 dicembre 2020 n. 1677, commento di A. FORINA, *Le sopravvenienze urbanistico-edilizie e l'ammissibilità di una valutazione ambientale strategica postuma*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 3, pp. 666 ss.; T.A.R. Piemonte, Sez. II, sent. 23 marzo 2020 n. 210).

⁶³ Postergazione rispetto ad un accordo di programma con effetti di variante urbanistica al procedimento pianificatorio attuativo successivo, ritenuto strumento più consono per la ponderazione della compatibilità dell'intervento, essendo di maggior dettaglio in quanto correlato a specifiche attuative concretamente individuate: Cons. Stato, Sez. II, sent. 1° settembre 2021 n. 6152. Cfr. i commenti di G. BOTTO, *Valutazione ambientale strategica e pianificazione urbanistica: tra principio di precauzione e anti-formalismo*, in *Consultaonline*, 2021, 3, 873 ss.; G. DELLE CAVE, *La Valutazione Ambientale Strategica: ratio, caratteristiche e peculiarità*, *giustiziainsieme.it*, 2021. La Corte costituzionale, con la sentenza 11 maggio 2022 n. 115, ha rigettato la questione di legittimità costituzionale presentata dal Governo avverso la L.R. Lazio 1° luglio 2021 n. 8 che ha stabilito la ripermestrazione, in ampliamento, di un parco regionale, postergando di fatto al successivo procedimento di approvazione del nuovo piano del parco lo svolgimento di VAS e VINCA.

⁶⁴ M. LONARDI, *VAS e tutela ambientale: confini applicativi ed interpretativi della disciplina*, in questa *Rivista*, 2022, 1, pp. 225 ss., spec. 247.

e competente, oscillando fra una prospettiva di collaborazione e coordinamento⁶⁵ e, all'opposto, di netta separazione, al fine di garantire più facilmente l'imparzialità della valutazione tecnica⁶⁶. Sulla questione si è pronunciata la Corte di giustizia che, pur sottolineando come le autorità competenti (ma anche quelle preposte all'adozione dei piani e programmi) debbano essere scelte tra organismi con responsabilità e competenze specifiche, non surrogabili in alcun modo⁶⁷, ha escluso che la direttiva 01/42/CE imponga la creazione o designazione di una autorità competente *ad hoc* purché, in seno all'ente, sia organizzata una separazione funzionale in modo tale da assicurare un'autonomia reale per lo svolgimento della valutazione ambientale⁶⁸.

Anche la giurisprudenza italiana ha condiviso una simile interpretazione rispetto alle norme del Codice dell'ambiente. Anzi, seppur riconoscendo la necessità di un rapporto dialettico, ha richiesto la leale e stretta collaborazione a fronte della per nulla illegittima, e anzi, 'quasi fisiologica' evenienza per cui l'autorità competente sia identificata in un organo o ufficio interno alla stessa autorità procedente⁶⁹.

⁶⁵ E. BOSCOLO, *La VAS nel piano e la VAS del piano*, cit., p. 1112; C. VIDETTA, *op. cit.*, p. 420.

⁶⁶ Cfr. A. CROSETTI, *op. cit.*, pp. 541 ss.

⁶⁷ S. GRASSI richiama in effetti i vari fondamenti normativi della 'non surrogabilità' dei pareri e delle valutazioni tecniche degli organi preposti alla tutela ambientale, a partire dagli articoli 16 e 17 della L. n. 241 del 1990: *op. cit.*, pp. 1534 ss.

⁶⁸ CGUE, Sez. IV, sent. del 20 ottobre 2011, causa C-474/10; Commissione UE, *Relazione VAS*, cit., par. 2.5.

⁶⁹ L. GALLO, *op. loc. cit.*; M.P. GENESIN, *op. cit.*, p. 286; A. CROSETTI, *op. cit.*, p. 526, nt. 52, che si interroga sulla natura di tale collaborazione, ipotizzandone la riconducibilità ai procedimenti complessi che prevedono intese o concerti. Proprio il coordinamento fra gli uffici di Roma Capitale (dipendenti dal Sindaco e Commissario straordinario per il Giubileo 2025) nella veste di autorità procedente e della Città metropolitana di Roma (parimenti dipendenti dal Sindaco), nella veste di autorità competente, è stato considerato elemento a favore della legittimità del Piano di gestione dei rifiuti di Roma, adottato dal Commissario straordinario e sottoposto a un procedimento di VAS svoltosi "in via concomitante alla approvazione definitiva del piano [...] trattandosi peraltro di indagini specifiche condotte da uffici coordinati dal sindaco di Roma Capitale che, pur nella distinzione dei ruoli, hanno potuto dialogare e condividere le informazioni rilevanti, favorendo l'adozione di decisioni contestuali": Cons. Stato, Sez. IV, 9 febbraio 2024 n. 1349.

3. *Il riparto di competenze in materia ambientale e la configurazione di una riserva di procedimento amministrativo per lo svolgimento della VAS*

È interessante osservare come il principio di integrazione e il carattere procedurale delle valutazioni ambientali, fra cui la VAS, siano richiamati dalla giurisprudenza costituzionale come elementi di rilievo per il riparto di competenze fra Stato e Regioni.

Come noto 'salvando', per così dire, la legittimità delle normative regionali in materia ambientale vigenti prima della riforma del Titolo V della Costituzione, la Corte costituzionale ha affermato che la tutela dell'ambiente – ora espressamente attribuita alla competenza esclusiva dello Stato⁷⁰ – non dovrebbe in realtà identificarsi soltanto con una materia in senso stretto, ma rappresenterebbe anche un valore costituzionalmente protetto, una sorta di materia trasversale capace di interessare l'intero ordinamento pubblico multilivello⁷¹. Ciò implicherebbe l'esistenza di una riserva allo Stato del potere di fissare *standard* di tutela minimi e uniformi sull'intero territorio nazionale, che non escluderebbe però la competenza delle Regioni di legiferare su interessi funzionalmente collegati con quelli ambientali⁷², anche prescrivendo livelli di tutela più elevati di quelli statali⁷³.

Seguendo questo indirizzo interpretativo, si è ritenuto che la disciplina della VAS ricada in parte nella materia 'ambiente' di competenza esclusiva dello Stato e in parte nelle altre materie, concorrenti o regionali, a cui di volta in volta afferiscono i piani o i programmi oggetto di valutazione (fra cui, in primo luogo, di governo del territorio, materia storicamente concorrente⁷⁴). E, pertanto, si dovrebbe distinguere fra di-

⁷⁰ Art. 117, comma 2, lett. s), Cost., come riformulato dalla L. Cost. 18 ottobre 2001 n. 3.

⁷¹ R. FERRARA, *L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2018, p. 115; S. GRASSI, *op. cit.*, pp. 1511 ss.; M. DELSIGNORE, voce *Ambiente*, cit., pp. 47-48.

⁷² Corte Cost., sentenze 26 luglio 2002 n. 407; 18 marzo 2005 n. 108; 14 novembre 2007 n. 378; 5 marzo 2009 n. 61; 11 dicembre 2013 n. 300; 11 luglio 2014 n. 197; 16 settembre 2016 n. 210.

⁷³ Corte Cost., sentenze 19 aprile 2017 n. 74; 23 gennaio 2019 n. 7.

⁷⁴ Art. 117, comma 3, Cost. Nella versione originaria del testo costituzionale (art.

sposizioni sostanziali immediatamente riferibili alla tutela dell'ambiente e altre disposizioni, inerenti agli aspetti procedurali di integrazione nei procedimenti pianificatori⁷⁵.

Parallelamente, la Corte costituzionale ha percorso anche un altro orientamento, incentrato sull'ambiente come materia in senso stretto, volto a limitare la derogabilità non solo *in peius*, ma anche *in melius* degli *standard* statali da parte della normativa regionale, facendo rientrare esclusivamente nella competenza nazionale il giusto contemperamento delle esigenze di tutela dell'ambiente con le necessità di sviluppo⁷⁶.

La facoltà di fissare livelli più elevati di tutela a livello regionale, pur nel rispetto del principio di proporzionalità, è stata peraltro ammessa dal Codice dell'ambiente⁷⁷. Secondo la Corte costituzionale, le norme regionali non possono comunque spingersi fino a invertire le scelte che il legislatore statale ha adottato in merito alla sottoposizione alla VAS di determinati piani e programmi, essendo condizionate dai vincoli derivanti dal diritto dell'Unione europea⁷⁸.

117, comma 1) l'urbanistica (riconosciuta, con l'edilizia, parte fondamentale del 'governo del territorio') era già inserita nell'elenco delle materie concorrenti. Cfr. M. MENDOZZI, *Il "Governo del territorio" e la sua intersezione strutturale con la "tutela dell'ambiente": linee di continuità e di evoluzione*, in *federalismi.it*, 2017, 15, pp. 2 ss.; C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di governo del territorio in assenza di legge cornice*, in *Giur. cost.*, 2022, 3, pp. 1777 ss.

⁷⁵ G.F. FERRARI, *Valutazione ambientale strategica e di impatto ambientale*, cit., p. 2717.

⁷⁶ A partire dalle sentenze della Corte Cost. 1° ottobre 2003 n. 303; 7 novembre 2003 n. 331. Si v. R. FERRARA, *L'organizzazione amministrativa*, cit., p. 116; G.F. FERRARI, *Valutazione ambientale strategica e di impatto ambientale*, cit., pp. 2718-2719; M. RENNA, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in G.P. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 157 ss.

⁷⁷ Art. 3-*quinquies*, comma 2 del D.Lgs. n. 152 del 2006, introdotto dal D.Lgs. n. 4 del 2008: "Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravii procedurali". Il successivo art. 7, comma 2, sottopone alle disposizioni delle leggi regionali in materia di VAS (ove esistenti) i piani e programmi la cui approvazione compete alle Regioni e Province autonome o agli Enti locali.

⁷⁸ Corte Cost., sentt. 29 marzo 2013 n. 58; 11 luglio 2014 n. 197; 5 novembre 2015 n. 219.

Riconducendo a sintesi gli orientamenti della Corte, per certi versi contrastanti, si può quantomeno tenere ferma l'incompatibilità con il testo costituzionale di una minore protezione dell'ambiente da parte delle Regioni, salvo autorizzazioni a disposizioni diminutive e peggiorative, espressamente previste dal legislatore statale⁷⁹.

In questo senso, fra i casi più recenti, si segnala la dichiarazione d'illegittimità della legge urbanistica valdostana nella parte in cui consentiva di non sottoporre né a VAS né alla verifica di assoggettabilità i piani urbanistici di dettaglio (PUD) che determinano modifiche non costituenti variante al piano regolatore generale⁸⁰. Secondo la Corte, il legislatore regionale non aveva tenuto presente come la VAS non attenga tanto ai termini della *conformità* del piano urbanistico, bensì a quelli della *compatibilità* ambientale, verificando con funzione predittiva che il bilanciamento degli interessi compiuto dal pianificatore sia direttamente coerente con una protezione ottimale dell'ambiente. Pertanto la disposizione in questione, nella parte in cui stabiliva l'esclusione automatica dalla VAS dei citati piani di dettaglio, si poneva in contrasto con la legge dello Stato⁸¹, non potendosi astrattamente e a priori affermare l'inoffensività verso l'ambiente di interventi urbanistici, in ragione solo della loro modesta entità⁸².

Di tenore simile la dichiarazione di incostituzionalità della legge urbanistica piemontese⁸³ che prevedeva una generale sottrazione al procedimento di VAS e alla verifica di assoggettabilità tanto delle varianti relative ad aree di limitate dimensioni, quanto di altri specifici tipi di varianti⁸⁴.

⁷⁹ M. RENNA, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, cit., 158; M. MENGIOZZI, *Il "Governo del territorio"*, cit., p. 14.

⁸⁰ L'art. 12-*bis*, comma 4, della L.R. Valle d'Aosta 6 aprile 1998 n. 11, inserito dall'art. 3 della L.R. 29 marzo 2018 n. 5.

⁸¹ Segnatamente, gli artt. 6, comma 2, lett. a), 3 e 12 del D.Lgs. n. 152 del 2006.

⁸² Corte Cost., sent. n. 118 del 16 maggio 2019; si v. i commenti di R. LEONARDI, *La valutazione ambientale strategica (VAS) e i piani urbanistici di dettaglio (PUD): quella linea sottile tra conformità e compatibilità*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 4, pp. 888 ss.; L. LONGHI, *La valutazione ambientale strategica dei piani urbanistici tra uso ordinato del territorio ed efficienza amministrativa*, in *DPER online*, 2019, 2, pp. 114 ss.

⁸³ Art. 33 della L.R. Piemonte 25 marzo 2013 n. 3, di modifica della L.R. 5 dicembre 1977 n. 56 sulla tutela ed uso del suolo.

⁸⁴ Corte Cost., sent. 11 luglio 2014 n. 197.

Già in queste pronunce, che dichiarano illegittima l'attribuzione *ex lege* di una 'patente' di compatibilità a una serie di interventi, sembra emergere un nucleo di funzione procedimentale irrinunciabile per la verifica dell'impatto ambientale. Più recentemente, e in modo ancor più esplicito, la Corte costituzionale ha affermato una vera e propria riserva di amministrazione⁸⁵ imposta dalla legge dello Stato, dichiarando ad esempio illegittima la legge della Regione Abruzzo in materia di adeguamento del piano regionale di gestione integrata dei rifiuti⁸⁶.

Dal momento che il Codice dell'ambiente prevede che le Regioni predispongano e adottino i piani di gestione dei rifiuti applicando la procedura di VAS⁸⁷, la Corte ha ritenuto che il carattere procedimentale di questa valutazione faccia escludere l'adozione dei piani stessi mediante leggi-provvedimento⁸⁸, ancorché queste ultime siano precedute da una VAS. Soltanto il procedimento amministrativo può assicurare le garanzie funzionali a un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici⁸⁹. L'atto amministrativo costituisce infatti l'approdo di un'attività istruttoria svolta in sede procedimentale, aperta al coinvolgimento dei soggetti interessati, e quindi preordinata all'apprezzamento e alla sintesi delle

⁸⁵ Il discusso tema della riserva di amministrazione rispetto agli altri poteri dello Stato è stato affrontato da autorevole dottrina, a partire dalla nota alla sentenza della Corte Cost. 2 marzo 1962 n. 13 di V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e "giusto procedimento"*, in *Giur. cost.*, 1962, I, pp. 130 ss. Ne tratta i profili di diritto costituzionale: M. DOGLIANI, *Riserva di amministrazione?*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 3, pp. 673 ss. Per ulteriori riferimenti sia consentito il rinvio a: F. GORGERINO, *Problemi attuali della "riserva di amministrazione": il caso delle leggi-provvedimento regionali in materia ambientale*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 6, pp. 595 ss.

⁸⁶ Corte Cost., sent. 6 marzo 2019 n. 28, relativa all'art. 2 della L.R. Abruzzo n. 5 del 2018.

⁸⁷ Art. 199, comma 1 del D.Lgs. n. 152 del 2006.

⁸⁸ Sulle leggi-provvedimento, si v. il classico studio di C. MORTATI, *Le leggi provvedimento*, Milano, 1968. Più recentemente: R. DICKMANN, *La legge in luogo di provvedimento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1999, pp. 917 ss.; D. VAIANO, *La riserva di funzione amministrativa*, Milano, 1996; S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Milano, 2007. Si ricorda come la Corte costituzionale le abbia ammesse, assoggettandole a un sindacato di 'stretta ragionevolezza', però di intensità inferiore rispetto al controllo esercitato dal giudice amministrativo (che, invece, il MORTATI avrebbe esteso anche alle leggi-provvedimento, per vagliarne la legittimità secondo i canoni dell'eccesso di potere: *op. cit.*, p. 225). V. ancora *infra*.

⁸⁹ Cfr. Corte Cost., sentt. 21 giugno 2017 n. 139 e 19 luglio 2017 n. 174.

plurime istanze coinvolte; è in tale sede che dette istanze possono emergere ed essere valutate in modo trasparente, a garanzia dell'imparzialità della scelta e per il perseguimento dell'interesse primario della tutela ambientale⁹⁰.

Benché la ragione dirimente della decisione sul caso abruzzese sia parsa, soprattutto, il confine posto dalla legge dello Stato nella sua sfera di competenza esclusiva⁹¹, si tratta comunque di affermazioni che riconoscono un significativo *favor* per il procedimento amministrativo⁹² (più

⁹⁰ Cfr. Corte Cost., sentt. 4 aprile 2018 n. 66 e 11 aprile 2018 n. 69. Recentemente, la Corte costituzionale ha ritenuto non lesiva della riserva di procedimento amministrativo la norma di legge statale che ha attribuito in via straordinaria al Comune (o meglio, al Sindaco di Roma nella veste di Commissario straordinario per il Giubileo 2025) il potere di adottare con ordinanza il Piano di gestione dei rifiuti di Roma Capitale, proprio perché “le ordinanze impugnate sono state assunte all’esito di un’istruttoria articolata [comprensiva anche di procedimento di VAS] dando anche la possibilità ai soggetti interessati di presentare osservazioni delle quali il piano tiene puntualmente e motivatamente conto”: T.A.R. Lazio, Roma, Sez. V, sent. 19 luglio 2023 n. 12198, confermata dal Cons. Stato, Sez. IV, sent. 19 giugno 2024 n. 5481, con nota di P. COSA, *Il Consiglio di Stato torna sulla questione delle leggi-provvedimento con riferimento ai poteri straordinari del Commissario di Governo per il Giubileo 2025 circa la gestione dei rifiuti*, in *Riv. C. conti*, 2024, 3, pp. 264 ss.

⁹¹ Cfr. F. GORGERINO, *Problemi attuali della “riserva di amministrazione”*, cit., spec. pp. 610 ss. A conclusioni non dissimili: V. CERULLI IRELLI, *Per uno statuto costituzionale sulla pubblica amministrazione (da alcune sentenze costituzionali del presidente Coraggio)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2022, 2-3, pp. 213 ss., il quale, dubitando dell’esistenza generale e astratta di una riserva di amministrazione, evidenzia piuttosto come spesso siano alcune ‘leggi madri’, regolatrici di specifiche materie, a individuare una riserva di valutazione degli interessi, corroborata dalle garanzie procedurali e di sindacabilità giurisdizionale dell’atto amministrativo finale. Cfr. anche: C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di governo del territorio*, cit., p. 1778.

⁹² Secondo D. D’ORSOGNA, *Spunti sulla riserva di operazione amministrativa*, in *Ambientediritto.it*, 2024, 2, p. 3, dalla giurisprudenza costituzionale si può trarre una “riserva di operazione amministrativa” per tutte quelle fattispecie che coinvolgono “una massa rilevante di interessi pubblici e – elemento decisivo – una pluralità di poteri, procedimenti, amministrazioni, da convogliare e raccordare in processi decisionali complessi”, come particolarmente evidente nei procedimenti di pianificazione: cfr. P. MARZARO, *La funzione di pianificazione urbanistica tra garanzia dell’autonomia comunale e riserva di procedimento*, in *Riv. giur. urb.*, 2024, 2, pp. 252 ss.

che per l'atto provvedimentale in sé⁹³) perché strutturalmente più idoneo alla tutela dell'interesse ambientale⁹⁴.

Richiedendo un bilanciamento in concreto – difficilmente attuabile attraverso gli schemi fissi di coordinamento degli interessi propri degli atti normativi⁹⁵ – simili pronunce pongono una sfida per le capacità regolatorie ed esecutive delle amministrazioni, anche alla luce della normativa e giurisprudenza europee⁹⁶ che talora, come nel caso della VAS⁹⁷, li-

⁹³ Nel menzionato caso 'Priolo', la Corte costituzionale ha censurato – pur se incidentalmente – il “difetto di qualsiasi indicazione [...] circa il procedimento da seguire” per l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri volto a consentire la prosecuzione dell'attività di impianti strategici sotto sequestro: sent. n. 105 del 2024. Se il provvedimento fosse stato soggetto invece al procedimento di AIA, sarebbero stati garantiti un approccio integrato alla prevenzione, la partecipazione dei portatori di interessi, ampie forme di pubblicità: punto 5.3.2 del *considerato in diritto*; cfr. la sentenza della Corte Cost. sul caso “ILVA”, n. 85 del 2013: v. *supra*, par. 2.

⁹⁴ La Corte costituzionale ha affermato una riserva di amministrazione con riguardo anche ad altri settori: si v. le sentt. 6 dicembre 2019 n. 258; 23 giugno 2020 n. 116; 18 maggio 2022 n. 121; 21 ottobre 2022 n. 216; 18 luglio 2023 n. 148. Inoltre, si è spinto a chiedere che anche le leggi-provvedimento rispettino le garanzie cui sono soggetti gli atti amministrativi. Ad es., nella sent. 27 luglio 2022 n. 186, la legge-provvedimento che attribuiva al Teatro Eliseo di Roma un contributo straordinario, viene censurata per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità riscontrabile mediante la figura sintomatica della carenza di motivazione: “Sebbene non esista, in via generale, un obbligo costituzionale di motivare la legge, questa Corte ritiene che la possibilità di desumere, anche dai lavori preparatori, la *ratio legis*, “specie a fronte di un intervento normativo provvedimentale, può proficuamente contribuire a porre in luce le ragioni giustificatrici, agevolando l'interprete e orientando, in prima battuta, il sindacato di legittimità costituzionale” (sentenza n. 168 del 2020). La norma-provvedimento reca, infatti, i contenuti tipici dell'atto amministrativo ed è dunque necessario che siano intelleggibili all'esterno le ragioni che ne sono alla base, nel rispetto degli interessi di ogni soggetto coinvolto e della trasversale esigenza della trasparenza”. Evidenzia la progressiva tracimazione dal giudizio amministrativo a quello costituzionale delle tecniche di sindacato sostanziale sul potere, entrambi volti a verificare le modalità di bilanciamento degli interessi: D. DE PRETIS, *Il diritto amministrativo alla Corte costituzionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2022, 2-3, 229 ss., spec. pp. 238 ss.

⁹⁵ R. BIN, *Diritti e argomenti*, cit., pp. 90-91.

⁹⁶ M.P. CHITI, *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza costituzionale del giudice Coraggio*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2022, 2-3, p. 198.

⁹⁷ Come è parso nel caso 'ILVA', a fronte di bilanciamenti di interessi non (o mal) effettuati dalla legge, “la Corte per lo più non giunge a dettare essa stessa una nuova “regola” capace di fissare un nuovo definitivo equilibrio degli interessi, ma si limita a riaprire il gioco, ponendo criteri procedurali e individuando le sedi istituzionali più

mitano l'intervento del legislatore individuando garanzie procedurali che sostanziano, in ultima analisi, il diritto alla buona amministrazione⁹⁸.

4. *L'esito della VAS e la sua incidenza sulle decisioni pubbliche*

A differenza della direttiva europea, che non prescrive l'adozione di uno specifico atto in esito alla VAS – limitandosi a menzionare generici ‘pareri espressi’ dalle autorità competenti e dai partecipanti alla consultazione⁹⁹ – la disciplina italiana¹⁰⁰ prevede un ‘parere motivato’, definito come “provvedimento obbligatorio con eventuali osservazioni e condizioni che conclude la fase di valutazione di VAS, espresso dall'autorità competente sulla base dell'istruttoria svolta e degli esiti delle consultazioni”¹⁰¹.

Come anticipato, questo atto sostituisce l'originario “giudizio di compatibilità ambientale”¹⁰² che, concepito come provvedimento di controllo esterno e successivo, rischiava di snaturare quel rapporto dinamico e dialogico che dovrebbe intercorrere fra autorità competente e autorità procedente, al fine di una effettiva integrazione delle considerazioni ambientali nelle attività di pianificazione e programmazione¹⁰³.

Inoltre, essendo stata riconosciuta alla VAS una funzione di prescrizione, propulsione e correzione¹⁰⁴, si è sottolineata la necessità che il parere motivato non si limiti ad un dispositivo di autorizzazione ovvero di

opportune con i quali e nelle quali dovrà compiersi il bilanciamento”: R. BIN, *Diritti e argomenti*, cit., p. 90.

⁹⁸ Art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Su questo aspetto: J. PONCE, *The right to good administration*, cit., pp. 25 ss.

⁹⁹ Art. 6, par. 2 e art. 8 della Dir. 01/42/CE.

¹⁰⁰ Normativa che segue l'impostazione tradizionale del procedimento amministrativo inteso come sequenza lineare di atti, anziché come attività che accompagna *in itinere* le scelte strategiche, che sarebbe forse più in linea con le indicazioni della direttiva europea.

¹⁰¹ Art. 5, comma 1, lett. *m-ter*) del D.Lgs. n. 152 del 2006.

¹⁰² Nella versione originaria dell'art. 12 del D.Lgs. n. 152 del 2006.

¹⁰³ V. *supra*, parr. 1-2. Sulla necessaria dinamicità dell'azione amministrativa a tutela dell'ambiente: M. DELSIGNORE, voce *Ambiente*, cit., pp. 59 ss.

¹⁰⁴ T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, sent. 21 maggio 2019 n. 2690, riportata e commentata in R. FERRARA, F. FONDERICO, A. MILONE (a cura di), *Casi di diritto dell'ambiente*, Torino, 2019, pp. 113 ss.

diniego, ma contenga misure prescrittive, di mitigazione o di compensazione, nella forma di oneri e condizioni per il provvedimento finale¹⁰⁵.

Gli interpreti si sono diffusi sull'inquadramento della natura giuridica del parere motivato di VAS, contrapponendosi fra sostenitori della tesi provvedimentale e di quella endoprocedimentale, con ricadute differenti sul piano degli effetti (vincolanti o meno) e in punto di sindacabilità giurisdizionale.

Si è già ricordato che la giurisprudenza maggioritaria propende per la configurazione della VAS come passaggio interno ai procedimenti di pianificazione o programmazione¹⁰⁶, attribuendole quindi natura non provvedimentale a differenza del provvedimento di VIA, riconducibile alla categoria delle autorizzazioni¹⁰⁷.

Fra l'altro, la qualificazione codicistica di 'provvedimento obbligatorio' mostra profili di incoerenza, visto che la natura provvedimentale mal si concilierebbe con il carattere della obbligatorietà, tratto tipico dei pareri, tradizionalmente ritenuti privi di rilevanza esterna¹⁰⁸.

¹⁰⁵ R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, cit., p. 644. È stata ad es. annullata la variante al Piano di indirizzo territoriale toscano volta al potenziamento dello scalo aeroportuale fiorentino, fra l'altro, perché in contrasto con le risultanze del parere motivato e con le condizioni *ivi* poste: T.A.R. Toscana, sent. n. 1310 del 2016, cit.; cfr. il commento di E. AMANTE, *op. cit.*, pp. 140 ss. Cfr. A. PORPORATO, *Contributo allo studio dei provvedimenti amministrativi condizionati*, Torino, 2020, che approfondisce in particolare l'AIA e la VIA condizionate: pp. 95 ss., 143 ss.

¹⁰⁶ D'altra parte, lo stesso disposto dell'art. 11, comma 5 del Codice dell'ambiente qualifica la VAS alla stregua di "parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione" dei piani e programmi per cui è prescritta. Cfr. *supra*, par. 2.

¹⁰⁷ E. BOSCOLO, *La VAS nel piano e la VAS del piano*, cit., 1111-1112; F.V. VIRZÌ, *op. cit.*, pp. 155-176. Invero anche per la VIA – ora configurata come autorizzazione spesso oggetto di negoziazioni a discapito della tutela ambientale – si è auspicato un ritorno alla disciplina originaria, che le attribuiva natura di parere tecnico, al fine di restituire la capacità di incidere dall'interno sul procedimento abilitativo del progetto: M. DELSIGNORE, voce *Ambiente*, cit., p. 67.

¹⁰⁸ A. CROSETTI, *op. cit.*, p. 537. Lo stesso A. richiama anche la categoria delle valutazioni tecniche (art. 17 della L. n. 241 del 1990) attinente all'acclaramento di fatti complessi, con conseguenze condizionanti le successive decisioni (*ivi*, p. 538). Peraltro, parte della dottrina ha attribuito natura decisoria – e quindi non solo interna e prodromica al provvedimento – ai pareri vincolanti, dal momento che determinano il contenuto della decisione finale: E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano,

Quindi, se si accede alla tesi della natura endoprocedimentale del parere, andrebbe a quest'ultimo riconosciuta quantomeno il carattere dell'obbligatorietà, anche per la prevista annullabilità per violazione di legge dei provvedimenti adottati in assenza di VAS, ove prescritta¹⁰⁹. L'autorità procedente sarebbe dunque obbligata a richiedere il parere prima di adottare la decisione finale, ma potendosene discostare, pur dovendo motivare adeguatamente (parere obbligatorio ma non vincolante)¹¹⁰.

Secondo una diversa opinione, dall'obbligatorietà del parere deriverebbe anche la sua vincolatività sul contenuto della decisione finale¹¹¹, stante l'obbligo espresso per l'autorità procedente di apportare, in collaborazione con l'autorità competente, prima della presentazione del piano o programma, le "opportune revisioni" agli stessi¹¹², pena la violazione sostanziale della normativa europea¹¹³.

D'altronde è stato evidenziato da tempo il peso che deve avere l'attività consultiva sulle scelte dell'amministrazione¹¹⁴, per cui una decisione finale che non prenda debitamente in considerazione il contenuto del parere e non motivi eventuali scostamenti da questo parrebbe necessariamente viziata¹¹⁵, secondo i generali parametri dell'eccesso di potere per

2011, p. 475. Il discorso potrebbe rilevare ove si ritenesse la VAS un parere vincolante: v. subito *infra* nel testo.

¹⁰⁹ Art. 11, comma 5 del D.Lgs. n. 152 del 2006.

¹¹⁰ S. AMOROSINO, *op. cit.*, p. 1249; M.P. GENESIN, *op. cit.*, p. 288.

¹¹¹ G.P. ROSSI, *Funzioni e procedimenti*, cit., p. 81.

¹¹² Art. 15, comma 2, del D.Lgs. n. 152 del 2006. Cfr. G.F. FERRARI, *Valutazione ambientale strategica e di impatto ambientale*, cit., p. 2715; A. MILONE, *La valutazione ambientale strategica a seguito del d.lgs. n. 128/10*, in *Riv. giur. ed.*, 2011, 2-3, p. 110. La portata vincolante del parere si desume anche dall'art. 12, comma 6 del Codice dell'ambiente, in base al quale la verifica di assoggettabilità ovvero la VAS relativa a modifiche a piani e programmi, ovvero a loro strumenti attuativi già sottoposti positivamente alla verifica di assoggettabilità o alla VAS, si limita ai soli effetti significativi sull'ambiente che non siano stati precedentemente considerati dagli strumenti normativamente sovraordinati: R. FERRARA, *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio*, cit., p. 74; A. CROSETTI, *op. cit.*, p. 538, nt. 72.

¹¹³ C. VIDETTA, *op. cit.*, p. 418.

¹¹⁴ A. TRAVI, voce *Parere nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubb.*, X, Torino, 1995, pp. 601 ss.; F. TRIMARCHI, voce *Parere*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1990, p. 3 ss.

¹¹⁵ In generale sui pareri obbligatori, ma anche facoltativi: F. TRIMARCHI, voce *Parere*, cit., pp. 2-3.

carenza di istruttoria e contraddittorietà intrinseca¹¹⁶, in linea con quanto prescrive la stessa direttiva sulla VAS¹¹⁷.

Secondo una visione pragmatica, non è comunque tanto sulla natura formalmente vincolante o meno del parere motivato che si giocherebbe il successo di una VAS ‘presa sul serio’, quanto sulla concreta verifica della coerenza intrinseca delle scelte pianificatorie rispetto all’interesse ambientale¹¹⁸: per questo risulta cruciale la fase del monitoraggio, soprattutto se effettuata in base a indicatori oggettivi e misurabili¹¹⁹.

Ponendosi a livello di scelte strategiche, la VAS lascia un margine di discrezionalità¹²⁰ intorno all’opportunità delle revisioni da apportare al piano o programma¹²¹, margine che sembra dipendere, in buona parte, dal grado di precisione delle prescrizioni indicate all’interno del parere motivato¹²². Lo spazio decisionale risiederà tanto meno nell’autorità precedente quanto più l’autorità competente abbia già reso stringente il parere, vincolando di fatto le scelte conseguenti. Viceversa, se l’autorità competente fornisce indicazioni vaghe o indeterminate¹²³, allora spetterà all’amministrazione precedente trarre conclusioni maggiormente circostanziate¹²⁴.

A rafforzare il ruolo non solo formale del parere interviene altresì l’obbligo di presentazione di una dichiarazione di sintesi che deve accompagnare la decisione finale, documento previsto dalla normativa eu-

¹¹⁶ Espressioni di un comportamento irrazionale dell’amministrazione: ancora, si v. il classico studio di F. LEVI, *L’attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, cit., *passim*.

¹¹⁷ V. *supra*, par. 1.

¹¹⁸ E. BOSCOLO, *VAS e VIA riformate*, cit., p. 547.

¹¹⁹ V. *infra*, il prossimo paragrafo.

¹²⁰ In ogni caso, si tratterà di un intreccio di discrezionalità tecnica e discrezionalità mista piuttosto inestricabile, visto anche il rapporto fra le amministrazioni coinvolte: V. *supra*, par. 2.

¹²¹ C. VIDETTA, *op. cit.*, p. 418; F.V. VIRZI, *op. cit.*, p. 170.

¹²² Per uno studio delle teorie della discrezionalità amministrativa come completamento di norme imprecise, sia consentito rinviare a: F. GORGERINO, *Discrezionalità amministrativa ed ermeneutica giuridica*, in *Dir. e proc. amm.*, 2018, 4, pp. 1272 ss.

¹²³ Ad es. la richiesta di riduzione di consumo di suolo, senza ulteriori specificazioni: CGA, Sez. giur., n. 778 del 2022, cit.

¹²⁴ Cfr. P. CHIRULLI, *op. cit.*, p. 79.

ropea¹²⁵, fondamentale per dimostrare l'integrazione delle considerazioni ambientali nel piano o nel programma¹²⁶.

Giustamente i commentatori si sono interrogati sulle modalità di verifica dell'effettiva influenza della VAS sulla decisione finale, perché non si riduca a un mero onere procedurale¹²⁷, ma produca una '*final conformity*', ossia il raggiungimento di elevati standard di tutela ambientale¹²⁸. In particolare, la dichiarazione di sintesi non dovrebbe contenere un rendiconto della procedura a fini soltanto di trasparenza (*accountability*) ma dovrebbe essere finalizzata, già sul piano istruttorio, a far sì che la formazione della decisione tenga conto sostanzialmente degli effetti e degli impatti (*responsibility* del decisore pubblico)¹²⁹.

La giurisprudenza fa derivare dalla natura endoprocedimentale del parere motivato la sua non autonoma impugnabilità¹³⁰, coerentemente con il regime generale dei pareri (obbligatori), sindacabili solo unitamente al provvedimento finale che su di essi si fonda¹³¹. Inoltre, è stato chia-

¹²⁵ *Supra*, par. 1.

¹²⁶ Disposizione opportuna a scampo di dubbi applicativi, vista l'esclusione degli atti normativi e a contenuto generale (fra cui possono rientrare gli atti di pianificazione e programmazione) dall'ambito d'applicazione dell'obbligo di motivazione degli atti amministrativi: *ex art. 3, comma 2 della L. n. 241 del 1990*. Cfr. S. GRASSI, *op. cit.*, pp. 1530-1531.

¹²⁷ R. FERRARA, *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio*, cit., p. 67 e *passim*.

¹²⁸ P. CHIRULLI, *op. cit.*, p. 91.

¹²⁹ A. CASSATELLA, *op. cit.*, pp. 187-188. È stata annullata una variante puntuale al piano di indirizzo territoriale in ragione della accertata insufficienza dell'istruttoria compiuta dall'autorità procedente, rispetto ai rilievi critici contenuti nel parere motivato. L'autorità competente aveva evidenziato che l'individuazione della scelta ad impatto ambientale meno significativo non era supportata da un'adeguata attribuzione dei pesi agli impatti ed alla valenza delle componenti ambientali, ma a fronte di tali rilievi la dichiarazione di sintesi non aveva introdotto idonee integrazioni a quanto già espresso nel rapporto ambientale, persistendo nella carenza di istruttoria: T.A.R. Toscana, sent. n. 1310 del 2016, cit.

¹³⁰ Cons. Stato, Sez. II, sent. 9 aprile 2024 n. 3253; Id., sent. 27 marzo 2024 n. 2874; Sez. IV, sent. 20 luglio 2023 n. 7130; Id., sent. 12 gennaio 2011 n. 133; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III, sent. 6 febbraio 2024 n. 438; cfr. S. AMOROSINO, *op. cit.*, 1249.

¹³¹ Per tutti, F. TRIMARCHI, voce *Parere*, cit., p. 5. Da segnalare una pronuncia che ha ammesso l'impugnazione autonoma del parere motivato di VAS da parte di un Comune, nella sua veste di amministrazione procedente, per la censura delle condizioni poste rispetto alla redazione del piano regolatore: CGA, Sez. giur., n. 778 del 2022, cit.

rito che le censure inerenti alla VAS sono ammissibili nei limiti in cui la parte specifichi la lesione determinata in concreto dalle condizioni poste dal parere motivato, non essendo sufficiente addurre doglianze strumentali volte a un nuovo esercizio del potere pianificatorio¹³².

Per quanto concerne la portata del sindacato giurisdizionale, la dottrina ha segnalato criticamente come, rispetto alla tendenza espansiva del giudizio sulla discrezionalità tecnica¹³³, il giudice amministrativo si mantenga tendenzialmente restio nel vaglio della legittimità delle valutazioni ambientali. Di fatto, pare limitarsi all'accertamento documentale della logicità e non contraddittorietà dell'iter procedimentale (sindacato estrinseco) non ricorrendo alla consulenza tecnica, tanto con riferimento alle valutazioni tecniche ambientali, quanto rispetto alle decisioni discrezionali adottate negli atti pianificatori e programmatori conseguenti, rischiando di non assicurare una tutela effettiva¹³⁴.

5. *Il monitoraggio dell'attuazione sostenibile dei piani e programmi*

La Commissione europea ha riscontrato come la fase del monitoraggio della VAS continui a essere la meno attuata da parte degli Stati mem-

¹³² Cons. Stato, Sez. IV, sent. 31 dicembre 2019 n. 8916; Id., sent. 1° giugno 2018 n. 3311; Id., sent. 12 gennaio 2011 n. 133; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, sent. 8 aprile 2024 n. 1042; Id., sent. 5 dicembre 2023 n. 2951; Id., Sez. II, sent. 4 marzo 2019 n. 451. In altri termini, la giustizia amministrativa richiede che le determinazioni fondanti l'interesse a ricorrere siano effettivamente condizionate, ossia causalmente riconducibili alle preliminari conclusioni raggiunte in sede di VAS, con la conseguenza che l'istante ha l'onere di precisare perché tali conclusioni abbiano svolto un ruolo decisivo sulle opzioni relative ai suoli di sua proprietà: Cons. Stato, Sez. IV, sent. 22 agosto 2013 n. 4248; Id., sent. 21 agosto 2013 n. 4201; Id., sent. 12 gennaio 2011 n. 133.

¹³³ *Ex multis*, M. PROTTO, *La discrezionalità tecnica sotto la lente del g. a.*, in *Urb. app.*, 2001, II, pp. 873 ss.; M. ALLENA, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle valutazioni tecniche complesse: orientamenti tradizionali versus obblighi internazionali*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 4, pp. 1602 ss.; L. GALLI, *Il sindacato giurisdizionale sulla discrezionalità tecnica: pienezza e bilanciamento del controllo*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 4, pp. 1372 ss. Da ultimo: G. GRECO, *Discrezionalità tecnica, margini di opinabilità delle valutazioni e sanzioni amministrative*, in *Scritti in onore di Carlo Emanuele Gallo*, vol. II, Torino, 2023, pp. 709 ss.

¹³⁴ M. RAMAJOLI, *op. cit.*, pp. 215 ss.

bri¹³⁵. È un dato poco rassicurante visto che, come accennato, il più efficace *enforcement* delle valutazioni ambientali¹³⁶ sembra risiedere proprio nel monitoraggio sugli impatti derivanti dall'attuazione dei piani e dei programmi e la verifica del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati, anche per individuare tempestivamente gli impatti negativi imprevisti e adottare le misure correttive opportune¹³⁷, nel rispetto dei principi di prevenzione e di correzione in via prioritaria alla fonte dei possibili danni ambientali.

La Commissione descrive il monitoraggio come l'osservazione dello sviluppo dei parametri di interesse per quanto attiene all'entità, al tempo e allo spazio, secondo i metodi più adeguati¹³⁸. Pertanto, il monitoraggio non può rappresentare un'attività puntuale, un bilanciamento *una tantum* circoscritto al momento in cui la scelta strategica viene effettuata¹³⁹ ma, al contrario, la variabilità delle esigenze ambientali, unitamente alla rapida obsolescenza delle conoscenze tecniche e scientifiche, impongono un bilanciamento permanente, un percorso dinamico di adattamento¹⁴⁰.

¹³⁵ Commissione UE, *Relazione VAS*, cit., par. 2.6.

¹³⁶ Il rapporto dell'OECD, *Applying Strategic Environmental Assessment*, cit., p. 60, include il monitoraggio e la verifica dei suoi esiti fra le fasi fondamentali della VAS, anche in vista della revisione delle politiche, piani e programmi strategici.

¹³⁷ Art. 10, par. 1 della Direttiva 01/42/CE.

¹³⁸ Commissione UE, *Attuazione della direttiva 2001/42CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente*, 2003, par. 8.4.

¹³⁹ Non dissimilmente da quanto affermato dalla Corte costituzionale (sent. n. 58 del 2018), anche la Corte di Giustizia sul caso 'ILVA' (Grande Sez., sent. 25 giugno 2024, C-626/22, punti 116 ss.) ha ritenuto che il procedimento di riesame dell'autorizzazione ambientale integrata per l'impianto tarantino non possa limitarsi alla fissazione di valori limite rispetto agli elementi considerati nell'autorizzazione iniziale (in specie, limiti di emissioni inquinanti), ma imponga una revisione in concreto della situazione effettiva in corso di esercizio, potenzialmente dannosa per l'ambiente (cfr. i commenti di E. GIOVANNELLI e I. BAISI in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2024, 4, rispettivamente pp. 824 ss. e 793 ss.): decisione che può ben adattarsi anche al monitoraggio della VAS.

¹⁴⁰ C. VIDETTA, *op. cit.*, pp. 417-418. Di valutazione "scientificamente ponderata", vista la "natura conflittuale" dell'interesse ambientale, scrive: A. BONOMO: *Governare la transizione ecologica: tra nuovi interessi e nuovi conflitti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, 3, p. 636. Sul tema: F. DE LEONARDIS, *Il dovere di ascolto della scienza: è arrivato il momento della scrittura?*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2024, 1, pp. 4 ss. M. TALLACCHINI, voce *Scienza e potere*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLO (dir.), *Enciclopedia del diritto*, vol. V, *Potere e costituzione*, Milano, 2023, pp. 1088 ss., evidenza come, superando la visione positivista del sapere scientifico come qualcosa di dato e definitivo, la scienza applicata alle scelte

Il monitoraggio è strumentale a ‘ri-tarature’ successive dei giudizi espressi, ‘retro-azioni’ in dipendenza di effetti non dettagliatamente prevedibili¹⁴¹, in continuità con l’attività di valutazione strategica che si deve dispiegare lungo tutto il ‘ciclo di vita’ del piano o del programma¹⁴².

La normativa italiana richiede che il monitoraggio venga svolto dall’autorità procedente in collaborazione con l’autorità competente, le quali possono avvalersi del sistema delle agenzie ambientali regionali e dell’ISPRA¹⁴³. Una recente novella ha formalizzato l’interlocuzione fra queste autorità, anche se priva di termini per l’autorità procedente, tenuta a trasmettere una serie di informazioni sui risultati del monitoraggio e le eventuali misure correttive adottate¹⁴⁴. La previsione di tale fase di contraddittorio (*post*) procedimentale rischia tuttavia di snaturare l’istituto stesso, che si distingue dai controlli di tipo tradizionale, improntato invece a paradigmi più flessibili e informali¹⁴⁵.

pubbliche (*science policy*) deve aprirsi a “istanze ed esigenze più ampie e pluralistiche”. In altre parole, la necessaria base scientifica delle decisioni pubbliche – di per sé incerta, sempre in divenire e soggetta a continue falsificazioni e aggiustamenti – non esclude l’altrettanto fondamentale necessità che il decisore pubblico effettui valutazioni più complessive di bilanciamento. Interessante la prospettazione dell’A. di una necessaria ‘proceduralità’ a garanzia della trasparenza e credibilità della conoscenza scientifica che fonda decisioni pubbliche, per evitare derive tecnocratiche: *ivi*, 1062. In termini non dissimili: M. DELSIGNORE, voce *Ambiente*, cit., p. 51.

¹⁴¹ E. BOSCOLO, *VAS e VIA riformate*, cit., p. 542.

¹⁴² Efficace l’espressione utilizzata nelle *Indicazioni metodologiche e operative per il monitoraggio VAS* redatte nel 2012 dal Ministero dell’Ambiente e dall’ISPRA sulla base delle ricerche del Consorzio Poliedra-Politecnico di Milano. Il concetto di ‘ciclo di vita’ del piano può essere ora accostato al “ciclo di vita digitale” dei contratti pubblici, introdotto dall’art. 21 del D.Lgs. n. 36 del 2023, per i quali parimenti si pone un problema di monitoraggio (del rispetto dei principi di risultato, concorrenza, legalità, ecc., ma anche di sostenibilità ambientale).

¹⁴³ Art. 18, comma 1 del D.Lgs. n. 152 del 2016.

¹⁴⁴ Art. 18, commi 2-*bis* e 2-*ter* del D.Lgs. n. 152 del 2016, introdotti dal D.L. n. 77 del 2021, conv. L. n. 108 del 2021.

¹⁴⁵ Cfr. B.L. BOSCHETTI, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo. Nuove forme adattive tra settori e sistemi*, ETS, Pisa, 2018, pp. 124 ss. Il monitoraggio si basa sul ciclo “*plan, do, check, act*”, modello di organizzazione elaborato da W. EDWARDS DEMING, *The new economics for Industry, Government and Education*, Boston, 1993, originariamente concepito per il controllo di qualità dei prodotti, volto al miglioramento continuo dei processi, applicabile a ogni fase e tipologia di *management* che comporti una valutazione costante dell’operato in termini di risultato. Non a caso, la radice del termine ‘monitoraggio’ è costituita dal vocabolo inglese ‘*monitor*’ che indica, nella

La direttiva sulla VAS specifica che il monitoraggio può essere integrato in altri meccanismi di controllo esistenti onde evitare duplicazioni e, soprattutto, al fine di riutilizzare e coordinare le informazioni relative a differenti piani e progetti¹⁴⁶: una base di conoscenza condivisa si rileva essenziale per la coerenza e comparabilità delle valutazioni ambientali¹⁴⁷.

A livello europeo la Commissione ha auspicato lo sviluppo di iniziative proattive, fra cui la creazione di banche dati contenenti informazioni ambientali¹⁴⁸. In questo senso, dovrebbe sicuramente rivestire un ruolo cruciale la realizzazione di uno spazio comune europeo dei dati, anche a sostegno delle azioni prioritarie del *Green Deal*¹⁴⁹ in materia di cam-

tecnica delle telecomunicazioni, qualsiasi apparecchiatura di indicazione e di controllo che consenta di sorvegliare in modo immediato l'andamento di una trasmissione, a sua volta derivato dal latino *'monere'*, cioè *'ammonire'*, *'avvertire'*, *'segnalare'* (v. voce *Monitoraggio*, nell'*Enciclopedia Treccani*).

¹⁴⁶ Art. 10, par. 2 della Direttiva 01/42/CE. Più in generale la direttiva prevede che, per evitare duplicazioni e semplificare le procedure di valutazione ambientale, gli Stati membri possano introdurre procedure coordinate o comuni (art. 11, par. 2). Nel contesto della transizione digitale pubblica, la norma sul divieto di duplicazione delle valutazioni ambientali può essere considerata anche espressione del principio dell'unicità dell'invio del dato (*once-only principle*), ricavabile come principio istituzionale di semplificazione dell'amministrazione a livello europeo e nazionale. Sul punto, se si vuole: F. GORGERINO, *Legal Basis and Regulatory Applications of the Once-Only Principle: The Italian Case*, in R. KRIMMER, A. PRENTZA, S. MAMROT (a cura di), *The Once-Only Principle. The TOOP Project*, Cham, 2021, pp. 104 ss.

¹⁴⁷ Ministero dell'Ambiente, *Indicazioni metodologiche e operative per il monitoraggio VAS*, cit., 4. Interessante l'analisi dell'integrazione fra valutazioni ambientali, verifica del rispetto del principio DNSH (*Do Not Significant Harm*) e condivisione dei dati nei progetti del PNRR: D.M. TRAINA, *Principio DNSH, divieto di duplicazione delle valutazioni ambientali e loro semplificazione: problemi e prospettive*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2024, 2, 129 ss., spec. pp. 143 ss.

¹⁴⁸ Commissione UE, *Relazione VAS*, 17, par. 6.

¹⁴⁹ Commissione UE, comunicazione: *Il Green Deal europeo*, 11 dicembre 2019, COM/2019/640 final, par. 2.1.3: "La Commissione esaminerà misure finalizzate a garantire che le tecnologie digitali, quali l'intelligenza artificiale, il G5, il *cloud* e l'*Edge Computing* e l'Internet delle cose possano accelerare e massimizzare l'impatto delle politiche per affrontare i cambiamenti climatici e proteggere l'ambiente. La digitalizzazione presenta inoltre nuove opportunità per il monitoraggio a distanza dell'inquinamento atmosferico e idrico o per il monitoraggio e l'ottimizzazione delle modalità di utilizzo dell'energia e delle risorse naturali".

biamenti climatici, economia circolare, inquinamento zero, biodiversità, deforestazione e garanzia della conformità¹⁵⁰.

Il Codice dell'ambiente italiano impone la raccolta e riutilizzo dei dati del monitoraggio in caso di modifiche al piano o programma e comunque all'interno del quadro conoscitivo dei successivi atti di pianificazione o programmazione¹⁵¹. Nelle proprie indicazioni, l'ISPRA e il Ministero dell'Ambiente hanno individuato la necessità di sviluppare un sistema integrato che metta a disposizione delle autorità procedenti e competenti il patrimonio di informazioni relativo agli indicatori di contesto e dei protocolli di comunicazione fra gli enti coinvolti¹⁵². Concretamente si è proposto di creare una piattaforma *web*, automaticamente aggiornata con i dati di monitoraggio, alimentata non solo dalle autorità ma pure, secondo modelli di amministrazione condivisa¹⁵³, dagli stessi utenti privati¹⁵⁴. A tale fine occorrerebbe però una *governance* strutturata del monitoraggio che definisca modalità e tempi per il popolamento e la trasmissione dei dati e gli indicatori relativi ai piani¹⁵⁵.

¹⁵⁰ Commissione europea, comunicazione: *Una strategia europea per i dati*, 19 febbraio 2020, COM(2020) 66 final, appendice, par. 2. Cfr. M. DEMICHELIS, *Il governo digitale del territorio*, Napoli, 2023, pp. 122 ss.; EAD., *Il coordinamento delle informazioni geografiche e territoriali per il governo digitale del territorio*, in *Dir. amm.*, 2023, 2, pp. 407 ss.

¹⁵¹ Art. 18, comma 4 del D.Lgs. n. 152 del 2016.

¹⁵² Ministero dell'Ambiente, *Indicazioni metodologiche e operative per il monitoraggio VAS*, cit., p. 14.

¹⁵³ G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlam.*, 1997, 3-4, pp. 29 ss.

¹⁵⁴ Ministero dell'Ambiente, *Indicazioni metodologiche e operative per il monitoraggio VAS*, cit., 28: "per i piani urbanistici comunali si potrebbe prevedere una procedura che permetta al progettista incaricato dell'intervento di inserire direttamente i dati necessari agli indicatori per il monitoraggio [...]. Il lavoro per l'amministrazione sarebbe così relativo alla costruzione del sistema e alla preparazione dei rapporti di monitoraggio, ma sarebbe facilitato nella raccolta delle informazioni specifiche".

¹⁵⁵ Ministero dell'Ambiente, *Indicazioni metodologiche e operative per il monitoraggio VAS*, cit., 15, che richiedono: l'individuazione degli enti, il loro grado di coinvolgimento e il ruolo che essi avranno per il popolamento degli indicatori; le responsabilità per le attività di monitoraggio, che tengano conto della normativa e delle relazioni con i meccanismi e gli organismi istituiti per la gestione del piano; l'integrazione con il monitoraggio del piano e le modalità di intercettazione di eventuali sue varianti; il rapporto con gli altri piani e i protocolli di comunicazione per lo scambio di dati e informazioni; i tempi, le modalità operative e gli strumenti per lo svolgimento delle attività; i mecca-

Sembra finora rimasto soltanto sulla carta il previsto sistema nazionale di monitoraggio, per garantire la raccolta dei dati concernenti gli indicatori strutturali comunitari¹⁵⁶ e altri appositamente scelti dall'autorità competenti¹⁵⁷, in vista della creazione dello spazio dei dati europeo in materia¹⁵⁸.

Un monitoraggio connesso al procedimento di VAS informato e coordinato, mediante gli strumenti digitali più avanzati¹⁵⁹, basati su tutte le fonti conoscitive rilevanti¹⁶⁰, al di là delle ripartizioni settoriali¹⁶¹, sarebbe invece fondamentale per verificare la perdurante 'ragionevolezza' di

nismi di retroazione da introdurre per riorientare il piano; le modalità di consultazione dei soggetti con competenza ambientale e la partecipazione del pubblico; la periodicità, i contenuti e la struttura dei rapporti di monitoraggio.

¹⁵⁶ Come per l'attuazione del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (PNRR), nel quale le amministrazioni hanno dovuto registrare nella piattaforma REGIS l'attività di monitoraggio del rispetto del principio DNSH (*Do Not Significant Harm*) da parte dei progetti afferenti al PNRR, anche per l'invio delle informazioni alla Commissione europea: *Guida operativa per il rispetto del principio di Non arrecare danno significativo all'ambiente (cd. DNSH)*, Ragioneria generale dello Stato, 13 ottobre 2022. Sul principio DNSH, cfr. gli scritti di A. FARI, L. CASSETTI, U. BARELLI, F. DE LEONARDIS, D.M. TRAINA, M. DELSIGNORE in *Riv. quad. dir. amb.*, 2024, 2; M. PIGNATTI, *Il principio "do no significant harm" come strumento strategico. La nozione di "attività economica sostenibile" e le prospettive di innovazione nei contratti pubblici*, in *Riv. regolaz. mercati*, 2023, 1, pp. 210 ss.

¹⁵⁷ Art. 34, comma 8 del D.Lgs. n. 152 del 2016.

¹⁵⁸ L'attuale Sistema informativo nazionale ambientale (SINA) contiene invece soltanto un numero esiguo di dati, perlopiù elenchi dei piani per cui è prevista l'applicazione della VAS in sede regionale, reperibili sul sito Internet dell'ISPRA.

¹⁵⁹ Che utilizzino anche i dati raccolti attraverso le reti urbane e l'*Internet of Things*, riorganizzati in sede di pianificazione unitamente all'effettuazione della VAS: E. BOSCOLO, *Ambiente nell'urbano e nell'extraurbano. Tecniche urbanistiche di tutela degli ecosistemi*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2024, 1, p. 179. Sull'evoluzione dell'istruttoria procedimentale in chiave digitale: R. CAVALLO PERIN, I. ALBERTI, *Atti e procedimenti amministrativi digitali*, in R. CAVALLO PERIN, D.-U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, II ed., Torino, 2025, 147 ss.

¹⁶⁰ Pena una possibile responsabilità per violazione degli standard digitali: G.M. RACCA, *Le responsabilità delle organizzazioni pubbliche nella trasformazione digitale e i principi di collaborazione e buona fede*, in *Dir. amm.*, 2022, 3, pp. 627 ss.

¹⁶¹ M. FALCONE, *Il potere conoscitivo pubblico e la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi. Riflessioni su un interesse collettivo conoscitivamente condizionato*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2024, 1, pp. 103 ss.; sulla VAS spec. p. 129.

quell'irrinunciabile bilanciamento insito nelle decisioni pubbliche¹⁶², in cui l'ambiente è interesse sempre più da integrare e tutelare¹⁶³.

¹⁶² G. TULUMELLO, *Tutela dell'ambiente, attività amministrativa, sindacato giurisdizionale*, cit., pp. 287-288, spec. nt. 78. Bilanciamento che – se condotto adeguatamente – garantisce i diritti più saldamente “che i tentativi di avvalorarne il riconoscimento, l'inviolabilità e l'assolutezza tramite l'esegesi del testo costituzionale”: R. BIN, *Diritti e argomenti*, cit., p. 5.

¹⁶³ Non a caso, la citata sentenza n. 105 del 2024 della Corte costituzionale pone, fra le garanzie essenziali per assicurare l'effettiva osservanza delle misure straordinarie di bilanciamento per la prosecuzione dell'attività d'impresa, la loro verifica “con le modalità indicate nello stesso provvedimento governativo, attraverso il costante monitoraggio da parte delle autorità competenti ai sensi della legislazione ambientale in vigore”: punto 5.4.1. del *considerato in diritto*, in fine.

ABSTRACT

Strategic Environmental Assessment – SEA – Integration (Principle of) – Administrative Procedure – Discretionary Power – Balancing of Interests

The article concerns the strategic environmental assessment (SEA) and particularly its procedural nature, as established by European Directive 01/42/EC. This directive defines SEA as a tool for ensuring the effective integration of environmental interests into public policies and decisions, in implementation of Article 11 TFEU. The study examined the reasons that led to the exclusion of a formalistic conception of SEA as an ex-post control, favouring instead a dynamic and integrated approach in planning and programming procedures, from the preliminary stages to the monitoring of their implementation. The procedural nature of this assessment resulted in the rulings of the Italian Constitutional Court, which affirmed an 'administrative procedure reserve'. The purpose of this 'reservation' is to ensure that public strategic planning and programming decisions strike an appropriate balance between interests, giving priority to environmental interests.

Marine protected areas as a tool for biodiversity protection: a comparative perspective between Italy and France

VIVIANA GROSSO

SUMMARY: 1. Introduction 2. The Legal Framework: Well-Designed yet poorly enforced? 3. The Reality of MPAs: Conservation vs. Economic Interests 4. Case study: Italy and France – different governance models, converging challenges 5. Toward more effective governance: reform priorities and opportunities 6. Conclusions.

1. *Introduction*

The water covers more than 70% of the planet's surface, providing inhabitants with a variety of resources critical for their existence. Now more than ever – and due to the intensification of human activities – the ocean is facing an increasing number of threats. Although international Environmental Law developed extensively in the 20th century, the marine environment only gained significant attention on the international policy agenda at the 2002 World Summit on Sustainable Development, and later through the Sustainable Development Goal.

Considering this growing recognition, ecological restoration has become an essential reparation tool for degraded or destroyed ecosystems, aiming to restore their structure, functions and services. This process is particularly relevant in the context of territorial space, where human activities, land use, and marine environment intersect.

In response to this escalating environmental crisis, characterized by biodiversity loss and habitat degradation, an integrated and strategic approach is urgently needed. For this reason, among the various ma-

rine ecosystem management tools, Marine Protected Areas stands out as the preferred choice of the author due to their immense potential to safeguard and restore biodiversity and mitigate the impacts of climate change¹.

The aim of this paper is to enhance the role of Marine Protected Areas and assess whether, despite decades of ambitious environmental policies, they remain largely unsuccessful in Italy and France, and to explore potential improvement. Have these Member States failed to implement meaningful protections?

To address this question, the paper begins with the analysis of the relevant legal framework, including the Marine Strategy Framework Directive (MSFD) 2008/56/EC, and the Maritime Spatial Planning (MSP) Directive 2014/89/EU. The objective is to assess whether these instruments have effectively achieved their environmental goals. Too often, rather than safeguarding marine ecosystems, these frameworks seem to prioritize industrial and economic interests, undermining efforts toward environmental restoration. Building on the legal analysis, the paper will present a case study of Italy and France, examining their respective approaches to marine conservation. Finally, the conclusion will reflect on the reforms needed to ensure stronger and more effective protection of marine environments in the coming years.

2. *The Legal Framework: Well-Designed yet poorly enforced?*

The key legal instruments in the European Union's environmental regulatory framework are, as previously announced, the MSFD and the MSP Directives.

The first one is a holistic piece of legislation that aims at protecting the seas and the oceans around Europe, while enabling sustainable use of marine goods and services². The overall objective of the Directive is

¹ WWF, *Restoring Europe's marine environment*, WWF European Policy Office, Brussels, available at: https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/restoring_europe_s_marine_environment_wwf_report_2023.pdf.

² For a detailed discussion on this topic, see S.T. PUHARINEN, *Achieving Good Marine Environmental Status in the EU – Implications of the Marine Strategy Framework Directive for Member States and Blue Economy activities*, in *Marine Policy*, 2023.

to achieve Good Environmental Status *of all marine waters where these provide ecologically diverse and dynamic oceans and seas which are clean, healthy and productive whiting their intrinsic conditions, and the use of the marine environment is at a level that is sustainable, thus safeguarding the potential for uses and activities by current and future generations (MSFD art. 1)*³.

To comply with this framework, EU Member States must ensure that their marine environments meet the eleven qualitative descriptors, as outlined in Annex 1⁴.

Remarkably, the concept of Good Environmental Status, along with its normative definitions is closely tied to the integrity and effective functioning of ecosystems. Indeed, achieving this status means ensuring that them can withstand and recover from human-induced changes, thereby maintaining biodiversity and ecological balance⁵. In legal terms, this entails not only prevent biodiversity loss caused by human activities, but also preserve the ecological balance among the various biological components of marine environment. To support Member States in this endeavor, Commission Decision 2010/477/EU established criteria and methodological standards to define and assess Good Environmental Status⁶. It

³ While the MSFD provides a general environmental vision, it is still a framework Directive, granting Member States flexibility to adapt and operationalize its provisions within their national contexts. Nonetheless, certain obligations are mandatory – most notably, the implementation of “*spatial protection measures, contributing to coherent and representatives of marine protected areas*” (MSFD, Art. 13.4).

⁴ The concept of GES is defined by the Directive through eleven descriptors, which describe the state of the marine environment: marine biodiversity; non-indigenous species; commercial fish and shellfish; food webs; eutrophication; seabed integrity; hydrographical conditions; contaminants; contaminants in seafood; marine litter; energy including underwater noise. Moreover, the obligations placed on Member States are grounded in important normative principles, including the principle of preventative action, the principle of rectifying environmental damage at source, the polluter pays principle, the principle of sustainable development, and the precautionary.

⁵ A. BORJA et al., *Good Environmental Status of marine ecosystems: What is it and how do we know when we have attained it?*, in Marine Pollution Bulletin, 2013.

⁶ For a more in-depth analysis, see A. PALIALEXIS, A.C. CARDOSO, *Report of the JRC's Descriptor 1 workshop to support the review of the Commission Decision 2010/477/EU concerning MSFD criteria for assessing Good Environmental Status*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2015, available at: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/de00ef4d-e4fd-11e5-8a50-01aa75ed71a1/language-en>.

provides a comprehensive framework to guide national implementation, acknowledging that the selection of the indicators must be tailored to the specific characteristics, pressures, and impacts identified by each Member State during their assessment of marine waters, as required by Article 8⁷, and Annexes I and III of the MSFD. Moreover, it offers flexibility: Member States may select the most relevant to their marine ecosystems' challenges, applying a streamlined set across broader areas, while reserving more specific measures for smaller, localized subregions.

On the other hand, in 2014 the European Union adopted the Maritime Spatial Planning Directive with the aim to ensure effective management of marine activities and to promote the sustainable use of sea and coastal resources through an ecosystem-based approach⁸. The Directive establishes a framework for consistent, transparent, sustainable, and evidence-based decisions in the marine domain. Among its binding provisions is the requirement for Member States to develop maritime spatial plans by 31 March 2021 at the latest, and to review them every ten years⁹.

As a result, Member States have taken diverse approaches to the transposition of the Directive. Some already had legislation on Maritime Spatial Planning – or broader spatial planning frameworks that included the maritime domain – in place¹⁰. Others amended existing legislation, while some adopted entirely new legal measures or combined amendments with new specific Maritime Spatial Planning legislation.

However, successful transposition – and the effective implementation that follows – relies on robust institutional structures, the availability of well-trained professionals, and interdisciplinary collaboration across

⁷ Article 8 focuses on the assessment phase of the directive. It outlines the requirements for Member States to assess the environmental status of their marine waters.

⁸ On this point, see G. BOUSSARIE *et al.*, *Maritime Spatial Planning to solve increasing conflicts at sea: A framework for prioritizing offshore windfarms and marine protected areas*, in *Journal of Environmental Management*, 2023.

⁹ Directive 2014/89/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 establishing a framework for maritime spatial planning, OJ L 257, 28.8.2014, pp. 135–145, art. 4.

¹⁰ See, S. KYVELOU, *Maritime Spatial Planning as evolving policy in Europe: attitudes, challenges and trends*, in *European Quarterly of Political attitudes and Mentalities*, 2017, pp. 1-14.

fields such as ecology, economics, law, and public policy¹¹. While embracing the blue economy, the spatial planning process must also regulate maritime activities, manage conflicts, and enforce measures aligned with the ecosystem-based approach to achieve Good Environmental Status¹². The primary outcome of this process is the development of adaptive marine plans that guide the sustainable use of marine areas and promote the coexistence and sustainability of diverse marine sectors¹³.

Maritime Spatial Planning has thus emerged as a key tool in modern marine governance, enabling an integrated, ecosystem-based approach to managing ocean space¹⁴. It is intended to determine when and where human activities take place at sea, ensuring that these are both efficient and sustainable. Additionally, it is also a participatory process, engaging stakeholders in the analysis and allocation of spatial and temporal uses of marine areas to balance economic, social, and environmental objectives¹⁵.

Nevertheless, throughout the implementation process both Member States and professional have identified a significant risk: without the enforcement of the European legal framework regarding marine governance – and Marine Protected Areas as a management tool – conservation efforts may fail to deliver meaningful protection¹⁶. In absence of clear

¹¹ H. CALADO *et al.*, *A tailored method for strategic environmental assessment in Maritime Spatial Planning*, in *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 2021. Available at <https://doi.org/10.1142/S1464333222500090>.

¹² For a detailed discussion on the topic, see A. M. QUEIRÓS, *et al.*, *Bright spots as climate-smart marine spatial planning tools for conservation and blue growth*, in *Global Change Biology*, 2021, pp. 5514-5531 ff.

¹³ See J. ANSONG, *A multifaceted approach to building capacity for marine/maritime spatial planning based on European experience*, in *Marine Policy*, 2021.

¹⁴ Defined by the European Union, MSP aims to coordinate diverse sectors such as energy, transport, fisheries, aquaculture, tourism and environmental protection

¹⁵ On this point, see also S.W.K. VAN DEN BURG *et al.*, *Monitoring and evaluation of maritime spatial planning – A review of accumulated practices and guidance for future action*, in *Marine Policy*, 2023, and K. VEIDEMANE, *Integrated report on stakeholder involvement and engagement in Maritime Spatial Planning*, European MSP Platform, 2019.

¹⁶ For further discussion on this topic, see R. ZUERCHER *et al.*, *Enabling conditions for effective marine spatial planning*, in *Marine Policy*, 2022, available at: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2022.105006>; see also L. SCHIANO DI PEPE, *International Marine Environmental Law and the EU: An adequate framework to address environmental emer-*

consequences for non-compliance, some Member States may continue to miss deadlines, underreport progress, or adopt only minimal measures.

Furthermore, if legal loopholes permit commercial fishing, tourism, or offshore energy projects within Marine Protected Areas, they risk becoming nominal rather than functional conservation zones. The inconsistent application of marine policies across the EU further compounds the problem: while some Member States may enforce stricter environmental regulations, others might prioritize short-term economic interests over long-term ecological sustainability. This discrepancy threatens to undermine the overall effectiveness of EU marine governance. If these trends persist, there is a real danger that the European Union's biodiversity conservation framework will fall short of its goals, with many Marine Protected Areas offering only limited or symbolic protection.

To prevent this outcome, stronger enforcement mechanisms, clearer conservation targets, and greater political commitment will be essential. Only through these measures Marine Protected Areas will fulfill their intended role as effective tools for preserving marine biodiversity and safeguarding ocean health for future generations¹⁷.

3. *The Reality of MPAs: Conservation vs. Economic Interests*

As previously mentioned, Maritime Spatial Planning is the principal tool used to ensure a more coherent and integrated approach to the marine environment and maritime activities. It introduces an explicit spatial dimension, aiming to allocate sea space more clearly, optimize resource use and minimize environmental impacts¹⁸. Marine conservation is widely acknowledged as one of the key interests that should be included into these processes, as economic activities must not compromise valuable

gencies?, in A. THIES, M. CREMONA (eds.), *EU Management of Global Emergencies*, Nijhoff, Oxford, 2014, pp. 297-310.

¹⁷ K.K. ARKEMA et. al, *Advancing the design and management of marine protected areas by quantifying the benefits of coastal ecosystems for communities*, in One Hearth, 2024, pp. 989 ff.

¹⁸ S.S. KYVELOU, *Discussing and analyzing "Maritime Cohesion" in MSP, to achieve sustainability in the marine realm*, in Sustainability, 2019, pp. 3444 ff.

habitats and species, while they could also benefit from sustainable economic activities (e.g., tourism, aquaculture, and fisheries)¹⁹.

Designating Marine Protected Areas through systematic conservation planning serves as a powerful mechanism for protection.

Indeed, when viewed as area-based management tool within Maritime Spatial Planning, Marine Protected Areas typically involves restricting certain human activities to reduce pressures on the natural environment²⁰. However, there is no universally standardized definition. The most widely accepted comes from the International Union for Conservation of Nature's (IUCN) which defines a protected areas as *a clearly defined geographical space, recognized, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values*²¹.

Similarly, according to the European Environmental Agency Marine Protected Areas are geographically *distinct zones for which protection objectives are set. They constitute a globally connected system for safeguarding biodiversity and maintaining marine ecosystem health and the supply of ecosystem services*²².

Also, within the European Union, marine spatial protection is imple-

¹⁹ For a deeper analysis of the role of Marine Protected Areas (MPAs) in achieving sustainable management of marine ecosystems, see E. GISSI et al., *Contributions of marine based-management tools to the UN sustainable development goals*, in *Journal of Cleaner Production*, 2022. Furthermore M.I. BATISTA, *An overview on Marine Protected Areas in SW Europe: Factors contributing to their management effectiveness*, in *Ocean & Coastal Management*, 2016, pp. 15-23, which emphasize the importance of local conditions and management strategies in improving their success.; In contrast, E.M. DE SANTO, *Missing Marine Protected Areas (MPAs) targets: how the push for quantity over quality undermines sustainability and social justice*, in *Journal of Environmental Management*, 2013, pp. 137-146, which underline the necessity of not only expanding MPAs but ensuring their quality and inclusivity in addressing environmental and social challenges.

²⁰ For a comprehensive analysis of the current legal basis for the establishment and further development of area-based conservation tools in the Mediterranean Sea, see T. SCOVAZZI, I. TANI, M. GRBEC (eds.), *Legal aspects of Marine Protected Areas in the Mediterranean Sea: an Adriatic and Ionian perspective*, Routledge, Abingdon, 2023, pp. 23 ff.

²¹ See, <https://www.biodiversitya-z.org/content/iucn-protected-area-management-categories>.

²² As well outlined and confirmed in their periodic reports and official statements; see, for example, European Environment Agency, *An introduction to Europe's Protected*

mented through three main mechanisms: the Natura 2000 network²³, the Regional Sea Convention networks,²⁴ and the national-level networks²⁵.

Despite the ambitious conservation targets set by the European legal framework, enforcement often falls short due to economic and political pressures. Economic operators, for instance, exert considerable influence on regulatory bodies²⁶, which can weaken the effectiveness of conservation measures. While the overarching goal is to ensure the sustainability of economic activities, legal loopholes frequently allow continued exploitation within designated protected areas, undermining biodiversity conservation efforts²⁷.

At the same time, interests in coastal development often challenge environmental protections through legal and administrative maneuvers, pressuring national governments to relax restrictions on real estate and tourism projects²⁸. In this context, Environmental Impact Assessments – required under the *Environmental Impact Assessment Directive* – are regularly weakened or overruled to facilitate investment in areas that are, at least on paper, protected by law²⁹.

Areas, 2023 (updated version); and European Environment Agency, *Report on Marine Protected Areas in Europe's Seas – an overview and perspectives for the future*, 2015.

²³ For the official data on Natura 2000 coverage in Europe's seas, see European Environment Agency (EEA), *Natura 2000 coverage in European Seas*, updated April 2025, available at: <https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/natura-2000/natura-2000-coverage-in-european-seas-3>.

²⁴ For a deeper analysis on The relation between the EU and Regional Sea Conventions, see European Commission, *The Relationship between the EU and Regional Sea Conventions*, available at: <https://water.europa.eu/marine/countries-and-regional-seas/regional-conventions>.

²⁵ States may also establish protected areas according to their own definitions and protection levels. Such designations are only possible in territorial waters.

²⁶ For more detailed and up-to-date information, see the recently published *Report on the Commission's assessment of the Member States' programmes of measures COM(2025) 3*, as updated under Article 17 of the Marine Strategy Framework Directive.

²⁷ For a detailed framework on achieving global ocean goals, see K. GRORUD COLVERT *et al.*, *The MPA guide: a framework to achieve global goals for the ocean*, in *Science*, 2021.

²⁸ J. GUERREIRO, *The blue growth challenge to Maritime Governance*, in *Frontiers in Marine Science*, 2021.

²⁹ An Environmental Impact Statement (EIS) is a document that outlines how a proposed project will impact the environment, according to the European Directive

Furthermore, when we turn offshore, these contradictions become even more apparent. The European Union's renewable energy policies actively promote offshore wind development, yet at the same time, major energy companies continue to secure permits for oil and gas extraction – even within Marine Protected Areas³⁰.

As a result, despite the EU's legal commitments under the *Biodiversity Strategy for 2030*, Member States frequently grant industry-friendly exemptions that prioritize economic development over ecological preservation. This raises a critical question: Are Marine Protected Areas genuinely “protected” under the European Union law, or do they serve as legal façades to satisfy international obligations while allowing business as usual?

Until the European Union institutions and Member States address these contradictions by strengthening legal enforcement and closing regulatory loopholes, Marine Protected Areas risk remaining tools of political expediency rather than effective conservation instruments.

4. *Case study: Italy and France - different governance models, converging challenges*

To further explore the challenges discussed in the previous sections, the following passage presents the case studies of Italy and France, contextualizing and critically assessing how two prominent EU Member States have interpreted and implemented Marine Spatial Protection frameworks, with a focus on Marine Protected Areas. In order to ensure analytical coherence, both case studies are assessed under the common lens of marine spatial protection governance, particularly the interplay between legal frameworks, environmental planning, and implementation challenges. This comparative evaluation highlights how Italy and France address similar pressures through different governance models.

Starting with Italy, the country's extensive coastline provides it with

85/337/EEC. The directive requires that an EIS be prepared for certain projects before development consent is granted.

³⁰ Z. WANG et al., *Biodiversity conservation in the context of climate change: Facing challenges and management strategies*, in *Science of The Total Environment*, 2024, pp. 173 ff.

a strategic position in the Mediterranean, giving it a key role in regional marine environmental governance³¹. A distinctive feature of Italian legislation, in comparison to the global system, is that areas deemed worthy of protection are identified through national law³². Only areas classified as “procurement areas” can be designated as Marine Protected Areas after a feasibility study is conducted to assess and enhance the area’s environmental and socio-economic characteristics. To date, 30 Marine Protected Areas, two Underwater Parks (e.g., Baia and Gaiola), and the International Sanctuary for Marine Mammals Protection have been established, bringing the total number of protected areas to 33³³. Italian Marine Protected Areas are multi-objective, established based on scientific, ecological, cultural, and educational criteria³⁴. This process requires the integration of both environmental and socio-economic values during the preliminary phase, with zoning being a central element in defining the reference framework for future conservation efforts³⁵.

In contrast, France has long been recognized for its advanced governance structure concerning marine conservation, with a well-defined system of Marine Protected Areas and comprehensive regulations aimed at safeguarding biodiversity³⁶. The 2006 French Law (No. 2006-436)

³¹ See, M. ROVERSI MONACO, *La pianificazione marittima in Italia: un percorso in atto*, in *Federalismi.it*, 2018, pp. 18 ff.

³² In Italy, the legal framework for Marine Protected Areas is primarily established under Law No. 979/1982 (Provisions for the Defense of the Sea) and further developed by Law No. 394/1991 (Framework Law on Protected Areas). These laws assign responsibility for the designation and management of Marine Protected Areas to the Ministry for the Environment, in collaboration with regional and local authorities. They are managed through specific regulations and management plans, often entrusted to local entities such as municipalities, national park authorities, or scientific institutions. On this point, Consiglio di Stato, Section VI, Judgment no. 4652, 23 July 2009 and Consiglio di Stato, Section V, Judgment no. 8048, 15 October 2010, clarify how competencies are distributed internally; Consiglio di Stato, Section V, Judgment no. 637, 17 February 2016, provides the definition of protected areas.

³³ Official and up-to-date data available at <https://www.mase.gov.it/portale/aree-marine-istituite>.

³⁴ A. MAZZITELLI, *La Disciplina delle Aree Naturali Protette*, in “*Elementi costitutivi dell’ambiente*”, Thesaurus scientifica. Diritto dell’ambiente, 2022, pp. 67 ff.

³⁵ For a more detailed analysis of zoning activities, refer to, Y. SHAKED MANDELBERG et al., *A Two-Decade Bibliographic Analysis - A Systematic Review, Sustainability*, 2025, 17, 1724, <https://doi.org/10.3390/su17041724>.

³⁶ A. CUDENNEC, *Integrated Ocean and coastal zone management in France: some*

marked a significant shift in the governance of Marine Protected Areas by establishing them in national legislation and creating the *Agence des Aires Marines Protégées*. This law introduced a paradigm shift, emphasizing the integration of local communities and stakeholders into decision-making through the Charter of National Parks, which incorporates participatory mechanisms allowing local authorities to contribute to conservation projects³⁷.

France's governance model incorporates an ecosystem-based approach, considering not only biodiversity but also socio-economic factors like tourism, fishing, and cultural activities, illustrating the country's multi-objective approach to marine protection. This coordinated governance framework has enabled France to integrate Marine Protected Areas management, despite the challenges of balancing economic pressures with conservation goals.

On the other hand, both countries face substantial challenges in implementing marine spatial protection effectively. Italy's Marine Protected Areas have been hindered by bureaucratic inefficiencies, fragmented administrative structures, and inconsistent enforcement. Although Italy has established a legal framework³⁸, its implementation often suffers from overlapping administrative responsibilities, limited local involvement, and chronic underfunding, undermining the effectiveness of conservation efforts. Italy's centralized governance model has created institutional silos, preventing effective coordination between national, regional, and local authorities, and the absence of clear zoning strategies has hindered sustainable spatial planning³⁹.

perspectives, in A. CHIRCOP, F. GOERLANDT, C. APORTA, R. PELOT (eds.), in *Ocean Yearbook*, 2020, pp. 301-311.

³⁷ L. TISSIÈRE, B. TROUILLET, *What Participation Means in Marine Spatial Planning Systems? Lessons from the French Case*, in *Planning Practice & Research*, 2022, pp. 355-376. <https://doi.org/10.1080/02697459.2022.2027638>

³⁸ In Italy, the legal framework for Marine Protected Areas is primarily established under Law No. 979/1982 (Provisions for the Defense of the Sea) and further developed by Law No. 394/1991 (Framework Law on Protected Areas). These laws assign responsibility for the designation and management of Marine Protected Areas to the Ministry for the Environment, in collaboration with regional and local authorities. They are managed through specific regulations and management plans, often entrusted to local entities such as municipalities, national park authorities, or scientific institutions.

³⁹ See, G. TORTA, *Il delicato equilibrio tra la tutela dell'ambiente e la promozione*

Moreover, Italy has faced significant delays in meeting the Maritime Spatial Planning Directive, resulting in infringement proceedings by the European Commission⁴⁰, reflecting broader governance issues such as political commitment and institutional capacity.

Similarly, France, despite its progressive legal mechanisms, continues to face the challenges of economic pressures on marine ecosystems⁴¹. These pressures, including urbanization, pollution, and overcrowding, are especially acute near major urban centers like Marseille, Toulon, and Nice, and are compounded by coastal erosion, marine submersion, and the defense of public access to coastal areas. While France's legal framework is well-established, the economic pressures, such as tourism and maritime transport, undermine the effectiveness of conservation efforts by promoting unsustainable practices that put additional strain on the already fragile marine environments⁴².

Like Italy, France also faces complex issues in spatial planning, requiring a more systematic approach to integrate land-sea interface zones and connect local, regional, and national levels of governance. Despite notable progress in Marine Protected Areas designation, the economic dominance in policy decisions often diminishes the focus on long-term conservation goals⁴³.

delle attività economiche nella pianificazione dello spazio marino, in *Ambienteditritto.it*, 2023, pp. 125 ff.; A. MOLITERNI, *La tutela degli ecosistemi marini nel prisma della pianificazione integrata delle aree costiere*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2023, pp. 171 ff. As a positive example from Italy, I. SPADARO et al., *Stakeholder participation in planning of a sustainable and competitive tourism destination: the Genoa integrated action plan*, in *Sustainability*, 2023, pp. 1-30.

⁴⁰ The infringement procedure for Italy (INFR 2021-2223), referred by the European Commission to the Court of Justice in May 2024, has been officially closed.

⁴¹ For example, the United Nations *sustainable development goals* (<https://sdgs.un.org/goals>) and the European Commission's *Blue Economy strategy* (https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/sustainability/environmental-sustainability/blue-economy_en) emphasize the importance of sustainable resource management, which aligns with the need for strengthening enforcement and integrating conservation into economic decision-making.

⁴² A. CUDENNEC, *Integrated Ocean and coastal zone management in france: some perspectives*, in A. CHIRCOP, F. GOERLANDT, C. APORTA, R. PELOT (eds.), in *Ocean Yearbook*, 2020, pp. 301-311.

⁴³ A study, conducted by the Algarve Marine Science Centre (CCMAR) and the University of Algarve and published in October 2024, reveals that most Areas in the

Both Italy and France also share common challenges in terms of integrating marine policy with other environmental governance frameworks. In Italy, conservation goals are often addressed separately from coastal and environmental planning, creating fragmented strategies and inconsistent applications of Maritime Spatial Planning principles⁴⁴. In France, while the integration of stakeholders is more advanced, there is still a need for coherent action across governance levels to address the cumulative environmental pressures exerted by various economic sectors⁴⁵.

In conclusion, while France has made significant strides in developing a comprehensive legal framework for marine protection, it faces challenges in integrating economic interests into conservation goals, similar to Italy's struggles with bureaucratic inefficiency and inconsistent enforcement. Both countries need to address governance gaps by enhancing coordination, streamlining administrative processes, and ensuring sustained financial support for effective marine spatial protection. By strengthening the integration of conservation objectives into economic decision-making and promoting more sustainable practices, both countries can improve the long-term sustainability of their marine ecosystems⁴⁶.

European Union only marginally regulate most human activities, questioning their effectiveness in preserving biodiversity and marine ecosystems.

⁴⁴ For further discussion on the topic, see M. ROVERSI MONACO, *I piani di gestione dello spazio marittimo e la tutela del paesaggio*, in C. VITALE (eds.), *Il governo del mare. Tutela del paesaggio e sviluppo sostenibile dalla prospettiva della pianificazione sostenibile*, Napoli, 2024, pp. 53-77; E. RAMIERI et al., *Designing and implementing a multi-scalar approach to Maritime Spatial Planning: The case study of Italy*, in *Marine Policy*, 2024; L. SCHIANO DI PEPE, *Inquinamento marino da navi e diritto dell'Unione Europea: contributo della Corte di Giustizia e linee evolutive attuali*, in *Marine Policy*, 2010, pp. 407-437

⁴⁵ For a deeper understanding of the scientific foundations supporting marine conservation efforts, see the work of the *Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer* (IFREMER), available at: <https://www.ifremer.fr/> See also, G. PARRINELLO, *Regional Planning and the environmental impact of coastal tourism: the mission racine for the redevelopment of Languedoc-Roussillon's Littoral*, in *Humanities*, 2019, pp. 13 ff.

⁴⁶ For example, the United Nations *sustainable development goals* (<https://sdgs.un.org/goals>) and the European Commission's *Blue Economy strategy* (https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/sustainability/environmental-sustainability/blue-economy_en) emphasize the importance of sustainable resource management, which aligns with the need for strengthening enforcement and integrating conservation into economic decision-making.

5. *Toward more effective governance: reform priorities and opportunities*

The aim of this paper has been to deepen understand how the ongoing implementation of the European Directives is shaping marine governance, and to assess the potential of Marine Protected Areas as a policy tool for achieving these objectives. The Marine Strategy Framework Directive, particularly through Article 13.4, provides EU Member States with a strong legal imperative to develop marine protection measures⁴⁷. Notably, it represents the first comprehensive EU legislation to enforce an Ecosystem-Based Management approach to human activities at sea⁴⁸.

The relationship between Marine Protected Areas and the legal instruments examined in the previous paragraph is inherently complex, as it largely depends on the way these frameworks are translated into action⁴⁹. As discussed earlier and further illustrated through the case studies of Italy and France, integration can be challenging due to a range of political, technical, and administrative factors. Such difficulties underscore the need for more cohesive and adaptive governance approaches.

With the aim to offer a constructive path forward, this paper proposes a conceptual framework that emphasizes the spatial and temporal interconnection between Marine Protected Areas and the European goals. Indeed, it is intended to offer a complementary perspective for further discussion. For this reason, four key areas were emphasized to improve the integration between them.

⁴⁷ As stated in article 13.4, “Programmes of measures established pursuant to this Article shall include spatial protection measures, contributing to coherent and representative networks of Marine Protected Areas, adequately covering the diversity of the constituent ecosystems, such as special areas of conservation pursuant to the Habitats Directive, special protection areas pursuant to the Birds Directive, and Marine Protected Areas as agreed by the Community or Member States concerned in the framework of international or regional agreements to which they are parties”.

⁴⁸ Ecosystem Based Approach, as part of the MSFD’s implementation, requires Member States to use an integrative, adaptive approach that combines ecological, socio-economic and institutional factors within the geographic and natural ecological boundaries of marine areas. This ensures the sustainable use of ecosystem goods and services while preventing significant negative impact from human activities.

⁴⁹ This relationship is well outlined in IUCN, *European Union overseas coastal and Marine Protected Areas: overview of coastal and marine conservation efforts in the European Union’s overseas countries and territories and outermost regions*, 2021 <https://portals.iucn.org/library/node/49280>.

First, interrelationships must be addressed from both practical and policy perspectives. Indeed, too often technical discussion remains abstract unless supported by coherent policy coordination. That's why, integration between different policies is fundamental when addressing complex environmental issues, especially in the context of marine and biodiversity management. Many environmental policies, including those related to Marine Protected Areas, Maritime Spatial Planning, and biodiversity conservation, are still being developed, negotiated, or revised. This means that the interplay between different sectors – such as fisheries, shipping, tourism, and conservation – has not yet been fully addressed in a comprehensive or integrated policy framework⁵⁰.

If the aim is to improve the integration of policy areas and address the challenges of “ocean grabbing”⁵¹ and “sea sparing”⁵² a range of arrangements should be taken. One key action could be the establishment of a formal mechanism for inter-sectoral coordination among ministries, local authorities, industry representatives, and environmental organizations⁵³. The purpose is developing an integrated approach to marine governance, where the needs and goals of different sectors are considered

⁵⁰ In this regard, see B. TROUILLET, *The complex relationships between Marine Protected Areas and marine spatial planning: Towards an analytical framework*, in *Marine Policy*, 2021.

⁵¹ As defined by N. J. BENNET, “Ocean grabbing refers to dispossession or appropriation of use, control or access to ocean space or resources from prior resource users, rights holders or inhabitants. Ocean grabbing occurs through inappropriate governance processes and might employ acts that undermine human security or livelihoods or produce impacts that impair social-ecological well-being. Ocean grabbing can be perpetrated by public institutions or private interests”. See N. J. BENNET, *Ocean Grabbing*, in *Marine Policy*, 2015 pp. 61-68.

⁵² As defined by E. PHILLIP, “Sea sparing is a conservation approach that focuses on designating specific, large-scale protected areas with minimal human impact to safeguard biodiversity, while allowing human activities such as fishing, tourism, or industrial use to occur in other areas. This contrasts with more integrated management approaches where both conservation and human activities coexist in the same spaces”. See E. PHILLIP, *Sea sparing, sea sharing, and production at least cost to the planet*, in *Environmental Economics and political studies*, 2023.

⁵³ This can include joint task forces or advisory bodies that bring together diverse stakeholders to ensure that policies related to fisheries, shipping, tourism, conservation, and other sectors are aligned.

simultaneously, minimizing conflicts and promoting synergies between conservation and economic activities.

Moreover, as the European Commission has repeatedly emphasized, adopting an Ecosystem-Based Approach in policy and decision-making is essential, since it promotes the management of marine ecosystems as interconnected wholes rather than focusing on individual sectors. This is the only way to develop a system capable of addressing the cumulative impact of economic activities such as fisheries, tourism, and shipping on marine habitats. The aim of the ecosystem-based approach is to ensure that public decisions reflect broader ecological consequences of human activities, thereby helping to prevent policies that address isolated issues or sectors and reducing the risk of unintended consequences⁵⁴.

Furthermore, the involved actors should expedite the development and adoption of clear and integrated policy frameworks that outline how Marine Protected Areas, Maritime Spatial Planning, and biodiversity conservation should interact with other sectors. These structures should provide clear guidelines for balancing conservation with sustainable development and outline the roles and responsibilities for each of them. Through the establishment of a comprehensive, legally binding, and transparent policy framework, decision-making can be better guided, uncertainty reduced, and sectoral policies made more consistent and mutually reinforcing⁵⁵.

Second, as highlighted in the previous sections, the weakening of public authority and the growing influence of non-state actors – such as companies, NGOs, and associations – underscore the need for a democratic and inclusive approach to ocean management. This shift reflects evolving power dynamics, where state actors no longer hold exclusive authority over marine governance decisions.

⁵⁴ For a comprehensive overview of the intersection between research and practice in maritime spatial planning, see C. EHLER, *Maritime Spatial Planning at the Interface of Research and Practice*, in J. ZAUCHA, K. GEE (eds.), *Maritime Spatial Planning: Past, Present, Future*, Palgrave Macmillan, 2019, pp. 1-21.

⁵⁵ For insights on how marine spatial planning and ocean accounting work together to improve integration in ocean governance, refer to J. GACUTAN, *Marine spatial planning and ocean accounting: Synergistic tools enhancing integration in ocean governance*, in *Marine Policy*, 2022.

However, while the involvement of these actors can bring valuable insights and innovation, their growing dominance raises critical concerns about transparency, legitimacy and inclusivity in decision-making processes. Indeed, when processes such as Maritime Spatial Planning or the designation of Marine Protected Areas rely predominantly on technocratic evidence-based approaches – focusing primarily on scientific data or economic efficiency – they may unintentionally marginalize social and political considerations. This can lead to what is described as “hijacking” of decision-making, wherein powerful stakeholders shape outcomes that overlook or undervalue the voices of local communities, vulnerable groups, and the broader public interest⁵⁶.

To mitigate the risk and foster truly participatory marine governance, several measures should be implemented. One essential step is the establishment of formal multi-stakeholder platforms that actively include local communities and traditionally marginalized actors. These platforms must ensure that all voices are heard, and that decision-making processes are transparent, accountable, and equitable. Notably, the aim is to ensure that these kinds of policies are shaped by a wide range of interests and concerns. Moreover, decentralizing certain aspects of governance by empowering local actors – who are directly affected by marine policies and better positioned to address local needs – can strengthen the relevance and responsiveness of marine policies. Indeed, local stakeholders often possess contextual knowledge and practical experience that national or international authorities may lack. Integrating this smaller dimension into broader governance frameworks will ensure that marine engagement reflects the real-world conditions and priorities of those living and working in coastal and marine environments.

Third, financial resources must not be overlooked, as they significantly impact technical and political choices. This raises the question of how the tools promoted by the scientific and practitioner communities, can help address financial challenges.

⁵⁶ For a detailed analysis of creating comprehensive policies for a just and inclusive transition to the Blue Economy, refer to, S. AXON, *Breaking Blue: Establishing comprehensive policy for a just and inclusive transition for the Blue Economy*, in *Marine Policy*, 2023; to explore pathways toward sustainable oceans that are both just and inclusive, see N.J. BENNETT, *Navigating a just and inclusive path towards sustainable oceans*, in *Marine Policy*, 2018, pp. 139-146,

Indeed, securing adequate funding is essential, as financial capacity often determines the feasibility and longevity of policies and initiatives. Among several possible strategies, one promising option is the development and implementation of innovative financial mechanisms that can attract private investors. This is a consequence of the fact that, when properly designed, these tools are capable of mobilizing capital for large-scale initiatives while ensuring returns on investment linked to positive environmental outcomes.

There's another and final reason why integrating economic feasibility analyses into the planning process of Maritime Spatial Planning and Marine Protected Areas is crucial. Coastal and marine planners can use cost-benefit analyses, financial risk assessments, and monetary valuation methods to illustrate the profitability of investment in conservation and sustainable use efforts⁵⁷. These methods should demonstrate that investing in marine protection is not just an ecological imperative but also a sound economic decision.

Furthermore, fostering collaborations between governments, NGOs, and the private sector – for example, through public-private partnerships – can help share the financial burden of marine management. In such arrangements, private entities may support conservation projects in exchange for reputational gains, market advantages, or future access to sustainability managed marine resources.

Finally, it is fundamental to recognize the role of data, information, and knowledge – including the non-scientific ones. While the relationship between Marine Protected Areas and marine governance is complex, the quality, accessibility, and use of data remain central to effective decision-making and meaningful stakeholder engagement. To maximize the impact of available data, one key step is the creation of an open access data platform where stakeholders can contribute to and share comprehensive information on marine environments, human activities, and

⁵⁷ On this topic, see United Nations Environment Programme (UNEP), *Marine and coastal ecosystems and the impact of climate change: financing mechanism for sustainability* (UNEP, 2020), <https://www.unep.org/resources/report/marine-and-coastal-ecosystems-and-impact-climate-change-financing-mechanisms-sustainability>; European Court of Auditors, *Marine Protected Areas in the EU: a step in the right direction n, but better implementation and enforcement needed*, Special Report 17/2017 (European Court of Auditors, 2017), <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=44591>.

conservation measures. In order to do that, these platforms should include spatial data (e.g., marine habitats, species distributions, and ecological maps) as well as socio-economic and cultural data, including the livelihoods and traditions of coastal communities.

Moreover, developing clear guidelines and standards for data collection is essential to ensure that the information used in marine governance are accurate, consistent, and comparable. This may include establishing common protocols for monitoring marine biodiversity, ecological health and human impacts across different regions and stakeholders. As a result, it should be easier to compare and integrate information across diverse regions and sectors. Ultimately, high-quality data enables better decision-making and ensures that management strategies are based on the best available evidence.

6. *Conclusions*

Having outlined the four key points from the previous sections, the focus now shifts to a deeper analysis of the case study findings. What has clearly emerged is that Marine Protected Areas are essential tools for helping Italy, France, and other Mediterranean countries achieve Good Environmental Status as defined by the Marine Spatial Framework Directive. They contribute significantly to the protection, restoration and maintenance of marine environments, ensuring their long-term sustainability. Indeed, they safeguard marine species and habitats against human threats. By preserving critical habitats and creating safe spaces for marine species to thrive, Marine Protected Areas also support the biodiversity descriptors⁵⁸.

In addition, Marine Protected Areas play an important role in the regulation of economic activities and the reduction of their negative impacts on marine ecosystems. Through the imposition of restrictions on harmful practices, they also support the Directives goals related to fish populations, eutrophication level, and sea floor integrity⁵⁹.

⁵⁸ As already outlined in the paragraph dedicated to the legal frameworks.

⁵⁹ The Marine Strategy Framework Directive defines key qualitative descriptors for assessing Good Environmental Status, including: D3 (Commercial Fish and Shellfish),

Furthermore, they are considered as valuable platforms for scientific research and environmental monitoring, allowing comparisons with less protected regions and enabling researchers to better assess the health and resilience of marine ecosystems.

Shifting the focus to governance, the establishment and management of Marine Protected Areas in Italy and France illustrate different legal frameworks and approaches shaped by their unique institutional structures.

Italy follows a decentralized model where regional authorities play a significant role in Marine Protected Areas creation and management. This system promotes co-management between national and regional levels, allowing tailored conservation strategies based on local ecological conditions and social-economic realities⁶⁰.

By contrast, France operates with a more centralized approach, coordinated by a dedicated national agency, while local authorities remain involved⁶¹. This system ensures consistency in marine conservation strategies across the country. In addition, France's legal framework includes a broader range of protected marine areas, such as Nature Reserves and Marine Parks, integrated with coastal protection laws like the *Loi Littoral*⁶².

which aims to keep exploited populations within safe biological limits; D5 (Eutrophication), which seeks to minimize nutrient pollution and its ecological effects; and D6 (Sea-Floor Integrity), which focuses on preserving the structure and function of benthic ecosystems. On the other hand, the Maritime Spatial Planning Directive supports these objectives through integrated and sustainable management of marine space.

⁶⁰ For a deeper analysis of the Italian legal framework, see Law No. 394/1991 on protected areas, which provides the basis for the designation and management of Marine Protected Areas; Legislative Decree No. 112/1998 furthers this by decentralizing administrative functions, granting regional and local authorities' substantial roles in environmental governance; the Ministerial Decree of 28 July 2005 complements this structure by setting out detailed procedures and criteria for the establishment and management of MPAs, reinforcing co-management between national and regional levels.

⁶¹ In France, the legal framework for Marine Protected Areas is rooted in the Environmental Code (Code de l'environnement), particularly Article L334-1 and following, which define various categories of Marine Protected Areas. The system is coordinated at the national level by the Agence française pour la biodiversité (now integrated into the Office français de la biodiversité, established by Law No. 2019-773 of 24 July 2019), which ensures coherence in marine governance policy.

⁶² The *Loi Littoral - Coastal Law* (Law No. 86-2 of January 3, 1986) applies to

The different approach to coordination and governance models reflect the diverse institutional settings between the two Member States. However, both recognize the crucial role Marine Protected Areas play, nevertheless, their long-term success depends on the existence of effective legal frameworks that can balance national policy goals with regional and local needs. Only by doing so marine environment sustainability may be ensured for future generations.

Indeed, if the European Union is committed to protect its marine ecosystems, it should adopt a more rigorous, enforceable approach.

As mentioned before, some Marine Protected Areas too often risk becoming symbolic gestures rather than an effective conservation tool, designed to meet international commitments without genuinely restricting harmful economic activities. The reality is that the current framework allows for a dangerous compromise between environmental goals and industrial interests. To ensure that Marine Protected Areas fulfill their intended role, a fundamental shift is necessary – one that replaces symbolic policies with legally binding conservation measures, independent oversight, and a clear prioritization of ecological health over short-term economic gain⁶³.

To pursue these objectives, a key step would be the establishment of legally binding conservation targets, accompanied by strict penalties for non-compliance. Without clear legal mandates, Marine Protected Areas will continue to be vulnerable to economic and political pressure, weakening their protective function and allowing continued degradation of marine habitats.

At the same time, it's essential to invest in the establishment of an independent EU enforcement body responsible for overseeing Marine Protected Areas compliance⁶⁴, currently left to national governments,

more than 1,200 coastal communities, as well as major lakes, estuaries, and deltas. Adopted by Parliament in December 1985, it establishes 44 articles designed to balance preservation of fragile coastal ecosystems with economic and social development. Its objectives range from safeguarding landscapes and biodiversity to empowering local authorities to adapt protections to regional specificities.

⁶³ See, I. TANI, Marine Area-Based Conservation within Areas of National Sovereignty and Jurisdiction, in M. GRBEC, T. SCOVAZZI, I. TANI (eds.), *Legal Aspects of Marine Protected Areas in the Mediterranean Sea: An Adriatic and Ionian Perspective*, 2023, pp. 118-132.

⁶⁴ Report of the European Commission, EU Biodiversity Strategy for 2030, Brussels, 2020,

many of which face strong economic incentives to prioritize industry over conservation. Therefore, this self-regulatory model has led to inconsistent implementation across the Union, with some countries turning a blind eye to illegal fishing, pollution, and habitat destruction within their Protected Areas. That's why, an independent regulatory body would ensure uniformity across Member States, eliminating legal loopholes that allow economic actors to exploit protected areas.

In conclusion, beyond regulatory changes, a fundamental shift in policy priorities is required – one that places ecosystem resilience above industrial and monetary interests. Economic activities should adapt to conservation goals, rather than conservation being shaped to accommodate them⁶⁵. These interests can no longer be allowed to dictate the terms of protection. On the contrary, environmental conservation must be the primary guiding principle in all marine policy decisions.

Without these necessary reforms, Marine Protected Areas objectives remain at risk, and the EU must take decisive steps to enforce conservation, ensuring that its marine ecosystems are preserved in practice.

We end with an open question: Will the European Union enforce its environmental commitments, or will marine protection continue to be an (almost) empty promise?

https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

⁶⁵ See, European Economic and Social Committee (EESC), *Opinion on the action plan to conserve fisheries resources and protect marine ecosystems*, 2023, <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/action-plan-conserve-fisheries-resources-and-protect-marine-ecosystems>; European Parliament, *Resolution on the role of fisheries-related tourism in the diversification of fisheries*, 2017, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c0a73081-bb9a-11e8-99ee-01aa75ed71a1/language-en>.

ABSTRACT

Marine Protected Areas – Marine biodiversity conservation
Marine spatial planning – Marine Governance

The paper investigates the effectiveness of Marine Protected Areas as a tool for safeguarding biodiversity, with a comparative focus on Italy and France. It explores national approaches to the designation, management, and enforcement of Marine Protected Areas. Despite longstanding commitments and the adoption of ambitious environmental frameworks, marine conservation efforts in both countries appear to fall short of delivering meaningful protection. Finally, the paper concludes by identifying legal and policy reforms necessary to strengthen their role and improve biodiversity outcomes across European marine spaces.

Convivere con i grandi carnivori: il caso degli orsi in trentino come sfida alla conservazione della biodiversità

BARBARA MARCHETTI

SOMMARIO. 1. Premessa. – 2. La Convenzione di Berna e la Direttiva Habitat. – 3. Il recepimento della Direttiva e la legislazione della Provincia autonoma di Trento. – 4. La giurisprudenza del TRGA e del Consiglio di Stato sugli orsi problematici. – 5. La giurisprudenza della Corte di giustizia sulla Direttiva Habitat nel caso dei lupi. – 6. Riflessioni finali.

1. Premessa

La biodiversità, intesa come varietà di forme di vita che popolano la Terra, è un bene fondamentale¹, addirittura può essere ricondotta al no-

¹ Per un inquadramento v., tra i molti, M. DELSIGNORE, voce *Ambiente*, in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI, *Enciclopedia del diritto, Le funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, 46; R. AGNOLETTI, *Natura e ambiente nella prospettiva della biodiversità*, in *Foro Amministrativo*, n. 7, 2018, p. 1392; I.A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, 2021, pp. 2 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*, n. 3, 2021, pp. 285 ss.; G. DEMURO, *I diritti della Natura*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2022, pp. IV ss.; R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2022, pp. 2 ss.; D. AMIRANTE, *La riformette dell'ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2022, pp. 2 ss.; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2022, pp. 187 ss.; B. TONOLETTI, *Il cambiamento climatico come problema di diritto pubblico universale*, in *Riv. Giur. Amb.* 2021, 37.

vero dei diritti umani². Secondo la definizione contenuta nell'art. 2 della Convenzione sulla Biodiversità, con essa si intende “la variabilità degli organismi viventi di qualsiasi fonte, inclusi, tra l'altro, gli ecosistemi terrestri, marini e gli altri ecosistemi acquatici, nonché i complessi ecologici dei quali essi fanno parte: essa comprende la diversità all'interno di ogni specie, tra le specie e degli ecosistemi”³.

Ai fini della biodiversità e della tutela degli eco-sistemi, è quindi indubbio che ogni specie gioca un ruolo specifico, contribuendo alla stabilità dei processi naturali. Gli orsi, ad esempio, sono una specie chiave nei loro habitat: influenzano la struttura delle foreste, la distribuzione di altre specie, la qualità del suolo.

La protezione della biodiversità presuppone e implica, di conseguenza, non solo il riconoscimento del valore intrinseco della natura e dei suoi processi, ma anche la conservazione di specie rare o minacciate.

Nel tempo il destino della fauna selvatica è stato strettamente intrecciato alle vicende umane, soprattutto sul territorio europeo, che tra il '200 e il '900 è stato interessato da un processo di antropizzazione molto spinto.

Oggi, la crescente perdita di habitat naturali, dovuta alla urbanizzazione, ai cambiamenti climatici e all'inquinamento, è oggetto di una crescente preoccupazione dell'Unione europea, poiché l'impoverimento

² Cfr. lo studio *Biodiversity as a human right and its implication for EU's External Action*, scaricabile da [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/603491/EXPO_STU\(2020\)603491_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/603491/EXPO_STU(2020)603491_EN.pdf); v. altresì il rapporto delle Nazioni Unite <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/ClimateChange/materials/KMBiodiversity26febLight.pdf>.

³ La Convenzione sulla Biodiversità è stata adottata dalle Nazioni Unite nel Vertice della Terra in Rio de Janeiro nel 1992. Secondo tale convenzione, la biodiversità comprende la diversità genetica, ossia la variabilità genetica di ogni specie, la diversità di specie, ovvero la variabilità degli organismi viventi all'interno di un habitat o di un ecosistema e la diversità di ecosistemi, cioè dei complessi dinamici formati da animali, piante e microorganismi e dall'ambiente non vivente che nella reciproca interazione costituiscono una unità funzionale. La Convenzione è stata ratificata da 193 Paesi e l'Italia l'ha ratificata con la legge 124 del 1994. In argomento, cfr. A. CRESCENTI, voce *Biodiversità (dir. intern.)*, in Enc. Giur. Treccani, 2010, 1; L. MARFOLI, *Biodiversità: un percorso internazionale ventennale*, in Riv. Quadr. Dir. amb., 2012, 3, 155; F. DE LEONARDIS, “Ambiente, biodiversità, ecosistemi”: riflessioni sull'art. 9 Cost., in Nuove autonomie, 2024, 3, 489; L. DEL CORONA, *La tutela della biodiversità: dal diritto internazionale alla Costituzione*, in Federalismi, 2023, 2, 198.

della biodiversità costituisce una minaccia per la salute umana e per le stesse attività economiche⁴. Con il Green Deal europeo e la Strategia sulla Biodiversità per il 2030 l'Unione europea dimostra l'urgenza di rafforzare la difesa degli ecosistemi⁵, attraverso azioni e politiche per la conservazione della natura e per il ripristino e il recupero della biodiversità "perduta". Sulla integrità degli ecosistemi, del resto, l'Unione europea conta anche per l'assorbimento delle emissioni di gas a effetto serra e il raggiungimento della neutralità climatica.

Ben prima del Green Deal, tuttavia, l'Unione aveva variamente promosso la protezione della biodiversità, consapevole delle conseguenze negative che urbanizzazione e inquinamento stavano avendo sull'equilibrio dei sistemi naturali: tra le misure adottate un ruolo decisivo, nella logica che qui maggiormente interessa – quella del rapporto uomo-natura, e più nello specifico uomo-animale – è certamente ricoperto dalla direttiva Habitat 92/43 del Consiglio del 21 maggio 1992⁶.

Con essa, venivano stabiliti diversi livelli di protezione delle specie a seconda del grado di conservazione, e in particolare si mirava a garantire le condizioni ideali per il ripopolamento di alcuni grandi carnivori, tra cui il lupo e l'orso.

A tale disciplina di protezione, si sono affiancate attività di reintroduzione (rewilding), basate su percorsi per lo più trasparenti e supportate da studi volti a verificarne i presupposti biologici e tecnici. Ciò è avvenuto per alcune specie, tra cui stambecco, aquila e cervidi, e un'azione

⁴ Si veda anche il recente appello pubblicato su The Lancet da H. CENA, M. LABRA, NBFC (National Biodiversity Future Centre), *Biodiversity and Planetary Health: a Call for integrated action*, The Lancet, 2024, vol. 403, issue 10440, 1985-1986.

⁵ D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, Il Mulino, 2024, 61. Si parla in particolare di un nesso inscindibile tra salute e integrità degli ecosistemi. È messa in evidenza dagli autori la carica innovatrice presente nella strategia per la biodiversità, in quanto l'integrità ecologica "implica e promuove la primazia ecologica: riduce lo spazio del possibile bilanciamento tra interessi economici, ambientali e sociali che sta invece alla base dell'attuale costruzione dello sviluppo sostenibile nell'ordinamento europeo; e, per converso, riconosce la prevalenza dei limiti ecologici sulle esigenze sociali ed economiche".

⁶ L'Unione europea ha altresì emanato una specifica direttiva per la protezione degli uccelli, dir. 79/409 CEE del Consiglio del 2 aprile 1979, poi integrata dalla direttiva 2009/147 CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 sulla conservazione degli uccelli selvatici.

di ripopolamento è stata intrapresa dalla Provincia Autonoma di Trento (PAT) anche per gli orsi.

Nel 1999, per salvare la piccola popolazione di orsi ancora esistente, la PAT, usufruendo di un finanziamento dell'Unione Europea, ha dato avvio al progetto *Life Ursus*, finalizzato alla ricostituzione di un nucleo vitale di orsi nelle Alpi Centrali tramite il rilascio di alcuni individui provenienti dalla Slovenia.

Prima della realizzazione del progetto, l'ISPRA è stato incaricato di analizzare la fattibilità e la probabilità di successo dell'immissione. Sono stati analizzati 60 parametri, tra caratteristiche ambientali e aspetti socio-economici, su una superficie di 6500 km², ben oltre i confini della Provincia di Trento. I risultati sono stati incoraggianti: circa 1700 km² risultavano essere idonei alla presenza dell'orso, Inoltre più del 70% degli abitanti si era espressa a favore del rilascio di orsi nell'area.

Venivano così rilasciati tra il 1999 e il 2002 10 orsi, prelevati dalla Slovenia meridionale⁷.

A seguito di tale azione, la convivenza tra esseri umani e grandi carnivori è però gradualmente divenuta problematica, soprattutto in alcune aree montane e boschive del Trentino. La presenza dell'orso, in particolare, pur costituendo una presenza mitica e un elemento di fascino, sta creando difficoltà pratiche per le comunità locali. Ne sono testimonianza i recenti referendum richiesti dalle Comunità di alcune Valli (Val di Sole e Val di Non) particolarmente interessate dalla presenza del plantigrado.

L'incremento delle popolazioni di orsi nelle regioni dove erano precedentemente scomparsi è dunque un segno positivo per la biodiversità – e segna il successo delle misure europee, a partire dalle azioni di conservazione e ripopolamento delle specie – ma l'equilibrio uomo-natura è attualmente ad un punto critico.

Gli orsi, spinti dalla scarsità di cibo nei loro habitat naturali, si avvicinano alle zone abitate dall'uomo in cerca di nutrimento, mettendo in pericolo gli allevamenti degli animali e le coltivazioni. In

⁷ La maggior parte di essi si adatta bene al nuovo territorio. Nel 2002 e nel 2003 si registrano il primo e il secondo parto, i quali saranno nel tempo seguiti da molti altri eventi riproduttivi. 7 degli individui fondatori si riprodurranno una o più volte nel corso della loro vita. Il progetto mirava a stabilizzare la popolazione di orsi in un numero tra 40 e 60 esemplari.

alcuni casi, poi, costituiscono una minaccia diretta per la sicurezza delle persone.

Sebbene gli attacchi possano ancora considerarsi rari, l'uccisione del runner Andrea Papi ad opera di JJ4 e alcune aggressioni occorse nei mesi successivi hanno reso evidente, in modo drammatico, la fragilità di questo equilibrio e aperto un dibattito molto serio sulla tenuta del sistema di protezione delle specie stabilito nella direttiva Habitat (e ancora prima nella *Convenzione di Berna sulla conservazione della vita selvatica e degli habitat naturali in Europa*) e sui limiti del potere pubblico di intervenire, dando vita a forti contrasti di vedute tra politica, magistratura e opinione pubblica.

Analoghe riflessioni si ponevano anche per la protezione delle popolazioni di lupi presenti in Europa: anche tale specie risultava inserita tra quelle rigorosamente protette dalla Convenzione di Berna e dalla Direttiva, ma la crescita esponenziale di branchi della specie (la popolazione è passata da 11mila esemplari nel 2012 a 23mila esemplari nel 2023) ed i danni prodotti alle attività di allevamento, hanno suggerito alla Commissione europea di sottoporre al Comitato permanente della Convenzione il declassamento della specie da rigorosamente protetta (ricompresa nell'all. II della Convenzione) a protetta (all. III della Convenzione), con una proposta del 6 dicembre entrata in vigore il 7 marzo 2025 che ha stabilito il declassamento del lupo da specie rigorosamente protetta a specie solo protetta⁸.

Successivamente la stessa Commissione ha avviato il procedimento per la modifica della Direttiva Habitat, che è giunto a conclusione il 17 giugno 2025, con l'adozione della direttiva di modifica Ue 2025/1237⁹.

⁸ V. Decisione del Consiglio dell'Unione europea relativa alla presentazione di una proposta di emendamento degli allegati II e III della Convenzione sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale. Il Comitato permanente deve adottare la propria decisione con la maggioranza dei 2/3 delle Parti contraenti nel dicembre 2024. Tutti gli Stati membri dell'Ue e l'Unione europea stessa sono parti contraenti della Convenzione (cfr. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202402669).

⁹ La versione consolidata della direttiva 92/43 è entrata in vigore il 14 luglio 2025. Come precisato nel considerando n. 6, tuttavia, è bene precisare che tale de-classificazione del lupo non vincola gli Stati, i quali restano liberi, nonostante la modifica, di mantenere lo status di protezione del lupo al livello di protezione previsto per le specie di fauna rigorosamente protette.

Nello stesso tempo, la Corte di giustizia è stata più volte chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità delle misure adottate da alcuni territori per limitare i danni prodotti dalla espansione della comunità dei lupi rispetto al regime di protezione, dando vita ad una serie di decisioni di cui si darà conto in questo scritto¹⁰.

È dunque a partire dalle fonti, internazionale e sovranazionale e dal sistema di tutela in esse previsto che occorre muovere questa riflessione, giacché in esse viene fissato il punto di equilibrio tra elemento naturale e presenza dell'Uomo, tra protezione delle specie ed esigenze antropiche.

2. *La Convenzione di Berna e la Direttiva Habitat*

Poiché la Direttiva Habitat è stata emanata in attuazione della Convenzione di Berna è necessario anzitutto esaminare intenti e portata di quest'ultima. Obiettivo della Convenzione è la protezione delle specie e dei relativi habitat, con particolare riguardo alle specie minacciate di estinzione. In essa flora e fauna costituiscono un “*natural heritage of aesthetic, scientific, cultural, recreational, economic and intrinsic value that needs to be preserved and handed on to future generations*” e svolgono altresì un ruolo essenziale “*in maintaining biological balances*”¹¹.

Benchè sia presente nella Convenzione un approccio ancora di tipo utilitaristico, la conservazione delle specie viene tutelata in ragione del suo *intrinseco valore* e per l'apporto decisivo che esse forniscono all'equilibrio dei sistemi naturali¹².

¹⁰ È il caso della decisione resa nei confronti del Land del Tirolo nella causa C-601/22 dell'11 luglio 2024 (*Umweltverband WWF Österreich e altri c. Tiroler Landesregierung*), cui è seguita anche la sentenza del 29 luglio 2024 nella causa C-436/22 (*Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico ASCEL c. Administración de la Comunidad de Castilla y León*).

¹¹ Così nel preambolo della Convenzione.

¹² V. A. PORPORATO, *La tutela della fauna, della flora e della biodiversità*, in R. FERARRA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, 737; M.C. MAFFEI, *La protezione della specie, degli habitat e della biodiversità*, in A. FODELLA, L. PINESCHI (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, Giappichelli, 2010, 264; G. BOTTO, *La tutela della fauna selvatica tra ambientalismo, “animalismo” e principio di responsabilità intergenerazionale*, Torino, Giappichelli, 2024.

Il regime di protezione si scompone in diversi livelli, riflessi negli allegati alla Convenzione, in cui ad un certo grado di conservazione delle specie corrisponde un conseguente livello di protezione. In particolare, per quanto riguarda la fauna, rilevano gli allegati II e III, relativi rispettivamente ad un regime di “rigorosa protezione” (laddove vi sia una maggiore vulnerabilità) e di semplice “protezione”. Per le specie ricomprese nell’all. II viene previsto un regime di divieto di cattura o di uccisione intenzionali e la proibizione di ogni azione di disturbo delle specie nel periodo dell’accoppiamento, della fase riproduttiva e del letargo (art. 6)¹³.

Rientra ora in tale allegato solo l’orso (*Ursidae*, tutte le specie) mentre il lupo (*Canis Lupus*) è ora ricompreso nell’allegato III.

Tali divieti sono passibili di eccezioni, che sono previste nell’art. 9 della Convenzione, il quale stabilisce che ogni parte contraente può derogare ai regimi di divieto stabiliti dagli art. 4, 5, 6, 7 e 8 se “there is no other satisfactory solution” e se l’eccezione “will not be detrimental to the survival of the population concerned”.

Vengono poi individuate le principali ragioni che possono essere poste alla base di tali eccezioni: “for the protection of flora and fauna; to prevent serious damage to crops, livestock, forests, fisheries, water and other forms of property; in the interests of public health and safety, air safety or other overriding public interests; for the purposes of research and education, of repopulation, of reintroduction and for the necessary breeding; to permit, under strictly supervised conditions, on a selective basis and to a limited extent, the taking, keeping or other judicious exploitation of certain wild animals and plants in small numbers”.

La protezione delle specie rigorosamente protette, dunque, non è assoluta, perché misure di deroga possono giustificarsi qualora determinati interessi lo richiedano e non vi sia alcun altro modo di tutelarli se non

¹³ L’art. 6 stabilisce i seguenti divieti: A) all forms of deliberate capture and keeping and deliberate killing (b) the deliberate damage to or destruction of breeding or resting sites; (c) the deliberate disturbance of wild fauna particularly during the period of breeding, rearing and hibernation, in so far as disturbance would be significant in relation to the objectives of this Convention; (d) the deliberate destruction or taking of eggs from the wild or keeping these eggs even if empty; (e) the possession of and internal trade in these animals, alive or dead, including stuffed animals and any readily recognizable part or derivative thereof, where this would contribute to the effectiveness of the provisions of this Article.

allentando il regime di protezione. In ogni caso, però, deve essere assicurata la sopravvivenza in uno stato di conservazione soddisfacente della popolazione.

La Convenzione difetta di un proprio sistema di controllo (in caso di conflitti tra le parti per la violazione della Convenzione si ricorre all'arbitrato) ma le parti sono tenute a presentare allo Standing Committee una relazione sulle deroghe attuate, specificando “*the populations which are or have been subject to the exceptions and, when practical, the number of specimens involved; the means authorized for the killing or capture; the conditions of risk and the circumstances of time and place under which such exceptions were granted; the authority empowered to declare that these conditions have been fulfilled, and to take decisions in respect of the means that may be used, their limits and the persons instructed to carry them out; the controls involved*”.

Il sistema di protezione delle specie previsto dalla Convenzione è stato incorporato, senza differenze significative, nella Direttiva Habitat. Quest'ultima, come è noto, ha obiettivi più ambiziosi della sola conservazione delle specie di fauna e di flora, dato che mira a realizzare una Rete Natura 2000¹⁴, ossia una rete ecologica diffusa su tutto il territorio Ue costituita dai siti di interesse comunitario (SIC) identificati dagli Stati membri e designati quali zone speciali di conservazione (ZSC) e Zone di protezione speciale (ZPS), queste ultime ai sensi della Direttiva Uccelli (dir. 2009/147)¹⁵; tuttavia, dato lo stretto rapporto tra habitat naturali e

¹⁴ Stabilisce l'art. 3 della direttiva che “È costituita una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione, denominata Natura 2000. Questa rete, formata dai siti in cui si trovano tipi di habitat naturali elencati nell'allegato I e habitat delle specie di cui all'allegato II, deve garantire il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale”.

¹⁵ Tali aree non escludono attività umane, che possono coesistere: la protezione di questi habitat naturali deve anzi tenere conto delle “esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali” (art. 2). Al momento, in Italia, i SIC, le ZSC e le ZPS coprono circa il 20 per cento del territorio nazionale (<https://www.mase.gov.it/pagina/rete-natura-2000>). Sul bilanciamento di interessi tra conservazione degli habitat ed interessi economici nella giurisprudenza della Corte di giustizia v. L. SQUINTANI, *Balancing nature and economic interests in the European Union: On the concept of mitigation under the Habitats Directive*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2020, 29, 129; sul punto cfr. anche G. BOTTO, *La tutela della fauna selvatica tra ambientalismo, “animalismo” e principio di responsabilità*

protezione delle specie minacciate, essa contiene anche una regolamentazione specifica (negli articoli da 12 a 16) finalizzata ad assicurare la conservazione delle specie contemplate negli allegati IV e V alla Direttiva.

In particolare, essa individua un regime di rigorosa tutela per le specie contemplate dall'allegato IV (a e b, relativamente a fauna e flora) ed un regime di tutela semplice per le specie contemplate nell'allegato V.

I grandi carnivori, orsi e (fino a ieri) lupi inclusi, sono inseriti nell'allegato IV lett. a.: per essi l'art. 12 stabilisce che gli Stati membri adottano i provvedimenti necessari atti ad istituire un regime di rigorosa protezione nella loro area di ripartizione naturale, con il divieto di: a) qualsiasi forma di cattura o uccisione deliberata di esemplari di tali specie nell'ambiente naturale; b) perturbare deliberatamente tali specie, segnatamente durante il periodo di riproduzione, di allevamento, di ibernazione e di migrazione; c) distruggere o raccogliere deliberatamente le uova nell'ambiente naturale; d) deterioramento o distruzione dei siti di riproduzione o delle aree di riposo.

Il regime di divieto può soffrire una deroga alle condizioni stabilite dal successivo art. 16, il quale – in perfetta aderenza a quanto stabilito dalla Convenzione di Berna – prevede che “a condizione che *non esista un'altra soluzione valida* e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, *in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni* della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale”, gli Stati membri possono derogare alle disposizioni previste dagli articoli 12, 13, 14 e 15, lettere a) e b): a) per proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli habitat naturali; b) per prevenire gravi danni, segnatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque e ad altre forme di proprietà; c) nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, e motivi tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente; d) per finalità didattiche

intergenerazionale, cit., 68; sui rapporti tra caccia e deroga prevista dalla direttiva cfr. Y. EPSTEIN, A. CHRISTIERNSSON, J.V. LÓPEZ-BAO, G. CHAPRON, *When is it legal to hunt strictly protected species in the European Union*, in *Conservation Science and Practice*, 2019, scaricabile da <https://doi.org/10.1111/csp2.18>; A. TROUWBORST, *Wolves not welcome? Zoning for large carnivore conservation and management under the Bern Convention and EU Habitats Directive*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2018, 27, 306.

e di ricerca, di ripopolamento e di reintroduzione di tali specie e per operazioni di riproduzione necessarie a tal fine, compresa la riproduzione artificiale delle piante; e) per consentire, in condizioni rigorosamente controllate, su base selettiva ed in misura limitata, la cattura o la detenzione di un numero limitato di taluni esemplari delle specie di cui all'allegato IV, specificato dalle autorità nazionali competenti.

La norma costituisce nuovamente il punto di caduta dell'equilibrio uomo-natura, e ruota intorno a tre assi portanti: il primo è rappresentato dalla *inevitabilità* della deroga, il secondo è rappresentato dal limite esterno, ossia la deroga non deve pregiudicare lo stato di conservazione *soddisfacente* delle popolazioni, e il terzo è rappresentato dal bisogno di protezione di determinati interessi antagonisti. Si tratta, quanto a questi ultimi, di interessi tra loro eterogenei: di natura economica, sociale e ambientale, definiti in termini specifici o vaghi, o riferibili alla stessa finalità di protezione degli habitat naturali o di altre specie.

Tale potere di deroga è inevitabilmente di natura discrezionale: esso implica la ponderazione degli interessi, secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità, ed è assegnato agli Stati, che lo esercitano tramite le specifiche autorità competenti.

Agli Stati è fatto comunque obbligo di presentare relazioni biennali alla Commissione sulle deroghe concesse, con cui specificare le specie cui si sono applicate le deroghe e i motivi della deroga, compresa la natura del rischio, i dati scientifici utilizzati e le soluzioni alternative che non potevano essere accolte. Devono inoltre essere indicati i metodi di cattura o di uccisione utilizzati, le circostanze in cui sono intervenuti, le autorità coinvolte per i controlli e le misure adottate per effettuare tali controlli (art. 16 II comma), ciò al fine di assicurare un monitoraggio effettivo sullo stato di attuazione della Direttiva e sull'ampiezza del regime derogatorio che essa dischiude.

3. *Il recepimento della Direttiva e la legislazione della Provincia autonoma di Trento*

La direttiva Habitat è stata recepita in Italia con il regolamento emanato con dPR 357/1997 (modificato dal d.P.R. 120 del 2003) il quale ha fedelmente riprodotto i divieti e le possibili deroghe stabilite a livello so-

vranazionale, rispettivamente negli articoli 8 e 11. La disciplina nazionale di recepimento è stata, tuttavia, affiancata da una successiva legislazione della Provincia di Trento (l.p. 9 del 2018), destinata a regolare la protezione di tali specie sul territorio provinciale¹⁶.

Tale legge, più volte modificata – l'ultima modifica è stata apportata dalla legge provinciale 2 del 2024 – costituisce ad oggi la disciplina cui fare riferimento per individuare il punto di equilibrio del rapporto tra uomo e natura (e tra uomo e animale) sul territorio provinciale. Come vedremo, le diverse versioni della legge che si sono succedute hanno disposto via via un significativo ampliamento dei poteri provinciali – in specie del Presidente della giunta provinciale – riguardo al regime di deroga, soprattutto a seguito del verificarsi di un numero significativo di aggressioni all'uomo da parte di diversi esemplari di orso e, specialmente, dell'aggressione mortale di JJ4 che è costata la vita di Andrea Papi. I poteri del Presidente della Provincia devono tuttavia essere esercitati alla luce, oltre che della legge provinciale, attuativa della direttiva Habitat, delle indicazioni del Piano PACOBACE; essi devono inoltre tenere conto del parere dell'ISPRA, ossia dell'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale.

In particolare, mentre in un primo momento la legge costituiva la riproduzione fedele della Direttiva nel fissare le condizioni per l'applicazione della deroga, con le modifiche subite per effetto dell'art. 59 della l.p. 8 agosto 2023, n. 9, dell'art. 1 della l.p. 7 marzo 2024 n. 2 e dell'art. 57 della l.p. 5 agosto 2024, n. 9 il potere di deroga è stato ridefinito in taluni aspetti.

L'art. 1, intitolato *Misure di prevenzione e d'intervento concernenti i grandi carnivori ai fini della tutela del sistema apicolo provinciale*, stabilisce che il Presidente della Provincia per proteggere le caratteristiche fauna e flora selvatiche e conservare gli habitat naturali, per preveni-

¹⁶ La disciplina provinciale è stata impugnata dal Governo dinanzi alla Corte costituzionale per violazione delle competenze dello Stato in materia di ambiente e di tutela degli ecosistemi. La Corte costituzionale, con sentenza n. 215 del 2019, ha tuttavia ritenuto il ricorso infondato e ha ritenuto che “nel loro insieme le competenze statutarie delle Province autonome assicurano la complessiva tutela del particolare ecosistema provinciale e, in considerazione delle particolari caratteristiche dell'habitat alpino, giustificano l'attribuzione delle competenze all'esercizio della delega all'autonomia provinciale”.

re gravi danni, specificamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico, alle acque e ad altre forme di proprietà, per garantire l'interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica e motivi tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente, può, acquisito il parere dell'ISPRA, limitatamente alle specie *Ursus arctos* e *Canis Lupus*, autorizzare il prelievo, la cattura o l'uccisione, a condizione che *non esista un'altra soluzione valida e che il prelievo non pregiudichi il mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente della popolazione della specie nella sua area di ripartizione naturale*¹⁷.

A tale norma, dal tenore non molto dissimile da quello dell'art. 16 della direttiva, seguono due altre disposizioni, la cui portata appare rilevante. Il comma 1 quater, che individua in capo all'autorità il potere di autorizzare interventi volti a ripristinare la naturale diffidenza nei confronti dell'uomo e delle sue attività di orsi e lupi, e l'art. 1 ter, il quale contiene una precisazione destinata ad incidere significativamente sulla estensione del potere di deroga. Stabilisce detta disposizione che qualora l'autorità, alle condizioni stabilite dalla Direttiva, stabilisca il prelievo di esemplari quale misura di sottrazione permanente dall'ambiente naturale, può disporre l'abbattimento. Quest'ultima misura può tuttavia essere disposta per un numero massimo di otto esemplari l'anno (per l'anno 2024-2025, numero stabilito in base alle analisi demografiche condotte dall'ISPRA), di cui non più di due femmine adulte e non più di due maschi adulti.

La disciplina provinciale fissa così un possibile contemperamento tra protezione dell'animale ed interessi antagonisti. Tre sono i fattori decisivi: il bilanciamento con gli interessi antagonisti, rimesso alla discrezionalità del Presidente della Provincia. Il temperamento di tale discrezionalità determinato dal parere scientifico dell'Ispra – che deve precedere l'adozione della misura – e dal Piano PACOBACE, che stabilisce una scala di pericolosità degli esemplari. E, soprattutto, la possibilità di disporre l'abbat-

¹⁷ Aggiunge il primo comma che la Giunta provinciale informa con tempestività il Consiglio provinciale in merito alle misure assunte e che la Provincia autonoma di Trento assicura le informazioni necessarie all'adempimento degli obblighi di comunicazione dello Stato alla Commissione europea.

timento dell'animale intesa non come ultima ratio (quando sia dimostrata l'impossibilità della captivazione permanente) ma come opzione percorribile a fronte della necessità del prelievo permanente (quantomeno fino al numero massimo di 8 esemplari).

Quale che sia il giudizio sollevato da questa disposizione, pare evidente un dato: la disciplina configura una protezione della popolazione della specie e non una protezione del singolo esemplare. Lo spirito che ispira la disposizione sembrerebbe, così essere di tipo ambientale e non di tipo animalistico.

Prima di andare a verificare l'applicazione della disciplina provinciale e l'accoglienza ad essa data dalla magistratura, e in particolare dal TRGA di Trento, dal Consiglio di Stato e dalla Corte di giustizia (finora pronunciatasi sul tema della protezione del lupo, mentre sull'orso la pronuncia occasionata dal rinvio pregiudiziale del TRGA è attesa) occorre spiegare portata e contenuti del PACOBACE, ossia del Piano di azione per la conservazione dell'Orso bruno nelle Alpi centro-orientali. Esso costituisce un documento tecnico di riferimento per l'attività di gestione dell'Orso, redatto congiuntamente dal Ministero dell'Ambiente, dall'ISPRA, e da alcune regioni (FVG, Veneto, Lombardia, PAT, Sudtirolo), che prevede le misure per la gestione ed il monitoraggio degli orsi, le azioni per la formazione del personale, la prevenzione dei danni e gli interventi necessari in presenza di orsi *problematici*.

Tramite tale piano, in particolare, si stabilisce un ventaglio di possibili azioni in corrispondenza di determinati comportamenti dell'orso, stabilendo misure di prevenzione dei rischi che sono poste in alternativa tra loro. Tra queste, il PACOBACE individua le *azioni energetiche* da intraprendere in caso di orsi che, in ragione di alcuni comportamenti (indicati nelle fattispecie 13, 14, 15, 16, 17 e 18 ed ordinati secondo un criterio di crescente gravità) possono essere classificati come pericolosi.

Si tratta di esemplari per cui si rinvencono: segnalazioni ripetute in centro residenziale; attacchi per difendere la preda; penetrazione in strutture con presenze umane; attacchi senza essere provocati; attacchi per difesa dei piccoli (se danni leggeri); inseguimento persone. Ciascuno di questi comportamenti è contrassegnato dalla possibilità di compiere un'azione energetica ma il piano non stabilisce quale di tali azioni energetiche poste in alternativa sia da preferire. L'autorità può dunque scegliere, in base ad una valutazione soggettiva, tra cattura con rilascio allo scopo

di spostamento o radiomarcaggio; cattura per captivazione permanente; oppure abbattimento¹⁸.

Rispetto alle indicazioni del piano, la Provincia di Trento aveva provveduto ad adottare delle linee guida (con decreto 1091/2021), destinate ad indirizzare le scelte dell'autorità, sulle quali si era espresso l'ISPRA con parere favorevole (nota 8566 del 2021). In esse si ripercorrevano le azioni previste dal PACOBACE e si individuavano alcune condizioni di esercizio della deroga, stabilendo che tra le azioni energetiche né la cattura per sola radio-collarizzazione né la cattura con spostamento soddisfacevano tuttavia l'esigenza di tutelare l'incolumità delle persone. Poiché erano evidenti anche i problemi della captivazione permanente (in ragione della limitata capienza della struttura del Casteller adibita a tale scopo) le linee guida giungevano a considerare l'abbattimento come unica misura adeguata a contenere i rischi degli orsi pericolosi. Tali linee guida, tuttavia, erano state in seguito annullate – su impugnazione diretta delle associazioni ambientaliste – con sentenza dal TRGA (confermata poi, in appello, dal Consiglio di Stato, n. 248 del 3 marzo 2022), che ne dichiarava l'illegittimità per difetto di proporzionalità.

4. *La giurisprudenza del TRGA e del Consiglio di Stato sugli orsi problematici*

Il contenzioso sui poteri di deroga esercitati dall'autorità provinciale rispetto al regime di protezione dell'orso (e del lupo), in attuazione della ricordata legislazione provinciale, ha avuto un incremento significativo dal 2020: delle 47 sentenze emanate dal TRGA di Trento, 40 circa sono state adottate tra il 2020 e il 2024. Molte delle decisioni e delle ordinanze cautelari sono state impugnate dinanzi al Consiglio di Stato. Senza poter qui dare conto delle singole decisioni, è sufficiente ricordare che gran parte delle pronunce hanno riguardato l'esercizio del potere di ordinanza nella forma della autorizzazione all'abbattimento dell'esemplare pericoloso, oltre che – come detto – l'adozione delle linee guida provinciali. In qualche caso, singoli decreti o ordinanze sono stati impugnati per

¹⁸ https://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/quaderni/conservazione-natura/files/Qua_CN__32_10_PACOBACE.pdf.

profili di carattere procedurale (mancata adozione del richiesto parere dell'ISPRA precedente all'emanazione della ordinanza)¹⁹ ma per lo più i motivi di contestazione hanno riguardato il difetto di proporzionalità delle decisioni di abbattimento alla luce della direttiva che, come detto, stabilisce all'art. 12 il divieto di *cattura permanente o l'uccisione deliberata*²⁰.

In particolare, una volta riscontrate le condizioni legittimanti la deroga (ossia la non esistenza di un'altra soluzione valida e il non pregiudizio per il mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle popolazioni della specie interessata) e, su altro versante, ritenuti gli interessi antagonisti come prevalenti, la questione maggiormente dibattuta ha riguardato *il rapporto tra la misura della cattura permanente e quella dell'abbattimento*, controvertendosi sul fatto che la scelta tra l'una e l'altra sia posta in termini alternativi o in un rapporto di gradazione tale per cui l'uccisione dell'esemplare possa considerarsi possibile solo qualora sia dimostrata l'impossibilità della cattura permanente.

Il punto di massima emersione di tale problematica ha riguardato la vicenda giudiziaria legata all'uccisione del runner Andrea Papi da parte dell'orsa JJ4. La sentenza si colloca nell'ambito di un filone giurisprudenziale in parte consolidatosi su alcuni presupposti di fondo. In particolare, ferma restando la natura discrezionale del potere del Presidente della Provincia, il quale tuttavia è tenuto nella sua valutazione a tenere in adeguata considerazione il parere dell'ISPRA e le indicazioni del Piano PACOBACE, ciò che la giurisprudenza del TRGA e del Consiglio di Stato ha in più occasione sottolineato è la necessità di ponderare adeguatamente l'adeguatezza dell'azione da intraprendere rispetto, da un

¹⁹ È il caso, ad esempio, della sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, n. 7366 del 2021. Su cui v. V. CARACIOLO LA GROTTIERIA, *Le ordinanze contingibili ed urgenti in tema di abbattimento di animali pericolosi: tutela degli animali e pubblica incolumità*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2023, 3, 1.

²⁰ La letteratura su tale contenzioso è significativamente ampia: v., tra gli altri, V. BRIGANTE, *L'orsa JJ4 e il giudice amministrativo. La tutela cautelare del benessere animale*, in *Giustiziainsieme.it*, 2023; L. BALDINELLI, *Le ordinanze extra ordinem per la gestione dei plantigradi*, in *GDA*, 2022, 3, 375; M.C. MAFFEI, *Orsi problematici in Trentino: vecchi problemi e nuovi inadeguati rimedi*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2023, vol. 38, 2, 369; M.C. MAFFEI, *Ursus arctos: una specie protetta ma non troppo*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2019, 1, 3.

lato, alle istanze di protezione della specie e, dall'altro, all'interesse alla incolumità pubblica²¹.

A seguito dell'incidente mortale, il Presidente della Provincia aveva emesso un'ordinanza (ord. 1 del 8 aprile 2023) che disponeva il monitoraggio intensivo dei luoghi dell'incidente da parte del servizio forestale, l'identificazione genetica dell'esemplare e il suo abbattimento. Stabiliva inoltre tale provvedimento che, in caso di mancata identificazione genetica, il ritrovamento di esemplari nella zona interessata avrebbe dovuto condurre alla cattura temporanea ai fini della identificazione genetica.

L'ordinanza provinciale veniva impugnata con contestuale richiesta di sospensione cautelare, la quale ultima veniva accolta dal TRGA rispetto all'ordine di abbattimento, ritenendo che la cattura temporanea fosse temporaneamente sufficiente a tutelare l'incolumità pubblica (decreto 14 aprile 2023, n. 19) e che solo a seguito del parere dell'ISPRA (non ancora pervenuto) sarebbe stato possibile valutare l'azione energica da intraprendere tra quelle previste dal PACOBACE (abbattimento, trasferimento e/o captivazione permanente). Contestualmente il tribunale rinviava all'emanazione di tale parere la possibilità per le parti di presentare motivi aggiunti.

Rispetto a tale ordinanza, la Provincia proponeva appello e il Consiglio di Stato, con l'ordinanza 2913 del 2023, provvedeva al suo respingimento. In tale ordinanza, il Consiglio di Stato operava alcune precisazioni suscettibili di rafforzare notevolmente la tutela non solo della specie ma del singolo esemplare. I passaggi fondamentali dell'ordinanza ruotano intorno al principio di proporzionalità. Secondo il Consiglio di Stato la protezione della vita degli animali ha una tutela rafforzata a cui si può derogare, come si è detto, solo in presenza di condizioni che sono da interpretarsi in maniera *rigorosa e restrittiva*, secondo una *logica graduata*

²¹ Si rilevi che in generale non era assente già in questa giurisprudenza una qualche considerazione del benessere animale, nella misura in cui il giudice riteneva necessario assicurare al plantigrado un habitat il più possibile simile a quello naturale. In termini parzialmente discordanti, v. G. Botto, *La tutela della fauna selvatica tra ambientalismo, "animalismo" e principio di responsabilità intergenerazionale*, cit., 138-139, secondo cui le indicazioni in tal senso contenute nella sentenza del TRGA relativa all'orsa M57 (55/2021) rilevarebbero solo sul piano dell'esecuzione della misura della captivazione decisa dall'autorità, ma non sarebbero tali da configurare una illegittimità della misura stessa.

che risponda quindi al canone di proporzionalità²². Per dirsi proporzionata, una misura deve essere idonea a perseguire il fine, ma deve essere l'unica possibile (*rectius la più mite possibile*) e comunque tale da non rappresentare un sacrificio eccessivo per il bene ritenuto recessivo all'esito del bilanciamento tra contrapposti interessi.

Secondo il giudice di appello, diversamente da quanto sostenuto dal TRGA, le diverse misure che l'Autorità può assumere – per come richiamate dalle fonti normative sopra citate e secondo l'interpretazione fatta propria dalla Corte di Giustizia – sarebbero enunciate in via graduata con la conseguenza che sarebbe possibile ricorrere alla misura più grave solo qualora fosse provata, nei modi che si diranno, l'impossibilità di adottare la misura meno cruenta e, quindi, *a condizione che non esista un'altra soluzione valida*.

Tale interpretazione costituirebbe – secondo il giudice di appello – l'unica interpretazione possibile alla luce della intervenuta modifica costituzionale del comma 2 dell'art. 9 della Costituzione a mente del quale la Repubblica “*tutela 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*”²³. Da ciò discenderebbe, quale conseguenza

²² Il Consiglio di Stato ricostruisce il principio di proporzionalità quale principio fondamentale dell'Ue: “Giova precisare che tale principio ha anzitutto radici nel diritto eurounitario. Da canone ermeneutico utilizzato dalla Corte di Giustizia (ex plurimis, C-8/1955 *Federation Charbonnere*, C-5-11-13-15/1962 *Società acciaierie San Michele*) ha assunto sempre una maggiore preminenza nel panorama dei principi fondamentali del diritto europeo, sino a trovare positivizzazione nel Trattato dell'Unione Europea, all'art. 5. Il principio di proporzionalità, inteso quale limite all'azione delle istituzioni dell'Unione a quanto è strettamente necessario per il conseguimento degli obiettivi del Trattato, è al tempo stesso criterio di predisposizione degli atti normativi e amministrativi e parametro di valutazione degli stessi. La proporzionalità si compone di tre elementi: idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto. È idonea la misura che permette il raggiungimento del fine, il conseguimento del risultato prefissato. La misura deve essere poi necessaria, vale a dire l'unica possibile per il raggiungimento del risultato prefissato. La proporzionalità in senso stretto richiede, invece, che la scelta amministrativa ovvero legislativa non rappresenti un sacrificio eccessivo nella sfera giuridica del privato”.

²³ Continua il Consiglio di Stato, essendo stata collocata tra i principi fondamentali della Repubblica, secondo l'insegnamento della sentenza 15 dicembre 1988 n. 1146 resa dalla Corte Costituzionale, la tutela degli animali appartiene ai cosiddetti “*principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i*

diretta, che l'abbattimento dell'animale diventerebbe possibile solo nell'ipotesi – estrema e di rara verificaione – di impossibilità oggettiva, non solo temporanea e soggettiva, da valutarsi secondo i criteri generali dell'ordinamento giuridico, di ricorrere ad azioni meno cruenta.

Da questo punto di vista, la mancanza di adeguate strutture per l'accoglimento e la gestione di animali “problematici” non potrebbe dunque legittimare una misura che violi il principio di proporzionalità e che rischi di autorizzare un uso seriale ed indiscriminato della decisione estrema e più cruenta che – come detto – dovrebbe invece costituire l'*extrema ratio*.

In base a questa giurisprudenza, costituirebbe anzi un obbligo dell'autorità valutare ogni misura intermedia tra la libertà e l'abbattimento dell'animale e, quindi, anche l'ipotesi del trasferimento in una struttura diversa da quelle di proprietà della Provincia, compresa l'ipotesi prospettata dall'Associazione ambientalista. Per tali ragioni, il provvedimento che ha disposto l'abbattimento dell'animale sarebbe *sproporzionato e non coerente* con le normative sovranazionali e nazionali che impongono l'adeguata valutazione di misure intermedie, con le conseguenze inevitabili della sospensione dell'ordine di abbattimento²⁴.

In tale lettura, pare rilevare non tanto la condizione relativa allo *stato di conservazione soddisfacente della popolazione*, quale interesse da contrapporre alla protezione dell'interesse antagonista (nel caso di specie l'incolumità pubblica), ma la *protezione del singolo esemplare di orso*.

Le conseguenze di questa decisione non sono di poco conto ai fini della gestione concreta degli orsi problematici da parte dell'autorità pubblica, dati i problemi legati alla captivazione permanente, ai costi di mantenimento, alla difficoltà di attuare il trasferimento in altri Paesi.

Non sono mancati gli effetti collaterali di questa decisione: sul fronte dell'amministrazione: si è fatto avanti un nuovo *modus procedendi*,

principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana”.

²⁴ cfr. Cons. Stato III sez., ordinanza cautelare 14 luglio 2023, n. 2917 ed in senso conforme ordinanze n. 2919/2023; n. 2920/2023; n. 2015/2023; n. 2918/2023; n. 2914/2023; n. 2916/2023.

inaugurato dall'ordinanza di abbattimento dell'orso M90 del 6 febbraio 2024, eseguita il giorno stesso, e dunque sottratta ad ogni istanza di ricorso e di sospensiva, seguita da altri due abbattimenti operati con le stesse modalità, riferiti a KJ1 (una femmina di 22 anni abbattuta a luglio) e a M91 (un maschio di due anni), ucciso il 30 novembre scorso, a seguito dell'emanazione del decreto del 29, adottato previo parere dell'ISPRA²⁵.

Sul fronte invece delle implicazioni giudiziarie, il TRGA, contrario ad una lettura della Direttiva in termini di necessaria gradazione delle misure, ha, in un diverso procedimento, relativo ad un altro esemplare di Orso, MJ5²⁶, operato il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, in ragione della interpretazione fornita dal Consiglio di Stato, anche alla luce dell'art. 9 della Costituzione, su cui si attende ora la pronuncia della Corte.

In particolare, il TRGA ha chiesto alla Corte dell'Unione europea:

- a) se, sulla base del disposto dell'art. 16 della direttiva 92/43/CEE, una volta accertata la sussistenza della condizione relativa alla sussistenza di una delle fattispecie espressamente individuate dalla lett. a) alla lett. e) del comma 1 dell'art. 16, nonché della condizione relativa al fatto che "la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale", ai fini del rilascio dell'autorizzazione alla deroga al divieto di "qualsiasi forma di cattura o uccisione deliberata di esemplari di tali specie nell'ambiente naturale" di cui alla lett. a) dell'art. 12 della medesima direttiva, l'ulteriore condizione relativa al fatto che "non esista un'altra soluzione valida" debba essere interpretata nel senso che l'autorità competente deve dimostrare l'assenza di altra soluzione valida atta ad evitare la rimozione dell'animale dall'ambiente di ripartizione naturale, cui consegue la possibilità della scelta motivata della misura da adottare in concreto, che può consistere nella cattura per captivazione permanente oppure nell'abbattimento, misure che sono poste su di un piano di parità"; oppure*
- b) se, sulla base del disposto dell'art. 16 della direttiva 92/43/CEE, una volta accertata la sussistenza della condizione relativa alla sussistenza*

²⁵ Per la quale le associazioni ambientaliste e animaliste hanno proposto azione di risarcimento dei danni, decisa con la pronuncia 144 del 2024 del TRGA, che ha respinto la domanda.

²⁶ Si tratta dell'ordinanza 219 del 20 dicembre 2023.

di una delle fattispecie espressamente individuate dalla lett. a) alla lett. e) del comma 1 dell'art. 16, nonché della condizione relativa al fatto che "la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale", ai fini del rilascio dell'autorizzazione alla deroga al divieto di "qualsiasi forma di cattura o uccisione deliberata di esemplari di tali specie nell'ambiente naturale" di cui alla lett. a) dell'art. 12 della medesima direttiva, l'ulteriore condizione relativa al fatto che "non esista un'altra soluzione valida" debba essere interpretata nel senso che essa vincola prioritariamente l'autorità competente alla scelta della cattura per la riduzione in cattività (cattivazione permanente) e solo in caso di impossibilità oggettiva e non temporanea di tale soluzione consente la rimozione mediante abbattimento, sussistendo una rigorosa gerarchia tra siffatte misure.

Quale che sia la risposta della Corte, sembra di doversi registrare nella giurisprudenza – quanto meno del Consiglio di Stato – un chiaro passaggio da una logica di protezione dell'ambiente (e della popolazione della specie) ad una di tutela dell'animale inteso come singolo esemplare, anche sulla scorta del testo dell'art. 9 della Costituzione. In una qualche misura, tale approccio sembra costituire un superamento della Direttiva Habitat.

5. La giurisprudenza della Corte di giustizia sulla Direttiva Habitat nel caso dei lupi

Nell'attesa della risposta della Corte sulla questione specifica del rapporto tra le diverse azioni energetiche adottabili nei confronti degli orsi problematici, può essere utile ricordare la giurisprudenza della Corte di giustizia intervenuta l'estate scorsa sugli artt. 14 e 16 della Direttiva Habitat, in riferimento alla protezione del lupo: si tratta delle due sentenze dell'11 luglio 2024 nella causa C-601/22, e del 29 luglio 2024 in causa C-436/22, in un momento quindi in cui il lupo era ancora classificato tra le specie rigorosamente protette.

La prima origina da un ricorso promosso da alcune associazioni per la protezione degli animali e dell'ambiente nei confronti del Governo del Land Tirolo (Austria) che aveva introdotto nella legge del Land Tirolo sulla caccia (LGBl 41/2004) l'art. 52, intitolato "Misure particolari per la

prevenzione dei danni causati dagli orsi, lupi e linci” al fine di consentire, sulla base di una raccomandazione del Gruppo di esperti, una deroga al divieto di caccia, alle condizioni stabilite dalla Direttiva Habitat e in vista della necessità di proteggere gli interessi antagonisti indicati dalla Direttiva stessa.

In particolare, su tale base, il comitato di esperti aveva indicato che un determinato esemplare di lupo (158MATK) aveva ucciso, tra il 10 giugno e il 2 luglio 2022, circa 20 pecore di un gregge e che, per il pericolo che rappresentava per gli allevamenti, tale esemplare poteva essere prelevato. A supporto della decisione di prelievo, il Land invocava tre categorie di danni: perdita diretta dovuta ai capi uccisi per la specifica attività colpita; danni da stress psicologico e perdita del piacere dell'allevamento; infine, danni indiretti, non dovuti al singolo esemplare, ma che si traducono nel crescente rischio di abbandono delle aziende e nella riduzione delle attività di pascolo e alpeggio.

Secondo il Land, non vi sarebbero soluzioni alternative all'abbattimento dell'esemplare: non la sua cattura, per le sofferenze che si causerebbero al lupo; e nemmeno le misure preventive di protezione delle greggi. Inoltre, il prelievo del lupo mediante uccisione non comporterebbe un'alterazione dello stato di conservazione soddisfacente della popolazione della specie, benchè nel Land del Tirolo tale stato non potesse ritenersi ancora del tutto soddisfacente²⁷.

Il giudice del rinvio, nel formulare la propria richiesta di pronuncia pregiudiziale, avanza in particolare quattro questioni: la prima riguarda le esenzioni concesse ad alcuni Stati dell'Unione rispetto al regime di protezione rigorosa del lupo e le ragioni per cui il medesimo regime di esenzione non sia stato concesso all'Austria; la seconda riguarda la dimensione dell'area di ripartizione naturale di una popolazione, ed è volta a comprendere se essa debba intendersi sempre riferita al territorio di uno Stato membro o se possa comprendere una regione biogeografica transfrontaliera anche più estesa; la terza riguarda la possibile rilevanza di danni economici indiretti (anche futuri) non imputabile allo specifico esemplare cui si rivolge la misura; la quarta, infine, concerne la condizio-

²⁷ V. p.ti 21 e 22, in cui il giudice a quo si interroga sulle dimensioni del territorio da prendere in considerazione ai fini della valutazione dello Stato di conservazione soddisfacente per la concessione della deroga ai sensi dell'art. 16 della Direttiva Habitat.

ne riferita alle “altre soluzioni valide” al fine di chiarire se il riferimento sia alla loro concreta fattibilità oppure se possano rilevare interessi economici”.

Il punto che maggiormente rileva ai nostri fini nella decisione della Corte riguarda l'interpretazione dell'art. 16 che costituisce la quarta questione sollevata dal giudice austriaco. Secondo i giudici comunitari “nell'ambito della determinazione dell'esistenza di “un'altra soluzione valida” le autorità nazionali competenti sono tenute a valutare, sulla base delle migliori conoscenze scientifiche e tecniche disponibili, le altre soluzioni ipotizzabili, tenendo conto, in particolare, *delle loro implicazioni economiche, senza che queste ultime siano determinanti e bilanciandole con l'obiettivo generale di mantenimento o di ripristino in uno stato di conservazione soddisfacente della specie animale di cui trattasi*”.

La Corte riconosce dunque il potere delle autorità di operare un bilanciamento tra gli interessi contrapposti, esclude la rilevanza del solo interesse economico a giustificazione della deroga, impone un obbligo di motivazione adeguato a giustificazione della scelta e impronta la ponderazione degli interessi al principio di proporzionalità, statuendo (p.to 80) che “la condizione relativa all'assenza di un'altra soluzione valida per giustificare la concessione di una deroga ai sensi dell'art. 16” richiede “che le misure adottate non superino i limiti di ciò che è appropriato e necessario per raggiungere gli obiettivi legittimi perseguiti dalla normativa in questione, fermo restando che, in caso di scelta tra diverse misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che i disagi causati non devono essere sproporzionati rispetto agli obiettivi conseguiti”²⁸.

La pronuncia di poco successiva, adottata nella causa C-436/22, occasionata dal ricorso di un'Associazione per la tutela del Lupo iberico contro l'*Administración de la Comunidad de Castilla y León*, poneva il problema della legittimità della legge 4/1996 (poi l. 4/2021) e del relativo piano faunistico, che prevedevano la possibilità della caccia di alcune specie protette dalla Direttiva (e in specie delle specie di lupi incluse nell'allegato V, dunque passibili di gestione, e non nell'all. IV, per cui è prevista una rigorosa tutela) a nord del fiume Duero purché risultassero rispettate alcune condizioni e limitazioni, e in particolare fosse dimo-

²⁸ La Corte richiama il precedente del 16 febbraio 2022, *Ungheria/Parlamento c. Consiglio*, in causa C-156/21, p.to 340).

strato, sulla base delle migliori conoscenze disponibili, che tali deroghe non incidessero negativamente sullo stato di conservazione soddisfacente della specie interessata.

La Corte, chiamata a verificare la compatibilità di tale normativa con le esigenze di protezione delle specie, ha stabilito che l'art. 14 della Direttiva osta ad una normativa di uno Stato membro ai sensi della quale il lupo è designato come una specie i cui esemplari possono essere cacciati in una parte del territorio di tale Stato membro (pur se tale specie non goda in quello Stato del regime di rigorosa tutela) se lo stato di conservazione di tale specie in detto Stato è qualificata come "insoddisfacente-inadeguato". Ai fini di tale valutazione occorre tenere conto, secondo la Corte, "della relazione elaborata ogni sei anni in applicazione dell'art. 17 di detta direttiva, di tutti i più recenti dati scientifici, compresi quelli ottenuti grazie alla sorveglianza prevista all'art. 11 della medesima direttiva nonché del principio di precauzione sancito dall'art. 191, paragrafo 2, TFUE".

Ancora una volta, l'attenzione è posta dalla Corte allo stato di conservazione soddisfacente della popolazione, e alla sua dimostrazione secondo i dati scientifici più recenti frutto del monitoraggio imposto allo Stato membro e contenuti nella relazione elaborata ai sensi dell'art. 17 della Direttiva stessa.

L'allineamento tra la giurisprudenza della Corte di giustizia e la ricordata giurisprudenza amministrativa italiana non pare dunque perfetto: la Corte dell'Unione pone un'enfasi specifica sulla scientificità dei dati che devono dimostrare la condizione di conservazione soddisfacente della popolazione e individua per lo più quest'ultima come bene da tutelare. La giurisprudenza nazionale non sembra, invece, dare rilievo specifico a tale condizione, ma concentra la sua valutazione sulla esistenza di soluzioni alternative.

A questo proposito, il passaggio relativo alla proporzionalità non parrebbe avere lo stesso perimetro nelle due giurisprudenze, benché appaia centrale in entrambe.

Il Consiglio di Stato, infatti, lo declina specificamente nel rapporto tra misura della cattura e dell'uccisione intendendolo come idoneo a rendere illegittima la misura dell'abbattimento qualora non sia dimostrata l'oggettiva impossibilità di individuare un'altra soluzione, con conseguente onere per l'amministrazione di ricercare alternative, sia rafforzando le

misure preventive, sia ricorrendo alla cattura permanente o al trasferimento. E ciò senza che rilevi il tipo di interesse antagonista (l'incolumità pubblica).

Nella sentenza della Corte relativa ai lupi dell'11 luglio 2024, in cui l'interesse antagonista è prevalentemente di natura economica, l'approccio del giudice comunitario sembra meno diretto alla tutela del singolo esemplare, ma propenso piuttosto a bilanciare le specifiche implicazioni economiche (pure ritenute non determinanti) con *l'obiettivo generale di mantenimento o di ripristino in uno stato di conservazione soddisfacente della specie*.

La protezione sembra, così, rivolta alla popolazione nel suo complesso, più che al singolo esemplare, secondo un approccio non tanto animalista ma attento alla tutela della biodiversità e dell'ecosistema.

6. *Riflessioni finali*

La biodiversità è un valore fondamentale che non dovrebbe essere sacrificato in nome di interessi economici a breve termine. Allo stesso tempo, la protezione degli orsi e di altri animali selvatici deve avvenire con l'adozione di politiche che favoriscano la prevenzione dei conflitti con l'uomo e, al tempo stesso, la considerazione degli interessi antagonisti. Ad oggi, occorre riconoscere che la crescita naturale degli ecosistemi rischia di diventare, in presenza di certe condizioni, incompatibile con le necessità umane.

Se il progetto *life ursus*, nel 1999, poteva contare sul gradimento della popolazione (il 70% degli interpellati erano favorevoli alla reintroduzione dei plantigradi) oggi sondaggi e referendum condotti nelle valli maggiormente interessate dalla presenza dell'orso segnalano inequivocabilmente sentimenti di paura, di ostilità e di rifiuto dei cittadini.

Tre residenti in Trentino su 4 giudicano negativamente la condivisione del proprio territorio con gli orsi (rilevazione BVA Doxa). In val di Sole, il 98,5 % dei votanti considera orsi e lupi un pericolo.

Se dunque da un lato, è certamente necessario un corretto inquadramento culturale del tema, in cui l'uomo riconosce il valore degli altri esseri viventi come parte di un sistema ecologico globale, per cui sono necessarie misure di educazione e di prevenzione (ad esempio, conti-

nuano a restare insufficienti i cassonetti dei rifiuti anti-orso così come la comunicazione), allo stesso tempo pare indubbio che qualcosa non ha funzionato a dovere nell'attuazione del piano di ripopolamento, ad esempio rispetto alle passerelle faunistiche, con la conseguenza che porzioni limitate del territorio ospitano un numero eccessivo di esemplari.

La popolazione di orsi stimata ad oggi sul territorio trentino è superiore a 100 esemplari²⁹. Gli orsi che diventano confidenti e che vengono per questo avvertiti come una minaccia sono un numero significativo: inseguimenti, presenza nei centri abitati e avvistamenti hanno creato timore e modificato le abitudini di vita di molti trentini che risiedono nelle valli più popolate da questi affascinanti plantigradi.

Il rischio della rottura dell'equilibrio tra esigenze umane ed ecosistema è concreto. Rispetto a tale quadro critico la tutela del singolo esemplare, privilegiata dal Consiglio di Stato, pone problemi economici e gestionali complessi. D'altro canto, optando per la misura della cattura permanente, in attuazione di una interpretazione "animalista" del principio di proporzionalità, si determina comunque un trattamento egualmente in contrasto con il benessere animale. I costi del trasferimento in altro luogo sono ingenti e potrebbero sommarsi alla difficoltà di trovare strutture di accoglienza in altri Paesi.

Anche l'approccio destinato a tutelare la specie, più che il singolo esemplare, apre all'abbattimento di animali mitici e meravigliosi, che non hanno scelto di ritornare ad abitare una terra così antropizzata e a cui non può essere rimproverato di essere orsi, e dunque di agire secondo un istinto di conservazione di sé e dei propri cuccioli.

²⁹ V. Rapporto della PAT sui grandi carnivori, scaricabile da <https://grandicarnivori.provincia.tn.it/Rapporto-Orso-e-grandi-carnivori/Rapporto-Grandi-Carnivori-2023>.

ABSTRACT

*Biodiversity – Vienna Convention – Habitat Directive
Bear – Wolf – Protection*

The article examines the difficult coexistence with large carnivores in the Province of Trento and aims first and foremost to reconstruct the regulatory framework concerning the protection of wildlife, starting from the Vienna Convention and the European Union's Habitat Directive. The system of protection for bears and wolves entails prohibitions on disturbance, permanent captivity, and killing, subject to certain derogations that may be allowed under Article 16 of the Directive. The Province of Trento implemented a bear reintroduction plan in its territory and enacted legislation governing possible exceptions to the ban on killing, in compliance with Article 16 of the Directive. However, coexistence with these species has proven problematic and, following serious incidents – including the killing of a man – has given rise to litigation before the administrative courts and, more recently, to a request for a preliminary ruling before the Court of Justice. The article compares the decisions adopted by the national court and explains the reasons for referring the matter to the Court of Justice of the European Union.

La tutela della biodiversità nella costituzione italiana

ALFREDO MARRA

SOMMARIO: 1. La tutela della biodiversità nella Costituzione italiana – 2. Tutela della biodiversità e tutela degli animali – 3. Intestazione soggettiva della tutela alla Repubblica – 4. Gli interessi delle generazioni future – 5. Conclusioni.

1. *La tutela della biodiversità nella Costituzione italiana*

La tutela della biodiversità è stata espressamente inserita nella Costituzione italiana solo di recente, ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2022 che ha modificato, tra l'altro, l'art. 9 Cost.¹. La legge ha infatti

¹ La legge è l'esito di un lungo processo che ha visto il Parlamento italiano impegnato a esaminare diversi disegni di legge costituzionale presentati da vari gruppi parlamentari. La legge si compone di soli tre articoli. Il primo aggiunge un terzo comma all'art. 9, i cui primi due recitano: *La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione.* Il comma aggiunto recita: *Tutela 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.* Il secondo articolo modifica i commi 2 e 3 dell'art. 41 e non è oggetto di esame in questa sede. Il terzo articolo stabilisce limiti all'applicazione della legge dello Stato di cui all'art. 9, comma 3 nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome: *La legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali, di cui all'art. 9 della Costituzione, come modificato dall'art. 1 della presente legge costituzionale, si applica alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti.*

introdotto tra i principi fondamentali la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, e ha stabilito che la legge dello Stato disciplini i modi e le forme di tutela degli animali.

Analogamente alle carte costituzionali di altri paesi europei sorte nell'immediato secondo dopoguerra anche la Costituzione italiana, nella sua versione originaria, non mostrava una particolare attenzione per l'ambiente (né, tantomeno, per la biodiversità). Al contrario, le costituzioni più recenti, come ad esempio quella spagnola del 1978, essendo entrate in vigore quando una sensibilità nei confronti dell'ambiente si era già affermata, sin dal principio hanno previsto specifiche disposizioni volte ad assicurarne la tutela. È pur vero, tuttavia, che norme a tutela dell'ambiente sono state nel tempo inserite anche nelle costituzioni di seconda generazione mediante procedimenti di revisione costituzionale, come accaduto, ad esempio, per i Paesi Bassi nel 1983, per la Germania nel 1994 e per la Francia nel 2005. Con la modifica del 2022 anche l'Italia si è allineata a questa tendenza generale, colmando così una grave lacuna. In precedenza, infatti, l'unico riferimento alla tutela dell'ambiente (e dell'ecosistema, al singolare) compariva nell'art. 117, comma 2 lett. s), ossia nell'ambito della distribuzione delle competenze legislative tra Stato e regioni, per effetto della revisione del Titolo V realizzata dalla l. cost. n. 3/2001.

Diversamente dalla maggior parte delle costituzioni di altri paesi, però, quella italiana sancisce espressamente e distintamente, accanto alla tutela dell'ambiente, la tutela della biodiversità e degli ecosistemi, oltre a menzionare la tutela degli animali. Il che, com'è stato notato, pone la Costituzione italiana in una posizione di avanguardia rispetto a quelle di altri paesi europei².

Le nozioni di ambiente, biodiversità ed ecosistemi ora presenti nel comma terzo si aggiungono a quella di paesaggio, già contenuta nel secondo comma dell'art. 9 Cost. Si è quindi posto il problema di stabilire se i singoli elementi indicati dall'attuale testo costituzionale abbiano un valore puramente descrittivo della complessità del concetto di ambiente o se invece la nuova formulazione, riferendosi a concetti anche scienti-

² A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Napoli, 2022, p. 150.

ficamente diversi, intenda volutamente tenere distinte le nozioni di paesaggio, ambiente, biodiversità ed ecosistemi e, nel caso, quali siano le ricadute pratiche di tale distinzione. In effetti, com'è stato notato in dottrina, il termine ambiente – tanto nel linguaggio scientifico, quanto nella pratica giuridica – è considerato solitamente comprensivo, oltre che del paesaggio, anche della pluralità degli ecosistemi all'interno dei quali si sviluppa la biodiversità, sicché una tale differenziazione terminologica può apparire superflua. Per di più, l'aver tenuti distinti diversi oggetti di tutela, può dar luogo a conflittualità, posto che, com'è noto, le diverse tutele non sempre sono convergenti, com'è particolarmente evidente, ad esempio, nel caso dell'ambiente e del paesaggio³. Tuttavia, come pure è stato sottolineato, la scelta del legislatore costituzionale di accostare alla nozione unitaria di ambiente anche le sue principali componenti si appalesa quanto mai opportuna non soltanto perché essa riflette una pratica giuridica che da tempo è adusa a distinguere tali concetti, ma anche e soprattutto nella prospettiva futura, posto che “l'ambiente è concetto polimorfo, polisenso e multidimensionale e che in esso si possono (e si debbono) distinguere elementi, profili, aspetti, punti di vista e, in definitiva, “oggetti” plurimi e diversi, tutti parimenti da considerare e da sottoporre, con adeguata ponderazione, a specifica cura, salvaguardia e valorizzazione, nella doverosa consapevolezza non solo della ineliminabile complessità di cui occorre farsi carico ma anche delle potenziali conflittualità (assolutamente fisiologiche) che possono sorgere tra istanze diverse – e talora addirittura contrapposte – all'interno del “macro-obiettivo” della tutela ambientale, senza che nessuna di esse possa o debba, in linea di principio, considerarsi astrattamente prevalente sulle altre”⁴.

Sotto un diverso profilo, la distinzione lessicale tra ambiente, ecosistemi e biodiversità ha posto il problema di stabilire se tale scelta sia sinto-

³ M. CECCHETTI, *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Ist. Fed.*, 4, 2022, 797 ss., ma già prima ID., *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 Quad. Cost.*, 2021, pp. 285 ss.

⁴ M. CECCHETTI, *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 802. Aderisce a questa impostazione N. LUCIFERO, *Profili interpretativi e prospettive evolutive sulla tutela della fauna selvatica all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 26 febbraio 2025, pp. 29 ss.

matica di una precisa volontà del legislatore costituzionale di sposare una concezione ecocentrica, che intenda cioè promuovere la conservazione dell'ambiente in quanto tale e indipendentemente dall'uomo. Sebbene tale opzione non sembri trovare conferme né nei lavori parlamentari né nel dato testuale, è pur vero che la distinzione tra i diversi termini riecheggia quanto già affermato dalla Corte costituzionale con riferimento ai lemmi *ambiente* ed *ecosistema*, già contenuti nell'art. 117, comma 2, lett. s), i quali, secondo la Corte, indicano realtà diverse e non costituiscono un'endiadi. Infatti, “col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé”⁵. Sotto questo profilo, come è stato notato, la nuova formulazione “consente di distinguere più nettamente tra una concezione dell'ambiente antropocentrica (l'“ambiente” funzionale ai diritti dell'uomo) ed una visione ecocentrica (la “biodiversità” e gli “ecosistemi”, nonché gli “animali” come beni da tutelare per il loro valore intrinseco)”⁶, senza tuttavia doversene necessariamente ricavare che la seconda prevalga sulla prima⁷. Infatti, per quanto alla luce di tale previsione si possa ritenere che la Costituzione promuova (anche) il rispetto della natura come valore in sé, come tale non pienamente disponibile dall'uomo, resta ferma nella Costituzione italiana la centralità del principio personalista e, di conseguenza, la prevalenza di una concezione antropocentrica o comunque l'impossibilità di assegnare alla natura la titolarità di situazioni giuridiche. Allo stesso tempo, tuttavia, non viene meno “la possibilità di coesistenza di politiche parimenti fondate sia su approcci ispirati a concezioni antropocentriche, sia su approcci ispirati (o comunque contaminati) da concezioni ecocentriche”⁸.

Certamente, come notato da altra parte della dottrina, il riferimento espresso alla biodiversità, accanto ad ambiente ed ecosistemi, è un sicuro

⁵ Corte cost., 23 gennaio 2009, n. 12.

⁶ S. GRASSI, *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2023, pp. 216 ss.

⁷ Di “ecocentrismo temperato” parla F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Riv. Giur. Ambienteditto.it*, 2022, 4, pp. 1 ss., in particolare p. 5.

⁸ M. CECCHETTI, *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 812.

richiamo all'ordinamento europeo che, contemporaneamente alla riforma costituzionale italiana, stava adottando la Strategia per la biodiversità 2030, come pure è un segnale dell'indispensabile dialogo, in materia ambientale, tra diritto e scienza⁹. Anche sotto questo profilo, dunque, la Costituzione italiana si dimostra antesignana rispetto alle costituzioni di altri paesi, europei e non.

Infine, come emerge testualmente dalla relazione al disegno di legge “la tutela della biodiversità si riferisce ad una dimensione specifica della realtà naturale, ma riconosce anche una ricchezza e un primato del nostro Paese, al pari di quello paesaggistico e storico artistico” ed è forse proprio questo primato a costituire non l'ultima delle ragioni dell'inserimento della tutela della biodiversità nella Costituzione.

2. *Tutela della biodiversità e tutela degli animali*

Come detto, il nuovo comma 3 dell'art. 9 prevede anche che *La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*. La disposizione è stata, giustamente, criticata dalla maggior parte della dottrina giuridica sia per il suo contenuto eterogeneo rispetto alla natura di principio dell'art. 9 sia per aver previsto una riserva di legge (statale) il cui unico significato parrebbe quello di escludere la competenza legislativa delle regioni, fatto salvo quanto previsto dall'art. 3 della legge di revisione costituzionale per le regioni a statuto speciale e per le province autonome¹⁰. Una norma di tale tenore avrebbe potuto e dovuto trovare la sua giusta collocazione nell'art. 117 Cost. e non certo tra le norme di principio.

⁹ Sono notazioni, qui condivise, di Monica Delsignore in M. DELSIGNORE, A. MARA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in questa *Rivista*, 2022, pp. 1 ss. Da sottolineare anche il tentativo di una parte della dottrina penalistica che ricava dalla distinzione lessicale del nuovo art. 9 tra “biodiversità” ed “ecosistemi” elementi utili a meglio precisare gli oggetti materiali delle offese tipizzate dai delitti di inquinamento ambientale e disastro ambientale. Cfr. G. ROTOLO, *La tutela penale degli «ecosistemi» e della «biodiversità»*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2024, 1, pp. 124 ss.

¹⁰ *Contra*, ossia nel senso che l'art. 9 non contenga una norma sulla distribuzione del potere legislativo tra Stato e regioni, E. LAMARQUE e D. CERINI, *La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 4 ottobre 2023.

Dai lavori parlamentari si evince come tale previsione rappresenti il tentativo (mal riuscito) di recepire almeno in parte alcune proposte di legge costituzionale esaminate durante i lavori parlamentari, proposte che avevano l'obiettivo di introdurre nella Costituzione un riferimento esplicito al rispetto degli animali come esseri senzienti, analogamente a quanto prevede l'art. 13 del TFUE¹¹. Sotto questo profilo, evidentemente, il tema va ben oltre la tutela della biodiversità, giacché la tutela degli animali come esseri senzienti ha una portata certamente diversa e più ampia che non si esaurisce nella considerazione delle specie animali come componenti della biodiversità. In effetti il testo costituzionale si riferisce agli animali senza altra specificazione sicché la tutela che lo Stato è chiamato ad apprestare nei loro confronti riguarda indistintamente tutti gli animali: domestici e selvatici, da allevamento e impiegati nella ricerca scientifica, ecc.

Nella prospettiva che qui specificamente interessa – quella della tutela della biodiversità nella Costituzione – si pone anzitutto il problema di stabilire se il secondo periodo del nuovo comma 3 abbia effettivamente costituzionalizzato, come sostiene parte della dottrina, un principio animalista e quale sia l'esatto contenuto di tale principio¹².

La risposta a tale quesito richiederebbe peraltro uno spazio di riflessione che va ben oltre i limiti di questo lavoro. Qualche considerazione, tuttavia, può comunque essere fatta.

Anzitutto non c'è dubbio che, malgrado la formulazione infelice, il legislatore costituzionale abbia voluto tenere formalmente e concettualmente distinto il secondo periodo del nuovo terzo comma. Ne discende che la tutela degli animali non risulta strettamente collegata alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse

¹¹ L'art. 13 TFUE prevede che *“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”*.

¹² Sostengono che la riforma abbia introdotto in Costituzione un principio animalista D. GRANARA, *Il principio animalista nella Costituzione*, in DPCE on-line, 2023, 2, pp. 857 ss.; E. LAMARQUE e D. CERINI, *La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione*, cit.

delle generazioni future. Si tratta piuttosto, come detto, di questione diversa e più ampia, che prende in considerazione gli animali come oggetto – e non come soggetto di diritti, anche questo è da sottolineare – di una specifica tutela i cui modi e le cui forme sono integralmente rimesse alla legge dello Stato, senza alcuna predeterminazione.

Come risulta dai lavori preparatori, oltre che dal tenore letterale della disposizione, la legge, su questo punto, ha assunto una formulazione di compromesso, priva di enunciazioni di principio e di immediata portata precettiva. Sotto questo profilo, dunque, pare doversi senz'altro escludere che la riforma costituzionale abbia introdotto un principio animalista in senso forte, in base al quale tutti gli essere viventi, umani e non umani, sarebbero meritevoli della stessa tutela.

Più convincente è l'idea che la norma abbia introdotto un principio animalista per così dire temperato, intendendo come tale un principio di tutela degli animali come esseri senzienti. Tale principio era probabilmente già presente nella normativa di rango primario che si è sviluppata sotto le influenze del diritto internazionale e sovranazionale (a cominciare dal citato art. 13 del TFUE). Si pensi, ad esempio, alla legge 14 agosto 1991, n. 281 (legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo) oppure alla 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). La riforma, come avvenuto per la tutela ambientale, si è limitata a prendere atto dell'esistenza nell'ordinamento di un principio animalista così inteso e lo ha cristallizzato al livello più alto dell'ordinamento.

È stato correttamente notato che tale principio è presente con maggiore intensità nella normativa di tutela degli animali domestici o d'allevamento, laddove la normativa a tutela della fauna selvatica appare maggiormente improntata al principio ambientalista¹³. Pur con alcune semplificazioni, la differenza fondamentale tra i due approcci risiede in ciò: mentre il principio ambientalista valorizza l'animale in quanto parte di una specie, il principio animalista salvaguarda e valorizza il singolo individuo in quanto essere senziente, il cui benessere deve essere tutelato. Ci si può chiedere, a questo punto, se, una volta costituzionalizzato il

¹³ G. BOTTO, *La tutela della fauna selvatica tra ambientalismo, "animalismo" e principio di responsabilità intergenerazionale*, Torino, 2024, p. 12.

principio animalista nel senso anzidetto, la sua portata sia tale da potenziare la tutela della fauna selvatica rispetto a quella ad essa già assicurata dalla tutela della biodiversità. Si tratta, cioè, di stabilire se, per effetto dell'ultimo periodo del comma terzo dell'art. 9, gli animali selvatici godano di una tutela rafforzata.

Sul punto si è formato un primo orientamento del giudice amministrativo, ancorché maturato in sede cautelare, secondo il quale la protezione della vita del singolo animale (selvatico) costituirebbe oggi un bene giuridico costituzionalmente tutelato proprio in forza del novellato art. 9 Cost.¹⁴. E a tale tutela rafforzata – secondo questa giurisprudenza – sarebbe possibile derogare soltanto in presenza di rigorose condizioni, da interpretare in senso restrittivo. Sposando una lettura massimalista, il giudice amministrativo ha quindi affermato che “essendo stato collocato tra i principi fondamentali della Repubblica, secondo l'insegnamento della sentenza 15 dicembre 1988 n. 1146 resa dalla Corte Costituzionale, la tutela degli animali appartiene ai cosiddetti *“principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali”*”.

Posto che la questione dell'esatta portata del secondo periodo del comma terzo dell'art. 9 potrebbe essere presto precisata dalla Corte costituzionale¹⁵, l'opinione secondo la quale la novella avrebbe di per sé potenziato anche la tutela della fauna selvatica non convince.

¹⁴ Il riferimento è a quella giurisprudenza della terza Sezione del Consiglio di Stato (ordinanze 14 luglio 2023, nn. 2913-2920), maturata in relazione alla vicenda degli orsi problematici del Trentino, vicenda che è specificamente trattata nel contributo di B. MARCHETTI, *La conservazione della biodiversità nel rapporto uomo-natura. Il caso degli orsi problematici*, in corso di pubblicazione.

¹⁵ A fronte della giurisprudenza di appello citata, infatti, il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento ha sollevato dinanzi alla Corte di Giustizia Europea dei quesiti interpretativi volti a chiarire se la Direttiva Habitat debba essere interpretata nel senso che, una volta accertata la sussistenza delle condizioni che giustificano la rimozione dall'ambiente di un esemplare di orso pericoloso, le misure in concreto adottabili della soppressione o della captivazione permanente, siano poste su un piano di parità o se, come sostenuto dal Consiglio di Stato, in aderenza al principio di proporzionalità da parametrare alla tutela della vita del singolo esemplare, sussista una gerarchia tra tali misure, che di fatto comporterebbe l'obbligo di disporre solamente la captivazione permanente. Laddove la Corte di Giustizia dovesse aderire alla tesi del Tribunale, non si può escludere che la Corte costituzionale italiana potrà essere presto

Certamente la norma costituzionale non esclude che il legislatore ordinario possa – e in qualche caso debba (si pensi, ad esempio, alle norme del codice civile che considerano gli animali alla stregua di un bene) – far evolvere l'ordinamento verso un livello di maggior tutela degli animali, anche quelli selvatici, ma appunto forme e modi della tutela sono rimessi al legislatore che potrà calibrarli diversamente a seconda dei diversi contesti nei quali gli animali sono presi in considerazione dall'ordinamento.

Da questo punto di vista, l'aver scorporato la tutela degli animali dalla tutela della biodiversità implica che questi ultimi siano oggetto di tutela anche al di là di qualsiasi fine di protezione ambientale, come in effetti già accade nella legislazione ordinaria per gli animali d'affezione, da allevamento o impiegati per esperimenti scientifici. Si tratta, dunque, di una tutela *diversa* da quella che è assicurata dalle norme in tema di tutela della biodiversità, in quanto fondata su un diverso titolo (l'animale come essere senziente). Per quanto riguarda la fauna selvatica, la sua tutela potrà in concreto essere riferita alla specie ovvero al singolo esemplare a seconda dell'obiettivo effettivamente perseguito dal legislatore: a prevalere sarà il principio ambientalista, laddove il fine complessivo della normativa è quello della tutela della biodiversità (in quanto la tutela della fauna selvatica è in via di principio ad essa riconducibile), oppure il principio animalista, laddove il fine perseguito dal legislatore sia il benessere dei singoli animali in quanto esseri senzienti. Ovviamente ciò non significa che i due ambiti e le due finalità – tutela della biodiversità e tutela degli animali in quanto esseri senzienti – siano sempre necessariamente separati. È ben possibile, infatti, che anche nell'ambito di una normativa volta alla tutela della biodiversità il legislatore possa dettare specifiche misure volte alla tutela anche del singolo esemplare. Ciò, tuttavia, non costituisce una necessità imposta dal nuovo testo costituzionale, essendo rimessa alla discrezionalità del legislatore, come chiaramente stabilisce l'ultimo periodo del comma terzo, di stabilire le forme e i modi della tutela. Ne discende che, nell'ambito di una disciplina di tutela della biodiversità, soltanto in presenza di chiare indicazioni del legislatore sia possibile assumere la prevalenza del principio animalista rispetto a quel-

chiamata a valutare se sussista un contrasto tra la Direttiva europea, per come interpretata dalla Corte di Giustizia, e l'art. 9 della Costituzione.

lo ambientalista, senza che a ciò si possa pervenire automaticamente sulla base di una lettura frettolosa e forzata del nuovo articolo 9.

3. *Intestazione soggettiva della tutela alla Repubblica*

Come detto, la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi è affidata dal nuovo art. 9, comma 3 alla Repubblica. Di conseguenza, è compito di tutte le istituzioni pubbliche che compongono la Repubblica stessa assicurare tale tutela, nel rispetto del riparto delle competenze legislative e delle funzioni amministrative stabilite dal Titolo V della Parte II della Costituzione.

Per quanto riguarda le funzioni legislative, deve notarsi che l'art. 117 non è stato interessato dalla riforma costituzionale e che, pertanto, la biodiversità – a differenza dell'ambiente e dell'ecosistema (al singolare) – non compare tra le materie oggetto di riparto delle competenze legislative. Da tale omissione, tuttavia, non pare certo potersi ricavare l'esistenza di una competenza legislativa residuale regionale, che risulterebbe del tutto eccentrica rispetto al sistema. Piuttosto sembra potersi ritenere che la tutela della biodiversità (al pari della tutela dell'ambiente per come ricostruita da una giurisprudenza costituzionale pluridecennale) non costituisce una materia in senso proprio, quanto invece una materia, o meglio ancora, un valore o un interesse trasversale. Ne discende che, come già accade in generale per la tutela dell'ambiente, accanto alla potestà legislativa dello Stato per la determinazione del livello di tutela uniforme da garantire sull'intero territorio nazionale, ben potranno dispiegarsi interventi legislativi da parte delle regioni che operino nell'esercizio della loro competenza materiale.

Per quanto riguarda l'azione amministrativa, il fatto che l'art. 9 affidi direttamente alla Repubblica nel suo complesso la tutela della biodiversità autorizza a ritenere che tale tutela costituisca un fine che le amministrazioni sono tenute a perseguire, integrandola nelle loro politiche, anche a prescindere da qualsiasi intermediazione legislativa¹⁶.

Anche sotto questo profilo, peraltro, emerge con nettezza la differenza tra la prima e la seconda proposizione del nuovo terzo comma. Mentre,

¹⁶ Cfr. sul punto F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Riv. Giur. Ambienteditto.it*, cit.

infatti, come si è appena visto, la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi è direttamente affidata a tutti gli enti che compongono la Repubblica, la tutela degli animali resta mediata dalla legge dello Stato.

È inoltre da evidenziare come la scelta di intestare alla Repubblica nel suo complesso il compito di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi mediante la messa in opera in apposite politiche pubbliche confermi definitivamente che la tutela dell'ambiente (e della biodiversità) si configura oggi in modo inequivocabile come un valore costituzionale o come un principio oggettivo¹⁷. Il punto può apparire scontato per quanti da tempo ritengono giuridicamente impraticabile la strada del riconoscimento dell'ambiente come oggetto di un diritto soggettivo¹⁸. Tuttavia, non va dimenticato, da un lato, che tra le varie proposte di legge costituzionale esaminate durante l'iter che ha portato all'approvazione della riforma, ve ne erano alcune che proponevano la tutela dell'ambiente come diritto fondamentale della persona o come diritto collettivo¹⁹ e, dall'altro lato, che non mancano studi, anche recenti, che riconnettono non solo l'ambiente, ma anche la stessa biodiversità ai diritti umani²⁰.

4. *L'interesse delle generazioni future*

La parte più innovativa del novellato art. 9 Cost. è rappresentata certamente dalla previsione che la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi “anche nell'interesse delle generazioni future”²¹. Per

¹⁷ M. CECCHETTI, *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., p. 807.

¹⁸ E, ancor più, il riconoscimento di diritti in capo alla natura, come avvenuto nelle Costituzioni di diversi paesi extraeuropei, in particolare latino americani.

¹⁹ Si veda sul punto, A.O. COZZI, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE on-line*, 2021, 4, pp. 3391 ss.

²⁰ Si veda lo studio *Biodiversity as a Human Right and its implications for the EU's External Action* reperibile sulla rete interconnessa.

²¹ Si riprendono qui sinteticamente le considerazioni svolte più diffusamente in M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, cit., pp. 12-20, cui si rinvia, anche per i riferimenti dottrinali.

quanto, infatti, gli interessi delle generazioni future fossero già presenti nell'ordinamento, anche in ambiti diversi dal diritto ambientale, non v'è dubbio che averli espressamente riconosciuti al livello costituzionale rappresenta ora un vincolo giuridico di portata significativa tanto per il legislatore quanto per l'amministrazione e per i giudici, anzitutto in ambito ambientale, ma non solo. D'altra parte non è un caso che gli interessi delle future generazioni abbiano trovato riconoscimento proprio con riferimento alla tutela ambientale, posto che questa, per le caratteristiche intrinseche del suo oggetto, esige certamente una dimensione spaziale e temporale ad esso adeguata. In questo senso, come sul piano spaziale la tutela dell'ambiente ha richiesto e richiede necessariamente forme e strumenti che coinvolgano tutti gli attori coinvolti a livello globale, analogamente, sul piano temporale, l'orizzonte delle tutele non può che essere proiettata su un periodo medio-lungo. È questo, d'altra parte, il senso ultimo del principio dello sviluppo sostenibile – enunciato nella Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico del 1992 – vale a dire *uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri*, anche se – nella sua declinazione concreta – il principio non ha sempre dato buona prova di sé, evidentemente per la maggiore pressione che i bisogni presenti sono in grado di esercitare rispetto a quelli che devono ancora venire. Dal quadro internazionale il principio della responsabilità tra le generazioni è transitato anche a livello europeo e, poi, alle costituzioni nazionali di diversi paesi, europei e non. Un contributo importante allo sviluppo di tale principio è venuto anche dalla giurisprudenza di varie corti nazionali che, con alcune decisioni coraggiose, se n'è servita per sindacare e circoscrivere scelte legislative poco lungimiranti.

In Italia non si registrano decisioni giurisprudenziali in materia ambientale che abbiano fatto ricorso agli interessi delle generazioni future per giudicare la legittimità di una legge²². Vi è tuttavia un caso, molto citato in dottrina, in materia di bilanci degli enti pubblici, che merita di essere richiamato anche in questa sede in quanto, sebbene estraneo alla materia ambientale, documenta in modo efficace le potenzialità del prin-

²² A quanto consta, solo nella sentenza 27 dicembre 1996, n. 419 la Corte, nel contesto di un ragionamento più articolato, ha genericamente evocato le generazioni future per giustificare la scelta della demanializzazione di tutte le acque.

cipio dell'equità intergenerazionale quale specificazione del principio di proporzionalità²³.

Oggetto della pronuncia di costituzionalità era una norma che consentiva agli enti locali in predissesto di rimodulare i propri piani pluriennali di riequilibrio finanziario. In applicazione di tale norma, un comune aveva rimodulato il proprio piano, diluendo su un arco temporale trentennale il proprio disavanzo, così da recuperare nell'immediato, malgrado la situazione di accertato squilibrio, margini di spesa corrente. In sede di vaglio di costituzionalità la Corte ha ritenuto il ricorso fondato in quanto la norma contestata aveva, tra le altre cose, violato il dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future, sulle quali lo squilibrio finanziario non tempestivamente risanato sarebbe stato destinato a ricadere. Secondo la Corte, "la lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere anche con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata". Infatti, soggiunge la Corte, "l'equità intergenerazionale comporta (...) la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo".

Sebbene, come detto, la pronuncia non riguardi la materia ambientale, non è difficile immaginare che, applicando le medesime coordinate – ora peraltro ben più robuste in forza del novellato art. 9 Cost. – alla tutela della biodiversità, il sindacato del giudice risulti decisamente più penetrante. E non soltanto, com'è ovvio, il controllo del giudice costituzionale, ma anche – in virtù di quanto già sopra si è detto circa l'immediata precettività del comma terzo – del giudice amministrativo chiamato a sindacare l'esercizio della discrezionalità amministrativa. Tutto ciò è specialmente rilevante in tema di tutela della biodiversità, posto che, com'è noto, questa è affidata in modo particolare all'azione delle pubbliche amministrazioni, soprattutto alla luce del recente Regolamento 2024/1991 del 24 giugno 2024. La c.d. Nature Restoration Law, infatti, rimette ad un'ampia discrezionalità delle pp.aa. degli Stati membri l'adozione, l'attuazione, il monitoraggio e l'aggiornamento di piani nazionali

²³ Si tratta di Corte cost. 14 febbraio 2019, n. 18.

di ripristino al fine di conseguire gli obiettivi e di adempiere gli obblighi previsti dal Regolamento stesso²⁴. Ne discende che l'interesse delle generazioni future potrà certamente rappresentare un solido parametro di riferimento per sindacare l'esercizio della discrezionalità nella elaborazione e attuazione dei piani²⁵.

5. Conclusioni

L'introduzione di un principio di tutela dell'ambiente nella Costituzione non rappresenta certamente un'innovazione radicale. L'ambiente come valore costituzionale era infatti già largamente presente nell'ordinamento, soprattutto in forza della pluriennale opera interpretativa della Corte costituzionale. In questo senso si deve condividere l'opinione di quanti hanno sostenuto che la novella costituzionale è da ascrivere più alle riforme bilancio che non alle riforme programma²⁶.

Ciò tuttavia non significa affatto che la riforma sia da considerarsi inutile o addirittura dannosa, come pure è stato sostenuto da alcuni²⁷.

In realtà, se anche si può legittimamente dubitare non soltanto della sua portata epocale, ma altresì della sua stretta necessità, la riforma dell'art. 9 è stata certamente opportuna²⁸. Attraverso essa, infatti, ciò che

²⁴ Per una lettura approfondita del regolamento e dei suoi obiettivi si veda G.D. COMPORTI, *La pianificazione (del ripristino) della biodiversità*, in corso di pubblicazione sul questa *Rivista*.

²⁵ Ragiona sulla possibilità che il Regolamento possa costituire l'occasione per l'esplosione di un nuovo contenzioso strategico in tema di tutela della biodiversità, M. DELSIGNORE, *Biodiversity litigation: in arrivo un nuovo contenzioso strategico?*, in corso di pubblicazione.

²⁶ Cfr. F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in ApertaContrada, 2022.

²⁷ G. SEVERINI P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in *giustiziainsieme.it*, 22 settembre 2021, 5. Inutile, "perché ripetitiva di un precetto presente e incontestato e dunque produttiva di nessuna autentica utilità", essa non aggiungerebbe nulla alle acquisizioni della giurisprudenza costituzionale. Dannosa in quanto, alterando la precedente realtà dell'ordinamento, avrebbe dato luogo a una subordinazione della tutela del paesaggio alla tutela dell'ambiente e, per l'effetto, a un evidente indebolimento della prima a vantaggio della seconda.

²⁸ D. PORENA, *Sull'opportunità di un'espressa costituzionalizzazione dell'Ambiente*

sin qui era ricavato per implicito dalla giurisprudenza, in particolare dagli articoli 9 e 32 Cost., trova ora sicuro ancoraggio in una previsione espressa, collocata per di più – per la prima volta nella storia repubblicana – tra i principi fondamentali. In tal modo sono stati almeno in certa misura superati i limiti di un diritto pretorio che, per sua natura, ha carattere di frammentarietà e incertezza. Certo, ulteriori specificazioni, sia di carattere sostanziale sia di carattere procedimentale, avrebbero potuto essere introdotte e non lo sono state. È vero, quindi, com'è stato detto, che si è persa così l'occasione di limitare il potere legislativo o almeno di indirizzarlo in modo più stringente mediante coordinate e vincoli più precisi²⁹. Tuttavia, anche questo giudizio critico non è tale da oscurare del tutto gli aspetti positivi della riforma. Tra questi crediamo di poter annoverare anche l'espressa previsione, accanto alla tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, della biodiversità.

Dell'importanza di riconoscere in modo specifico la tutela della biodiversità rispetto alla tutela dell'ambiente in generale si è già detto. Come pure si è detto della necessità che essa entri ora più direttamente e specificamente tra i valori oggetto di bilanciamento nell'ambito delle politiche pubbliche, anche rispetto ad altri interessi ambientali con essa in contrasto. Sotto questo profilo si deve aggiungere che proprio la riforma costituzionale potrebbe contribuire a dischiudere nuovi orizzonti, almeno nella misura in cui la tutela della biodiversità venga assunta anche in funzione della salvaguardia di interessi (anche economici) e diritti (a cominciare dal diritto alla salute) che ne presuppongono non solo la conservazione, ma il ripristino.

e dei principi che ne guidano la protezione. Osservazioni intorno alle proposte di modifica dell'articolo 9 della Carta presentate nel corso della XVIII legislatura, in Federalismi.it, 2020, p. 14.

²⁹ 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*, cit.

ABSTRACT

Biodiversity – Constitution

The study analyzes the 2022 constitutional reform, with particular attention to the introduction of biodiversity protection into the Italian Constitution.

Riduzione ed eliminazione di modi di produzione e consumo alimentari insostenibili: il contributo dei trattati internazionali concernenti sostanze chimiche pericolose, cambiamenti climatici e tutela della biodiversità (Parte II)^{*-**-*}

LAURA PINESCHI

SOMMARIO: I parte: 1. Introduzione. – 2. Il principio 8 della Dichiarazione di Rio. – 3. Inquinamento da sostanze chimiche pericolose. – 3.1. Impatto delle sostanze chimiche pericolose su ambiente e catene alimentari. – 3.2. I principali regimi convenzionali. – 3.2.1. Gli obblighi sostanziali: riduzione ed eliminazione delle sostanze chimiche e dei rifiuti pericolosi. – 3.2.2. Gli obblighi procedurali: informazione e partecipazione del pubblico ai processi decisionali. – II parte: 4. Cambiamenti climatici. – 4.1. Cambiamenti climatici e sistemi alimentari. – 4.2. Gli obblighi convenzionali. – 4.3. Le principali azioni intraprese dalla Conferenza delle parti per ridurre o eliminare modi di produzione e consumo alimentari insostenibili. – 5. Biodiversità. – 5.1. Perdita di biodiversità e sistemi alimentari. – 5.2. Riduzione ed elimina-

* La prima parte del presente articolo è stata pubblicata in questa *Rivista*, 2025/2, pp. 423 ss. Ad essa si fa rinvio per la decodificazione degli acronimi e delle abbreviazioni qui utilizzati.

** Università degli Studi di Parma, Dipartimento di Giurisprudenza, Studi politici e internazionali, Dipartimento di eccellenza 2023-2027, finanziato con fondi del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR). Il presente scritto è il risultato di ricerche svolte anche nell'ambito del progetto di Ateneo "A Sustainable Consumer Behaviour as a Driver for a More Sustainable Food Production: Economic and Legal Aspects" (2021) e del progetto "ON Foods - Research and Innovation Network on Food and Nutrition. Sustainability, Safety and Security - Working ON Foods", finanziato dall'Unione Europea - NextGenerationEU - PNRR - Missione 4 Componente 2 Investimento 1.3 - MUR Avviso N. 341 del 15 marzo 2022; Codice progetto PE00000003, Decreto Direttoriale MUR n. 1550 dell'11 ottobre 2022.

zione di modi di produzione e consumo alimentari insostenibili nel sistema della Convenzione sulla biodiversità. – 5.3. Le principali azioni intraprese dalla Conferenza delle parti per ridurre o eliminare modi di produzione e consumo alimentari insostenibili. – 5.3.1. Gli obiettivi strategici: gli *Aichi Targets* e il *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*. – 5.3.2. Nutrizione e diete alimentari sostenibili. – 5.3.3. Riforma ed eliminazione degli incentivi pericolosi. – 5.3.4. Biotecnologie: informazione e partecipazione del pubblico ai processi decisionali. – 6. Conclusioni.

4. *Cambiamenti climatici*

4.1. *Cambiamenti climatici e sistemi alimentari*

Il rapporto tra sistemi alimentari e cambiamenti climatici è particolarmente complesso, date le molteplici cause, reciproche interconnessioni e conseguenze pregiudizievoli.

Da un lato, le modificazioni climatiche amplificano gli eventi meteorologici estremi (come abbondanti precipitazioni, inondazioni, cicloni e siccità), con gravi conseguenze per la produzione alimentare e inevitabili implicazioni in termini di sicurezza alimentare, stabilità politica e sociale, e tutela dei diritti umani:

“Food production, food security and the enjoyment of the right to food are affected by shifting precipitation patterns, higher temperatures, extreme weather events, changing sea ice conditions, droughts, floods, algal blooms and salinization. Changes in climate are already undermining the production of major crops, such as wheat, rice and maize. (...) In the oceans, temperature changes, bleaching of coral reefs and ocean acidification are affecting fisheries. Climate change also exacerbates drivers of food insecurity and malnutrition, such as conflict and poverty”¹.

¹ D. BOYD, *Report of the Special rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, doc. NU A/74/161 del 15 luglio 2019, par. 34. Per maggiori approfondimenti sull'impatto delle modificazioni climatiche sulla pesca, si veda il rapporto del relatore speciale delle Nazioni Unite sul diritto al cibo, M. FAKHRI, *Fisheries and the Right to Food in the Context of Climate Change*, doc. NU A/HRC/55/49 del 9 gennaio 2024, in particolare

D'altro canto, il contributo dell'intero sistema alimentare al riscaldamento globale è notevole, in quanto ammonta, attraverso molteplici fonti, a circa un terzo delle emissioni di gas effetto serra (GHG) di origine antropica emesse a livello mondiale². Più precisamente, come ha efficacemente sintetizzato il relatore speciale delle Nazioni Unite, David Boyd, nel rapporto del 2021 concernente la riduzione dell'impatto ambientale dei sistemi alimentari sui diritti umani:

“Thirty-nine per cent of food-related [greenhouse gas] emissions come from production (fertilizer use, manure management, methane from cattle and rice paddies, fuel for fishing boats and farm machinery, energy for fertilizer production and burning agricultural waste); 32 per cent from land-use change, especially deforestation; 18 per cent from the supply chain (processing, transportation, packaging and retail); and 11 per cent from cooking and waste”³.

L'esatta determinazione del contributo delle singole attività alle emissioni globali a livello mondiale non è facile da accertare, data l'assenza di criteri omogenei nella rilevazione e comunicazione dei dati da parte dei singoli Stati⁴. Dagli studi scientifici internazionali più accreditati, si desumono, però, informazioni circostanziate rispetto all'impatto delle diverse fasi della catena alimentare sul riscaldamento globale attraverso

pp. 9 ss. Sulle implicazioni climatiche per il mantenimento della pace e la sicurezza internazionali, si veda il rapporto dello stesso relatore speciale: *Conflict and the Right to Food*, doc. NU A/HRC/52/40 del 29 dicembre 2022, pp. 13-15. Sulla violenza ecologica causata dalle modificazioni climatiche intesa come “*slow violence*” (in quanto “much of the harm and death it causes is not instantaneous or spectacular, but incremental and invisible”, doc. NU A/HRC/52/40 cit., p. 15), v. J. DEHM, *Climate Change, ‘Slow Violence’ and the Indefinite Deferral of Responsibility for ‘Loss and Damage’*, in *Griffith Law Review*, 2020, 2, p. 220. In generale, ampie informazioni sull'impatto delle modificazioni climatiche sulla produzione e la sicurezza alimentare sono disponibili in FAO, *Climate Change and Food Security: Risks and Responses*, 2015 e reperibile sulla rete interconessa.

² Doc. NU A/HRC/52/40, cit., par. 71.

³ Doc. NU A/76/179, cit., par. 14.

⁴ V. J. VERSCHUUREN, *Climate Change and Agriculture under the United Nations Framework Convention on Climate Change and Related Documents*, in M.G. ANGELO e A. DU PLESSIS (eds.), *Research Handbook on Climate Change and Agricultural Law*, Cheltenham, 2017, p. 23.

emissioni di CO₂ – causate, ad esempio, dalla deforestazione e dal drenaggio delle torbiere – ed emissioni diverse da CO₂, come il metano (CH₄), l’ammoniaca (NH₃) e il protossido di azoto (N₂O). Per quanto riguarda le attività di produzione, tra le possibili emissioni derivanti dall’uso del suolo e dall’allevamento di animali, basti ricordare quelle provenienti da prodotti chimici (come fertilizzanti e pesticidi), metano (dovute, ad esempio, alla fermentazione enterica di ruminanti e maiali⁵, o ad alcune coltivazioni, tra cui il riso⁶), o metano e ammoniaca (il letame prodotto dal bestiame è sovente utilizzato per fertilizzare le coltivazioni)⁷.

Ovviamente, al riscaldamento globale contribuiscono anche le emissioni che intervengono durante le fasi di distribuzione e vendita. Tale processo include i settori relativi alla lavorazione, imballaggio e confezionamento di alimenti, nonché il trasporto terrestre, marittimo o aereo di cibo e bevande⁸.

⁵ Per un approfondimento, v. M. NOWLIN e E. SPIEGEL, *Much Ado about Methane: Intensive Animal Agriculture and Greenhouse gas Emissions*, in M.G. ANGELO e A. DU PLESSIS (eds.), *Research Handbook* cit., pp. 235 ss., ove, tra l’altro, si sottolinea che: “The beef industry is responsible for an estimated 72 percent of methane emissions from enteric fermentation and is thought to have the greatest impact on climate change within the livestock sector”, *ibid.*, p. 240.

⁶ FAO, *Methane Emissions in Livestock and Rice Systems. Sources, Quantification, Mitigation and Metrics*, Roma, 2023, pp. 140 ss. Le risaie contribuiscono per l’8% alle emissioni totali di metano. Sulle cause del fenomeno, v. S. RAJENDRAN, H. PARK, J. KIM *et al.*, *Methane Emissions from Rice Fields: Necessity for Molecular Approach for Mitigation*, in *Rice Science*, 2024, 2, pp. 159 ss. In particolare, “Methane emissions from rice fields depend on both methane production and oxidation in the soil profile, with the population and activity of both methanogens and methanotrophs ultimately determining the net methane emission from these rice fields. These factors can be categorized into soil characteristics, plant factors, environmental conditions, and human interventions”, *ibid.*, p. 161.

⁷ “CH₄ emissions accounted for 35% of food-system GHG emissions (...) consistently across developed and developing countries (32–37%) mainly due to livestock production, farming and waste treatment”, M. CRIPPA, E. SOLAZZO, D. GUIZZARDI *et al.*, *Food Systems are Responsible for a Third of Global Anthropogenic GHG Emissions*, in *Nature Food*, 2021, 2, p. 199. Più in generale, sull’impatto dell’agricoltura sull’ambiente, v. R. PARLBERG, *Food Politics. What Everyone Needs to Know*, Third ed., Oxford, 2023.

⁸ “To function, the food system requires materials and energy for processing, packaging, transporting and storage. Of these, packaging had the highest emissions. In 2015, packaging contributed about 5.4% (...) of total food systems emissions”, M. CRIPPA, E. SOLAZZO, D. GUIZZARDI *et al.*, *Food Systems* cit., p. 3. Sull’impatto dei trasporti in termini di emissioni globali climalteranti, v. United Nations Human Rights Council, *Meas-*

Se si considerano, infine, le attività collegate alla c.d. ‘catena del freddo’, la refrigerazione contribuisce a circa la metà del consumo di energia da parte della grande distribuzione e del commercio al dettaglio⁹. Più in generale, l’uso di elettricità e combustili, con conseguenti emissioni di GHG, è presente in tutte le fasi della catena alimentare, dalla produzione al consumo; un considerevole contributo al riscaldamento globale può, inoltre, venire dalle procedure di smaltimento ed eliminazione dei rifiuti solidi, attraverso, ad esempio, l’incenerimento.

Per far fronte ai problemi evidenziati, varie strategie possono essere utilizzate, sia per ridurre la vulnerabilità dei sistemi alimentari rispetto alle modificazioni climatiche, sia per contenere le emissioni di GHG derivanti da metodi di produzione di alimenti e di consumo insostenibili nell’ambito del settore dell’alimentazione¹⁰. È noto, ad esempio, che sono in fase di sperimentazione, o già attuati in vari Paesi, metodi innovativi, basati su un più efficiente impiego di risorse e di energie rinnovabili o l’utilizzo di nuove tecnologie¹¹, che possono portare a un cambiamento nei sistemi di produzione, di distribuzione e dei modi di consumo degli alimenti o di produzione e utilizzo di rifiuti alimentari¹². Si pensi all’agro-

ures for minimizing the adverse impact of climate change on the full realization of the right to food. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, doc. NU A/HRC/55/37 del 1° febbraio 2024, par. 13.

⁹ “Globally, refrigeration has been estimated to be responsible for 43% of energy consumption by the retail/supermarket sector. (...) GHG emissions from the retail sector increased by 4.2 and 3.6 times in Europe and the United States, respectively, between 1990 and 2015”, M. CRIPPA, E. SOLAZZO, D. GUIZZARDI *et al.*, *Food Systems* cit., p. 5.

¹⁰ V. ad esempio: FAO, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*, First Revision, 2022, in particolare, la Parte 6 (*Responses to climate change and emergencies*), pp. 35 ss.; FAO *Strategy on Climate Change 2022-2031*, Roma, 2022 e OECD-FAO, *Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains*, 2016. Si vedano inoltre: OECD-FAO, *Business Handbook on Deforestation and Due Diligence in Agricultural Supply Chains*, Paris, 2023.

¹¹ V., ad esempio, J. MIRANDA, P. PONCE e A. MOLINA, *Sensing, Smart and Sustainable Technologies for Agri-Food 4.0*, in *Computers in Industry*, 2019, pp. 21 ss.

¹² Per più ampie considerazioni su quest’ultimo punto, v. L. ROMANO, *Technological Innovation for Food Loss and Waste Reduction: Perspectives from International Law*, in L. SCAFFARDI e C. CERBONE (eds.), *Food Innovation and Legal Challenges*, Leiden e Boston, in corso di stampa.

ecologia¹³, all'agricoltura rigenerativa¹⁴, al *vertical farming* (che consente di produrre tutto l'anno, in prossimità del consumatore finale, senza uso di pesticidi o erbicidi)¹⁵, all'agroforestazione¹⁶, all'impiego di biotecnologie o al ricorso a fonti di alimentazione alternative, come i *novel foods* (es. insetti edibili e carne cellulare)¹⁷. È anche noto, però, che alcune tecniche sono ancora in fase di sperimentazione, aspramente dibattute o non ancora regolamentate a livello nazionale. Particolarmente delicato e complesso appare, inoltre, il bilanciamento tra il diritto di godere dei

¹³ “An agroecological approach preserves biodiversity, utilizes fewer synthetic fertilizers, pesticides and other polluting agents, and produces livestock and crops that are more nutritious and resilient to environmental shocks caused by climate change. Producer-based agroecology contributes to strengthening social cohesion by reducing social inequalities, promoting local governance and sovereignty and empowering local communities”, United Nations, Human Rights Council, *Adverse impact of climate change on the full realization of the right to food. Report of the Secretary-General*, doc. NU A/HRC/53/47 del 19 giugno 2023, par. 41. Per più ampie considerazioni v. O. DE SCHUTTER, *Report Submitted by the Special Rapporteur on the Right to Food*, doc. NU A/HRC/16/49 del 20 dicembre 2010, in particolare, p. 6 (definizione e principi essenziali) e S.R. GLIESSMAN, V.E. MÉNDEZ, V.M. IZZO *et al.* (eds.), *Agroecology. Leading the Transformation to a Just and Sustainable Food System*, Fourth ed., Abingdon, 2023. Per una più ampia discussione dell'approccio agroecologico nella prospettiva del diritto internazionale, v. S. DI BENEDETTO, *Agriculture and the Environment in International Law: Towards a New Legal Paradigm?*, in M. MONTEDURO, P. BUONGIORNO, S. DI BENEDETTO *et al.* (eds.), *Law and Agroecology. A Transdisciplinary Dialogue*, Cham, 2015, pp. 99 ss. e R. AMOS, *Advancing Agroecology in International Law*, London e New York, 2024.

¹⁴ V. ad esempio: J. DUNCAN, M. CAROLAN e J.S.C. WISKERKE (eds.), *Routledge Handbook of Sustainable and Regenerative Food Systems*, Abingdon e New York, 2020; M. FAROOQ, N. GOGOI e M. PISANTE (eds.), *Sustainable Agriculture and the Environment*, Cheltenham e Northampton, 2023.

¹⁵ V. ad esempio: T. KOZAI (ed.), *Smart Plant Factory. The Next Generation Indoor Vertical Farms*, Cham, 2018.

¹⁶ V. J.C. DAGAR, S.R. GUPTA e G.W. SILESHI, *Introduction: Agroforestry for Sustaining the Global Agriculture in a Changing Environment*, in J.C. DAGAR, S.R. GUPTA e G.W. SILESHI (eds.), *Agroforestry for Sustainable Intensification of Agriculture in Asia and Africa*, Cham, 2023, p. 3.

¹⁷ Per più ampie considerazioni, v. L. SCAFFARDI e G. FORMICI (eds.), *Novel Foods and Edible Insects in the European Union*, Cham, 2022; L. CHEN, D. GUTTIERES, A. KOENIGSBERG *et al.*, *Large-scale Cultured Meat Production: Trends, Challenges and Promising Biomanufacturing Technologies*, in *Biomaterials*, 280, 2022. Per un inquadramento generale delle possibili implicazioni della c.d. 'agricoltura cellulare' per la sicurezza alimentare, v. FAO, *Food Safety Aspects of Cell-Based Food*, Roma, 2023.

benefici del progresso scientifico e delle sue applicazioni¹⁸ e la tutela dei diritti culturali delle popolazioni indigene e delle comunità locali¹⁹. Conoscenze e tecniche tradizionali possono, infatti, garantire lo sviluppo di sistemi alimentari più sostenibili, in quanto di minore impatto, in termini di emissioni di GHG e di perdita di biodiversità, rispetto ai grandi sistemi industriali di produzione e gestione delle risorse alimentari.

Più in generale, non si possono trascurare le conseguenze pregiudizievoli che, talvolta, possono derivare dalle stesse misure adottate per far fronte al cambiamento climatico²⁰.

4.2. *Gli obblighi convenzionali*

Riferimenti espressi al cibo e alla gestione dei rifiuti sono contenuti in tutti gli accordi in materia di modificazioni climatiche, vale a dire: la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 9 maggio 1992 (in seguito: Convenzione clima²¹), il Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997 (in seguito: Protocollo di Kyoto²²), e l'Accordo di Parigi del 12 dicembre 2015²³. In quest'ultimo strumento, l'agricoltura non risulta mai menzionata, in quanto gli espliciti cenni che comparivano

¹⁸ V. Dichiarazione universale dei diritti umani, doc. NU A/RES/217(III) del 10 dicembre 1948, art. 27; Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) (New York, 16 dicembre 1966), in *UNTS*, vol. 993, I-14531, p. 4, in vigore dal 3 gennaio 1976, art. 15: “*The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone: (...) b) To enjoy the benefits of scientific progress and its applications*”.

¹⁹ V., ad esempio, S. VEZZANI, *The Protection of Traditional Knowledge of Agricultural Interest in International Law*, in A. DI BLASE e V. VADI (eds.), *The Inherent Rights of Indigenous Peoples in International Law*, Roma, 2020, p. 279.

²⁰ V. Accordo di Parigi, preambolo, par. 7 e, per più ampie considerazioni, E. CARPANELLI, *Climate Action and Indigenous Peoples' Cultural Rights: An Irreconcilable Antinomy?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 3, 2025, in corso di stampa.

²¹ *UNTS*, vol. 1771, p. 107. La Convenzione è entrata in vigore il 21 marzo 1994.

²² *Ibid.*, vol. 2303, p. 162. Il Protocollo di Kyoto è entrato in vigore il 16 febbraio 2005.

²³ *Ibid.*, vol. 3156, p. 79. L'Accordo di Parigi, entrato in vigore il 4 novembre 2016, vincola 194 Stati e l'Unione europea. Con l'ordine esecutivo 14162 del 20 gennaio 2025, il Presidente, Donald Trump, ha avviato la procedura di recesso degli Stati Uniti “(...) from any agreement, pact, accord, or similar commitment made under the UNFCCC”, *Putting American First in International Environmental Agreements, Executive Order*, 20 gennaio 2025, reperibile sulla rete interconnessa.

nei testi di negoziato sono scomparsi nel testo finale²⁴. Come vedremo, però, tale omissione non preclude l'applicazione dell'Accordo in esame a 'qualsiasi' settore rilevante in materia alimentare e a tutte le fasi della catena di distribuzione, come la conservazione, il confezionamento e il trasporto dei prodotti alimentari e la gestione di rifiuti.

I presupposti su cui si fondano la Convenzione clima e gli accordi successivi sono noti: riconoscimento della dimensione globale delle emissioni di gas climalteranti, in quanto preoccupazione comune dell'umanità (*common concern of humankind*)²⁵ e presa d'atto della necessità di proteggere il sistema climatico nell'interesse delle generazioni presenti e future²⁶. Altrettanto noti sono gli obiettivi del regime convenzionale in esame: stabilizzare le concentrazioni di GHG nell'atmosfera a livelli tali da impedire pericolose interferenze antropiche con il sistema climatico (Convenzione clima, art. 2), precisare gli obblighi a carico degli Stati (Protocollo di Kyoto e Accordo di Parigi) e rafforzare la risposta globale alla minaccia climatica (Accordo di Parigi, art. 2).

Limitando l'attenzione alle questioni che costituiscono lo specifico oggetto della nostra indagine, l'Accordo di Parigi è l'unico strumento giuridico vincolante in materia di rischi climatici a contenere un esplicito riferimento all'eliminazione di sistemi di produzione e consumo insostenibili, in generale e, di conseguenza, anche in ambito alimentare. Più pre-

²⁴ Le principali divisioni si evidenziarono tra Paesi economicamente avanzati e Paesi in via di sviluppo sia per il diverso contributo di questi Stati in termini di emissioni climalteranti sia per interessi politici divergenti, in particolare, in materia di gestione delle terre, di commercio internazionale e di difesa delle tradizioni culturali. In ogni caso, anche nella bozza finale del testo di negoziato, disseminato di innumerevoli proposte alternative in parentesi quadra, compariva solo il termine *food*, considerato, peraltro, nelle sole prospettive di *food security* e della vulnerabilità della produzione alimentare al cambiamento climatico: v. *Draft Paris Agreement. Draft conclusions proposed by the Co-Chairs*, doc. NU FCCC/ADP/2015/L.6 del 15 dicembre 2015. Per più ampie considerazioni v. A. KALFAGIANNI e S. DUYCK, *The Evolving Role of Agriculture in Climate Change Negotiations: Progress and Players*, 2015, reperibile sulla rete interconnessa; J. VERSCHUUREN, *The Paris Agreement on Climate Change: Agriculture and Food Security*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2016, 1, pp. 2-3; V. J. VERSCHUUREN, *Climate Change and Agriculture under the United Nations Framework Convention on Climate Change and Related Documents*, in M.G. ANGELO e A. DU PLESSIS (eds.), *Research Handbook*, cit., pp. 21 ss.

²⁵ Convenzione clima, preambolo, par. 1; Accordo di Parigi, preambolo, par. 11.

²⁶ *Ibid.*, preambolo, ultimo paragrafo.

cisamente, nell'ultimo paragrafo del preambolo, si riconosce che: “(...) *sustainable lifestyles and sustainable patterns of consumption and production, with developed country Parties taking the lead, play an important role in addressing climate change*”²⁷

Non sono riscontrabili ulteriori richiami o precisazioni nella parte dispositiva dell'Accordo. Si potrebbe, peraltro, osservare che l'enunciazione in esame non si sostanzia in una riproduzione letterale del principio 8 della Dichiarazione di Rio. Dall'analisi del dato testuale si ricava, infatti, la mera presa d'atto di un metodo (o di un 'approccio') ritenuto rilevante ai fini della realizzazione degli obiettivi di tale strumento (“*sustainable patterns of consumption and production (...) play an important role in addressing climate change*”). L'affermazione appare, anzi, deliberatamente spogliata di qualsiasi esplicita implicazione giuridica, quanto meno sul piano lessicale, sia perché non compare il termine 'principio' – che risulta, invece, esplicitamente utilizzato in altre parti dello stesso preambolo²⁸ – sia perché non viene enunciata una regola di condotta degli Stati, per quanto formulata come mero auspicio, come avviene nella Dichiarazione di Rio (“*States should reduce and eliminate unsustainable patterns of production and consumption*”).

A prescindere da qualsiasi discussione, in questa sede, sulla distinzione tra 'approcci' e 'principi' e le rispettive implicazioni giuridiche, è ragionevole ipotizzare che, sul piano negoziale, sia prevalsa la posizione degli Stati che, in genere, manifestano particolare cautela nel fare riferimento ad alcuni principi della Dichiarazione di Rio, evitando enunciazioni che possano essere interpretate come un'implicita o espressa ammissione dell'esistenza di un principio giuridico.

Tuttavia, il riconoscimento dell'importanza di stili di vita e di modi di produzione e consumo sostenibili nello strumento in esame non può essere sottovalutato. Il preambolo dell'Accordo di Parigi è stato oggetto di lunghi negoziati²⁹ e il paragrafo in discussione è stato conservato nel

²⁷ Accordo di Parigi, preambolo, par. 16.

²⁸ V. par. 3, ove si rinvia ai principi della Convenzione clima, “(...) including the principle of equity and common and differentiated responsibilities and respective capabilities”.

²⁹ Per più ampie considerazioni, v. B. BOER, *The Preamble*, in G. VAN CALSTER e REINS (eds.), *The Paris Agreement on Climate Change*, Cheltenham e Northampton, 2021, pp. 7 ss.

testo finale, malgrado la drastica riduzione dei considerando originariamente previsti³⁰. Pertanto, nel rispetto del principio dell'effetto utile e per l'evidente esistenza di una consapevolezza condivisa, appare ragionevole concludere che si debba tenere conto dell'approccio (o principio) SPC, tanto nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme contenute nell'Accordo di Parigi, quanto in sede di adozione di misure di attuazione ad opera della COP³¹.

Passando, invece, all'incidenza degli obblighi di mitigazione (dei) o di adattamento (ai) rischi climatici sui sistemi alimentari che si desume dal quadro giuridico in esame, occorre distinguere tra le diverse prospettive in cui tali sistemi possono essere considerati, vale a dire come "vittime" o causa di emissioni di GHG³².

Nell'Accordo di Parigi, l'unico riferimento esplicito al cibo appare riconducibile alla prima ipotesi. La notevole vulnerabilità dei sistemi di produzione alimentare rispetto alle modificazioni climatiche viene menzionata espressamente sia nel preambolo (par. 9), sia nell'enunciazione degli obiettivi dell'Accordo (art. 2, par. 1.b), ove si esprime particolare preoccupazione per la 'sicurezza alimentare'. Quest'ultima assurge, anzi, a obiettivo prioritario, in quanto le azioni di mitigazione e adattamento non devono pregiudicare la produzione alimentare e, quindi, l'accesso al cibo:

"This Agreement, in enhancing the implementation of the Convention, including its objective, aims to strengthen the global response to the threat of climate change, in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty, including by:
(...)

³⁰ Si veda il testo di negoziato in *Work of the Contact Group on Item 3. Advanced unedited version*, 12 February 2015, reperibile sulla rete interconnessa, ove il preambolo, nelle sue diverse opzioni, si estendeva per quattro pagine. In particolare, il riferimento al principio in esame risultava così formulato: "Reaffirming the importance of education, training, public awareness, public participation, public access to information and international cooperation on these matters for promoting changes in lifestyles, attitudes and behaviour needed to foster low-emission and climate-resilient development and to mobilize public support for climate policies and action".

³¹ Sulle diverse funzioni svolte dal preambolo dei trattati nel diritto internazionale, v. M.M. MBENGUE, *Preamble*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, September 2006.

³² V. *supra*, Parte I, p. 424, e Parte II, par. 4.1.

(b) Increasing the ability to adapt to the adverse impacts of climate change and foster climate resilience and low greenhouse gas emissions development, in a manner that does not threaten food production”.

Pertanto, analogamente alla Convenzione clima³³, il rispetto della produzione alimentare può costituire un limite legittimo all’azione di contrasto alle modificazioni climatiche intraprese dalle parti. Appare altrettanto evidente, però, che l’art. 2.1.b) non equivale a una clausola di esclusione; eventuali restrizioni al regime generale potranno essere considerate legittime solo in specifiche circostanze e in assenza di alternative ragionevoli.

Se si rivolge, invece, l’attenzione agli obblighi rilevanti per il sistema alimentare quale possibile fonte di emissioni climalteranti, l’Accordo di Parigi non contiene altri riferimenti al cibo, oltre alla norma testé menzionata. Tuttavia, se si coordinano le disposizioni di tale accordo con quelle della Convenzione clima, nel rispetto delle regole di diritto internazionale generale che disciplinano i rapporti tra trattati successivi nella stessa materia³⁴, assume particolare rilievo l’art. 4, par. 1.c) ed e), della Convenzione clima, in base al quale le parti si impegnano a realizzare i due obiettivi essenziali della mitigazione e dell’adattamento a vari livelli. In particolare, si prevede la promozione dello (e la cooperazione per lo) sviluppo, nonché l’applicazione e la diffusione di pratiche, processi e tecnologie volti a controllare, ridurre o prevenire emissioni di GHG, che non rientrano nell’ambito dell’applicazione del Protocollo di Montreal³⁵, in tutti i settori rilevanti, ivi compresi (in quanto espressamente men-

³³ V. art. 2, ove si prevede la stabilizzazione delle concentrazioni di GHG nell’atmosfera “*at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system*”, purché tale livello sia raggiunto in modo tale “*to ensure that food production is not threatened*”.

³⁴ Come ha osservato la Corte internazionale di giustizia nel parere relativo agli ‘obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico’ del 23 luglio 2025 in seguito: parere ‘clima’), reperibile sulla rete interconnessa, non c’è alcuna incompatibilità tra Convenzione clima, Protocollo di Kyoto e Accordo di Parigi: “*On the contrary, they are mutually supportive*” e i due accordi successivi alla Convenzione quadro “*(...) are intended to interpret or give substance to obligations of the UNFCCC, and not to abrogate or to modify them*”, par. 195.

³⁵ Protocollo relativo alle sostanze che impoveriscono la fascia d’ozono (Montreal, 16 settembre 1987), in UNTS, vol. 1522, p. 3, entrato in vigore il 1° gennaio 1989.

zionati) i trasporti, l'industria, l'agricoltura, le foreste e la gestione dei rifiuti. In secondo luogo, le parti cooperano nel preparare l'adattamento all'impatto prodotto dalle modificazioni climatiche e la predisposizione di piani integrati concernenti, tra l'altro, zone costiere, risorse idriche e agricoltura, oltre che la protezione e la riabilitazione di aree colpite da siccità, desertificazione e inondazioni. Ovviamente, tutte queste azioni possono avere implicazioni, dirette e indirette, sia in termini di sostenibilità alimentare, in generale, sia in termini di realizzazione del principio SPC³⁶.

Passando alla valutazione dell'efficacia delle norme internazionali con le quali è stato attuato l'art. 4 della Convenzione clima, non si può trascurare la particolare soluzione, da ultimo adottata, nel disciplinare le modalità di contenimento delle emissioni di GHG. A differenza del Protocollo di Kyoto, l'Accordo di Parigi ha, infatti, il merito di stabilire alcuni obiettivi comuni per tutte le parti³⁷, tra cui alcuni limiti quantitativi nelle emissioni di gas climalteranti³⁸. Non sono, però, previsti obblighi di riduzione dei GHG determinati a livello internazionale; ciascuna parte stabilisce 'volontariamente', i propri contributi nazionali di mitigazione (NDC):

³⁶ Tra le misure concrete che sono già state adottate in vari Paesi, basti qui ricordare, oltre alle tecniche precedentemente menzionate (v. *supra* par. 4.1): l'introduzione di colture resistenti alla siccità; l'aumento di specie arboree meno vulnerabili a incendi e tempeste; la diversificazione delle colture; l'introduzione di programmi innovativi in materia di pesca (è quanto è stato fatto, ad esempio, in Alaska); il cambiamento della dieta del bestiame per ottenere ancora latte (come si sta facendo in alcuni allevamenti in Brasile); lo sviluppo di tecnologie che permettano di contrastare, il cambiamento climatico estendendo le aree coltivabili in aree desertiche (come si sta cercando di fare in Cina).

³⁷ Il Protocollo di Kyoto prevedeva obblighi di mitigazione solo per gli Stati sviluppati o di transizione verso un'economia di mercato elencati nell'Allegato A. Nell'ambito di applicazione delle relative disposizioni ricadevano, però, emissioni di GHG particolarmente rilevanti per l'agricoltura, come il metano e il protossido di azoto. Risultavano, ad esempio, espressamente menzionati: la fermentazione enterica; la gestione delle deiezioni; la coltivazione del riso; emissioni dirette dai suoli agricoli; la combustione dei residui agricoli.

³⁸ Ai sensi dell'art. 2, par. 1.a), l'Accordo di Parigi mira a contenere l'incremento della temperatura media del pianeta ben al di sotto di 2° C rispetto ai livelli preindustriali e a porre in essere sforzi per limitare tale incremento a 1,5° C rispetto ai livelli preindustriali.

*“Each Party shall prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions that it intends to achieve. Parties shall pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions”*³⁹.

Non è, ovviamente, possibile proporre in questa sede un’analisi sistematica dei piani nazionali finora adottati. Basti soltanto ricordare che solo un numero esiguo di parti all’Accordo di Parigi ha adempiuto all’obbligo di comunicare i propri NDC aggiornati entro il 2025⁴⁰. Inoltre, solo alcuni piani prevedono specifiche misure in materia di riduzione o di contenimento delle emissioni climalteranti derivanti dal settore alimentare, in particolare l’agricoltura e l’allevamento⁴¹. Si tratta, peraltro, di misure che presuppongono un sostanziale cambiamento nelle diete alimentari, soprattutto da parte dei Paesi in cui si registra un consumo eccessivo di proteine animali. Le implicazioni economiche, politiche e sociali sono evidenti; sul piano giuridico, però, non è meno rilevante il fatto che l’omessa adozione di specifiche misure in questi settori possa comportare la violazione di vari obblighi previsti dall’Accordo di Parigi⁴².

³⁹ Accordo di Parigi, art. 4, par. 2. Sul funzionamento del sistema, si veda in particolare: M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull’Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Rivista di diritto internazionale*, 3, 2017, pp. 719 ss. Tra l’altro, dalle prime determinazioni degli NDC, si evince la tendenza a considerare l’allevamento come un settore colpito dalle modificazioni climatiche, anziché come un agente di cambiamento dello stesso fenomeno; cfr. R. WILLIAMS, *Climate Change, Cattle, and the International Legal Order*, Oxford, London, New York, New Delhi, Sydney, 2024, p. 159.

⁴⁰ Gli NDC devono essere comunicati al Segretariato della Convenzione clima ogni cinque anni, a partire dal 2020. Solo 63 parti all’Accordo di Parigi hanno comunicato i propri NDC e, tra queste, non compaiono l’Italia e l’Unione europea (dati aggiornati al 6 ottobre 2025). Tra le iniziative più interessanti adottate a livello nazionale, si segnala l’accordo raggiunto in Danimarca, alla fine del 2024, tra governo, industria agricola e organizzazioni ambientali, con il quale s’intende ridurre le emissioni climalteranti derivanti dagli allevamenti di quasi 2.600.000 tonnellate entro il 2030, attraverso, tra l’altro, l’introduzione di un’apposita tassa. Gli allevatori saranno esonerati dal pagamento della stessa se ridurranno le emissioni del 40% rispetto alla media annuale attuale; i proventi derivanti dal gettito fiscale confluiranno in un fondo volto ad aiutare i produttori nella riduzione delle emissioni derivanti dai loro allevamenti. Per maggiori informazioni, v. Ministry of Food, Agriculture and Fisheries of Denmark, *The agreement on a green transition of the agricultural sector*, reperibile sulla rete interconnessa.

⁴¹ V., ad esempio, Canada, Stati Uniti e Svizzera.

⁴² Su questo punto, si vedano le osservazioni di M. LIMA, *The Livestock Sector and*

Inoltre, la discrezionalità riconosciuta alle parti nel determinare i propri NDC non è illimitata. Come ha sottolineato la Corte internazionale di giustizia nel parere sugli ‘obblighi degli Stati in materia di cambiamento climatico’, l’elaborazione e la comunicazione di NDC sono imposte da una norma pattizia e lo Stato che viola tale obbligo può incorrere in un illecito internazionale:

“It is well established that every internationally wrongful act of a State entails the international responsibility of that State. In the present context, the internationally wrongful act may range from breaches of treaty obligations, such as the procedural obligation of a State to prepare, communicate or implement NDCs under Article 4 of the Paris Agreement, to breaches of obligations under customary international law, such as the failure of a State to regulate emissions of GHGs under its duty to exercise due diligence to prevent significant harm, or its failure to conduct EIAs”⁴³.

Un’ultima osservazione riguarda i diritti di democrazia ambientale, che, come già ricordato, hanno particolare rilevanza nella realizzazione del principio SPC, ma che non risulta siano tutelati in modo particolarmente incisivo nel sistema in esame. L’Accordo di Parigi riconosce esplicitamente l’importanza dell’informazione, dell’educazione, della formazione e della partecipazione del pubblico ai processi decisionali⁴⁴; inoltre, l’art. 12 contiene un obbligo giuridico, consistente nel dovere delle parti di cooperare nel prendere misure adeguate (*as appropriate; selon qu’il convient*). A questa enunciazione, di carattere generale, non segue, però, alcuna precisazione, né rispetto ai provvedimenti che dovrebbero (o potrebbero) essere adottati, né rispetto agli ambiti in cui specifiche azioni dovrebbero (o potrebbero) essere intraprese per garantire la mes-

Potential Violations of the Paris Agreement, in *EJIL Talk!*, 31 ottobre 2024; sulle principali iniziative finora intraprese, a livello internazionale, per ridurre le emissioni di metano in ambito agro-alimentare, v. A. NOLLKAEMPER, *The Other ‘Transitioning Away’ Imperative: Meat as the Next Frontier in Global Climate Change Policy*, in *EJIL Talk!*, 7 gennaio 2025.

⁴³ Parere *clima*, par. 444.

⁴⁴ V. preambolo, parr.13 e 12. Disposizioni analoghe erano contenute anche nella Convenzione clima (art. 6) e nel Protocollo di Kyoto (art. 10.e).

sa a disposizione del pubblico di informazioni, l'accesso alle stesse e la partecipazione ai processi decisionali. Pertanto, le parti dispongono della massima discrezionalità nella scelta del tipo e del contenuto delle misure nazionali, a meno che la COP non adotti in futuro ulteriori decisioni⁴⁵.

Quanto al controllo sull'attuazione degli obblighi pattizi, il processo relativo alla definizione dei meccanismi istituzionali e procedurali del sistema di *non compliance* previsto dall'art. 15 dell'Accordo di Parigi è stato portato a termine solo di recente⁴⁶. Inoltre, a differenza della procedura relativa al Protocollo di Kyoto (considerata tra le più severe per le conseguenze ricollegabili a ipotesi di inadempimento⁴⁷ e probabilmente, proprio per questo, poco gradita agli Stati), quella dell'Accordo di Parigi è esclusivamente facilitativa. Nelle regole di procedura del Comitato di attuazione e *compliance*, si precisa, inoltre, *apertis verbis*, che tale organo non deve operare con intento punitivo⁴⁸.

Malgrado i limiti evidenziati, s'impone un'ultima riflessione, che si può trarre da un dato testuale importante: l'esplicito riconoscimento, nell'Accordo di Parigi, dell'interrelazione tra rischi derivanti da emissioni climalteranti e diritti umani. Nel preambolo si ricorda, infatti, che, nell'intraprendere azioni volte a far fronte al cambiamento climatico, le parti dovrebbero "rispettare, promuovere e considerare" i loro obblighi in materia di tutela dei diritti umani, tra cui:

⁴⁵ Sul valore aggiunto introdotto dall'art. 12 dell'Accordo di Parigi rispetto alle disposizioni contenute nella Convenzione clima e nel Protocollo di Kyoto, v. D. MISONNE e J. JENDROSKA, *Access to Information: The Hidden Human Rights Touch of the Paris Agreement?*, in J. JENDROSKA e M. BAR (eds.), *Procedural Environmental Rights. Principle X in Theory and Practice*, Cambridge, 2018, pp. 472 ss.

⁴⁶ V. Decisione 20/CMA.1, *Modalities and procedures for the effective operation of the Committee to facilitate implementation and promote compliance referred to in Article 15, paragraph 2, of the Paris Agreement*, doc. FCC/PA/CMA/2018/3/Add.2 del 19 marzo 2019, p. 59; Decisione 24/CMA.4, *Rules of procedure of the committee to facilitate implementation and promote compliance referred to in Article 15, paragraph 2, of the Paris Agreement*, doc. FCCC/PA/CMA/2022/10/Add.3 del 17 marzo 2023, p. 44.

⁴⁷ In caso di constatazione di *non compliance*, la parte inadempiente rischia, tra l'altro, la sospensione di alcuni diritti e privilegi; v. Decisione 27/CMP.1, doc. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3 del 30 marzo 2006, p. 92, punto 15.

⁴⁸ *Rules of procedure*, cit., regola 15, par. 2.

“(...) *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*”⁴⁹.

Come è stato opportunamente osservato, in assenza di concrete misure di attuazione, le disposizioni dell’Accordo di Parigi a sostegno di un approccio integrato tra gestione dei rischi climatici e tutela dei diritti umani rischiano di restare “(...) *mostly vague and incantatory*”⁵⁰. Tuttavia, l’esplicito riconoscimento dell’intersezione tra cambiamento climatico e tutela dei diritti umani è un risultato importante, considerate le resistenze che alcuni Stati continuano a manifestare, in vari contesti internazionali, rispetto all’affermazione di un autonomo diritto a un ambiente sano⁵¹. Peraltro, è anche grazie a questa inequivocabile presa d’atto che, negli anni più recenti, si è potuta sviluppare un’ampia giurisprudenza, nazionale e internazionale, in cui si sottolineano l’evidente incidenza del mancato ottemperamento degli obblighi di mitigazione delle (e adattamento alle) modificazioni climatiche da parte degli Stati sull’effettivo godimento di numerosi diritti umani, a livello individuale e collettivo⁵², e le

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ B. MAYER, *Human Rights in the Paris Agreement*, in *Climate Law*, 2016, 6, p. 117.

⁵¹ Per più ampie considerazioni, sia consentito fare rinvio a L. PINESCHI, *The Request to the International Court of Justice for an Advisory Opinion on Climate Change: Some Preliminary Remarks through the Lens of Statements Made upon the Adoption of Resolution 77/276*, in *The Italian Review of International and Comparative Law*, 2024, 1, pp. 21 ss.

⁵² Tra le pronunce più recenti, si vedano, in particolare: Corte europea dei diritti umani, Grande Camera, *Verein Klimasenioren Schweiz and Others c. Svizzera* (caso n. 53600/20), sentenza 9 aprile 2024, disponibile al sito della Corte europea (<https://hudoc.echr.coe.int>); Corte interamericana sui diritti umani, emergenza climatica e diritti umani, parere AO 32/25 del 29 maggio 2025, reperibile sulla rete interconnessa. Corte internazionale di giustizia, parere *clima*, par. 445 ss. Il parere del Tribunale internazionale del diritto del mare su cambiamento climatico e diritto internazionale (*Request for an Advisory Opinion Submitted by the Commission of Small Islands States on Climate Change and International Law* del 21 maggio 2024, disponibile al sito del Tribunale: <https://itlos.org>) non contiene riferimenti espressi alle possibili implicazioni in termini di rispetto di obblighi di tutela dei diritti umani e, per questa ragione, è stato oggetto di severe critiche in dottrina; v. D. DESIERTO, *Stringent Due Diligence’, Duties of Cooperation and Assistance to Climate Vulnerable States, and the Selective Integration*

conseguenze giuridiche ricollegabili alla constatazione di una violazione degli stessi⁵³. Ulteriori sviluppi giurisprudenziali potrebbero indurre gli Stati a realizzare sistemi alimentari nel rispetto di modi di produzione e consumo più sostenibili, quale strumento di attuazione del pieno godimento di diritti umani fondamentali, come il diritto alla vita, al cibo e alla salute, nonché dei diritti di democrazia ambientale.

4.3. *Le principali azioni intraprese dalla Conferenza delle parti per ridurre o eliminare modi di produzione e consumo alimentari insostenibili*

Se si osserva la prassi degli Stati attraverso le misure adottate nell'ambito delle COP alla Convenzione clima, non si può dire che la questione alimentare abbia occupato una posizione centrale. È solo dal 2017, infatti, che è stato avviato un progetto, volto ad attuare un'azione climatica con specifico riferimento all'agricoltura e alla sicurezza alimentare. Si tratta, però, di un processo a lungo termine, che dovrebbe portare all'adozione di misure concrete soltanto a partire dal 2026.

Più precisamente, ai due organi tecnici della Convenzione clima – il *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice* (SBSTA) e il *Subsidiary Body for Implementation* (SBI) – è stato affidato il compito di affrontare questioni relative all'agricoltura, attraverso, tra l'altro, l'organizzazione di *workshop* e riunioni di esperti, tenendo in considerazione le vulnerabilità dell'agricoltura rispetto ai cambiamenti climatici, per far fronte alla sicurezza alimentare (c.d. *Koronivia joint work on agriculture*)⁵⁴. Contestualmente, le parti alla Convenzione clima sono state invitate a sottoporre le loro opinioni (*views*) su una serie di temi, precisati

of External Rules in the ITLOS Advisory Opinion on Climate Change and International Law, EJIL Talk!, 3 giugno 2024; K. ELMAHMOUD, *The ITLOS Advisory Opinion: Human Rights as a Withered Branch of International Law?*, *ibidem*, S. THIN, *Playing Fast and Loose with Article 31(3)(c) VCLT: Lessons on Systemic Integration from the ITLOS Climate Change Opinion*, in *Netherlands International Law Review*, 2025, pp. 50 ss. Si vedano anche le dichiarazioni dei giudici: Kittichaisaree (parr. 25 ss.), Caffi (parr. 1-5) e Pawlak (parr. 1 ss.).

⁵³ Sulle conseguenze, a carico degli Stati, derivanti dalla violazione di obblighi di protezione del sistema climatico, v. Corte internazionale di giustizia, parere *clima*, parr. 445 ss.

⁵⁴ Decisione 4/CP.23 del 17 novembre 2017, doc. FCCC/CP/2017/11/Add.1 dell'8 febbraio 2018, p. 19, par. 1.

in un lungo elenco, non tassativo⁵⁵. Al termine di tale processo⁵⁶, preso atto delle raccomandazioni emerse durante i vari *workshop* organizzati nell'ambito del *Koronivia joint work on agriculture*⁵⁷, la COP 27 del 2022 ha affidato ai due organi tecnici un nuovo mandato, da realizzare entro il 2026⁵⁸.

Dalle raccomandazioni emerse nell'ambito del *Koronivia joint work on agriculture* e dal mandato conferito ai due organi tecnici nel quadro del *Sharm el Sheik Joint work on implementation of climate action on agriculture and food security*⁵⁹, si possono dedurre alcuni elementi interessanti. Per quanto riguarda le prime, si pensi, ad esempio, al riconoscimento del ruolo centrale dei fertilizzanti e della gestione delle deiezioni⁶⁰ e alla presa d'atto della necessità di migliorare la sostenibilità della produzione alimentare e il benessere animale⁶¹. Appare, inoltre, apprezzabile che sia stata sottolineata l'esigenza di un approccio olistico e inclusivo nella gestione del suolo⁶² e di un approccio sistemico e integrato nell'uso so-

⁵⁵ *Ibid.*, par. 2.

⁵⁶ V. *Koronivia roadmap*, doc. FCCC/SBI/2018/9 del 3 luglio 2018 - *Annex I*, p. 27 (e allegato ad analogo documento SBSTA).

⁵⁷ Con la Decisione 4.CP/23 del 19 novembre 2017, la COP 23 aveva chiesto agli Stati parti di trasmettere osservazioni in merito, tra l'altro a: "(b) *Methods and approaches for assessing adaptation, adaptation co-benefits and resilience*; (c) *Improved soil carbon, soil health and soil fertility under grassland and cropland as well as integrated systems, including water management*; (d) *Improved nutrient use and manure management towards sustainable and resilient agricultural systems*; (e) *Improved livestock management systems*; (f) *Socioeconomic and food security dimensions of climate change in the agricultural sector*", doc. FCC/CP/2017/11/Add.1 dell'8 febbraio 2018, p. 19.

⁵⁸ *Sharm el Sheik Joint work on implementation of climate action on agriculture and food security*, Decisione 3/CP.27 del 20 novembre 2022, doc. FCCC/CP/2022/10/Add.1 del 17 marzo 2023, p. 16.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ "(...) [*S*]oil and nutrient management practices and the optimal use of nutrients, including organic fertilizer and enhanced manure management, lie at the core of climate-resilient, sustainable food production systems and can contribute to global food security", Decisione 3/CP.27, par. 2.h).

⁶¹ "(...) [*I*]mproving sustainable production and animal health, aiming to reduce greenhouse gas emissions in the livestock sector while enhancing sinks on pasture and grazing land, can contribute to achieving long-term climate objectives", *ibid.*, par. 2.j).

⁶² "(...) Issues relating to soil carbon, soil health and soil fertility (...) should be dealt with in a holistic and inclusive manner", *ibid.*, par. 2.g).

stenibile dell'acqua e del suolo, nel rispetto delle conoscenze scientifiche e di quelle delle popolazioni indigene o locali⁶³.

Era, però, necessario attendere tanti anni per arrivare a conclusioni che, da tempo, emergevano chiaramente da ampi e approfonditi studi scientifici e dall'applicazione dei principi generali in materia di tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile (si pensi soltanto ai principi di prevenzione e integrazione)? Se si considera la questione in una prospettiva di cauto ottimismo, è possibile ritenere che sia in corso un paziente lavoro di diplomazia internazionale volto a indurre la generalità degli Stati ad affrontare seriamente il problema dell'impatto delle produzioni alimentari sulle modificazioni climatiche, fermo restando che non mancano le rassicurazioni sul fatto che "solutions are context-specific and take into account national circumstances"⁶⁴ e che, nell'adozione di misure di mitigazione, il principio CBDR sarà rigorosamente rispettato⁶⁵. Non si può, tuttavia, escludere che alcuni Stati stiano tentando di procrastinare *ad libitum* l'adozione di misure internazionali incisive.

In attesa che il processo negoziale testé menzionato sia portato a compimento, varie iniziative sono state intraprese al fine di ridurre le emissioni di metano, che, come già ricordato, derivano in gran parte dal settore agricolo e incidono gravemente sul riscaldamento globale⁶⁶. Fra queste, basti ricordare che, nel 2021, la COP 26 ha invitato gli Stati parti a considerare l'adozione di ulteriori azioni, al fine di ridurre emissioni diverse dalla CO₂, *incluso il metano*, entro il 2030⁶⁷. All'inizio della stessa COP, è stato lanciato il *Global Methane Pledge* (GMP)⁶⁸, che prevede l'impegno di 159 Stati e dell'Unione europea (UE)⁶⁹ a 'lavorare insieme' per ridurre le emissioni globali di metano di origine antropica di almeno

⁶³ *Ibid.*, par. o). Si veda, inoltre, la c.d. *FAO Roadmap*, presentata dalla FAO in occasione della COP 28: FAO, *Achieving SDG2 without Breaching the 1.5C Threshold: A Global Roadmap. How Agrifood Systems Transformation through Accelerated Climate Action Will Help Achieving Food Security and Nutrition, Today and Tomorrow*, 2023.

⁶⁴ Decisione 3/CP.27, preambolo, ottavo paragrafo. Inoltre, l'adozione di un approccio olistico deve tenere in considerazione le "regional, national and local circumstances", *ibid.*, par. 14.a).

⁶⁵ *Ibid.*, par. 15.

⁶⁶ V. *supra*, par. 4.1.

⁶⁷ *Glasgow Climate Pact*, Decisione 1/CP.26 del 13 novembre 2021, par. 19.

⁶⁸ Testo reperibile sulla rete interconnessa.

⁶⁹ L'elenco dei partecipanti è disponibile al sito del GMP.

il 30%, rispetto ai livelli del 2020, entro il 2030⁷⁰. Più precisamente, l'impegno consiste nell'intraprendere

“(...) comprehensive domestic actions to achieve that target, focusing on standards to achieve all feasible reductions in the energy and waste sectors and seeking abatement of agricultural emissions through technology innovation as well as incentives and partnerships with farmers”⁷¹.

Allo stato attuale, però, sembra che l'attenzione degli Stati che hanno sostenuto il GMP sia concentrata sulla riduzione delle emissioni provenienti, soprattutto, dal settore energetico, anziché dal settore alimentare⁷². Solo un esiguo numero di Stati ha, inoltre, sottoscritto una lettera indirizzata ai Ministri delle finanze degli Stati membri dell'OCSE, volta a favorire la riduzione del consumo di carne attraverso la determinazione del costo delle emissioni di GHG derivanti dai loro settori agro-alimentari⁷³.

Tornando, infine, alle azioni della COP alla Convenzione clima volte ad attuare il principio 8 della Dichiarazione di Rio, può essere utile ricordare la recente *Declaration on Sustainable Agriculture, Resilient Food Systems and Climate Action*, adottata, a livello di Capi di Stato e di governo a Dubai, il 1° dicembre 2023, nell'ambito della COP 28 (in seguito: *COP28 Declaration on Food and Agriculture*⁷⁴). In base ad essa, le parti, oltre ad affermare che qualsiasi azione volta alla piena realizzazione degli obiettivi dell'Accordo di Parigi deve includere i sistemi agricoli e alimentari⁷⁵, si sono impegnate, tra l'altro, ad adottare metodi di produzione e di consumo più sostenibili, nel rispetto di un approccio integrato⁷⁶, del

⁷⁰ GMP, par. 1.

⁷¹ *Ibid.*, par. 2.

⁷² M. HILLSDONE, *'Blindspot' over methane emissions puts dairy and beef sectors at risk, say investors*, Reuters, 17 giugno 2024.

⁷³ Si veda il sito della True Animal Protein Price Coalition (<https://tappcoalition.eu>). I firmatari sono cinque Stati africani (Guinea, Liberia, Nigeria, Repubblica Democratica del Congo, Uganda) e 21 Stati insulari del Pacifico.

⁷⁴ Testo reperibile sulla rete interconnessa. La dichiarazione è stata approvata da 134 Stati, tra cui Argentina, Brasile, Cina, Italia e Stati Uniti, e dall'Unione europea. Altri Stati si sono aggiunti al termine della COP 28.

⁷⁵ *COP28 Declaration on Food and Agriculture*, preambolo, par. 9.

⁷⁶ *“Strengthening the integrated management of water in agriculture and food sys-*

principio dello sviluppo sostenibile⁷⁷ e con l'obiettivo di ridurre la condizione di vulnerabilità di tutti i contadini, i pescatori e gli altri produttori di alimenti derivanti dall'impatto delle modificazioni climatiche⁷⁸. A titolo d'esempio, viene anche esplicitamente enunciato lo scopo di attuare metodi di produzione e consumo più sostenibili, attraverso, tra l'altro, la riduzione degli sprechi e dei rifiuti alimentari⁷⁹.

L'esigenza di un'urgente trasformazione dell'agricoltura e dei sistemi alimentari è esplicitamente riconosciuta⁸⁰, ma il documento finale non è giuridicamente vincolante e, in generale, l'attenzione appare più concentrata sull'adattamento alle modificazioni climatiche che non sulla mitigazione delle stesse. È, tuttavia, prevista una scadenza temporale: gli Stati intendono rafforzare i loro "rispettivi sforzi comuni" entro il 2025; una ricognizione dei progressi realizzati e la valutazione dei passi successivi da compiere è prevista nello stesso anno, in occasione della COP 29⁸¹.

Sempre nella prospettiva dell'adattamento alle modificazioni climatiche, appare apprezzabile che, a conclusione del primo bilancio globale concernente i progressi collettivi realizzati in attuazione dell'oggetto e dello scopo dell'Accordo di Parigi⁸², la COP abbia ritenuto necessario sollecitare le parti a

"(...) [a]ttaining climate-resilient food and agricultural production and supply and distribution of food, as well as increasing sustainable and

tems at all levels to ensure sustainability and reduce adverse impacts on communities that depend on these inter-related areas", COP28 Declaration on Food and Agriculture, obiettivi, par. 4.

⁷⁷ *"Maximize the climate and environmental benefits – while containing and reducing harmful impacts – associated with agriculture and food systems by conserving, protecting and restoring land and natural ecosystems, enhancing soil health, and biodiversity, and shifting from higher greenhouse gas-emitting practices to more sustainable production and consumption approaches, including by reducing food loss and waste and promoting sustainable aquatic blue foods", COP28 Declaration on Food and Agriculture, obiettivi, par. 5.*

⁷⁸ *COP28 Declaration on Food and Agriculture, obiettivi, par. 1.*

⁷⁹ *Ibid.*, par. 5 (corsivo aggiunto).

⁸⁰ *"We affirm that agriculture and food systems must urgently adapt and transform in order to respond to the imperatives of climate change", ibid.*, par. 10.

⁸¹ *Ibid.*, p. 3.

⁸² Tale valutazione è esplicitamente prevista dall'art. 14 dell'Accordo di Parigi.

*regenerative production and equitable access to adequate food and nutrition for all*⁸³.

Nella stessa decisione, le parti sono anche incoraggiate ad attuare un approccio integrato e soluzioni multisettoriali, comprendenti, tra l'altro, un'agricoltura sostenibile, sistemi alimentari resilienti, soluzioni naturalistiche e approcci ecosistemici⁸⁴. L'indicazione è chiara, coerente con gli obiettivi del principio SPC e del diritto umano a un cibo adeguato⁸⁵. Si accenna, inoltre, all'esigenza di un approccio partecipativo e al rispetto delle conoscenze delle popolazioni indigene e locali⁸⁶. Non viene, però, adottata alcuna misura volta a imporre alle parti specifiche regole di condotta.

5. Biodiversità

5.1. Perdita di biodiversità e sistemi alimentari

La produzione alimentare risulta al primo posto tra le possibili cause di perdita di biodiversità a livello globale:

*“Over the past 50 years, the biggest driver of habitat loss has been the conversion of natural ecosystems for crop production or pasture. The area of land occupied by agriculture has increased by around 5.5 times since 1600 and is still increasing. Currently, cropping and animal husbandry occupy about 50 per cent of the world’s habitable land”*⁸⁷.

⁸³ Decisione 1/CMA.5, par. 63.b), doc. FCCC/PA/2023/16/Add.1 del 15 marzo 2024, p. 2.

⁸⁴ *Ibid.*, par. 55.

⁸⁵ V., in particolare, ICESCR, art. 11, par. 2.a), e Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment No. 12, The right to adequate food (Article 11)*, doc. NU E/C.12/1999/5 del 12 maggio 1999.

⁸⁶ Decisione 1/CMA.5, par. 63.b).

⁸⁷ T.G. BENTON, C. BIEG, H. HARWATT *et al.*, *Food System Impacts on Biodiversity Loss. Three Levers for Food System Transformation in Support of Nature*, Chatham House, 2021, p. 6.

La produzione alimentare incide sugli habitat, sulla qualità e la quantità delle risorse idriche disponibili e sulla varietà di specie animali⁸⁸. Tale produzione comporta, inoltre, perdita di biodiversità attraverso l'impiego di pesticidi, erbicidi e fertilizzanti chimici, nonché attraverso il suo contributo al cambiamento climatico⁸⁹.

Limitando l'attenzione all'agricoltura, non si può ignorare l'impatto sul funzionamento degli ecosistemi derivante, ad esempio, dall'espansione delle colture, con conseguenti processi di deforestazione e perdita di biodiversità che, in alcune aree del mondo, raggiungono livelli drammatici⁹⁰. Le monoculture intensive risultano più vulnerabili alle aggressioni patogene a causa dell'impoverimento degli ecosistemi in cui esse si inseriscono; un accresciuto ricorso a erbicidi e pesticidi chimici comporta un'ulteriore riduzione della diversità delle specie e delle loro possibili interazioni. La distruzione degli ecosistemi può portare alla trasmissione di malattie, dagli animali all'uomo, con effetti pandemici, come è accaduto nel caso del COVID-19⁹¹.

⁸⁸ "(...) a small number of farmed animal species (mainly cows and pigs) now dominate global biomass. Together, they account for 60 per cent of all mammal species by mass, compared to 4 per cent for wild mammals and 36 per cent for humans. Farmed chickens now account for 57 per cent of all bird species by mass, whereas wild birds make up 29 per cent of the total (...). Animal farming now occupies 78 per cent of agricultural land globally", *ibid.*, p. 7.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ "Converting land to agriculture results in habitat destruction and biodiversity loss because the clearance of natural ecosystems, such as forests, removes the sources of shelter and food that wildlife species depend on to survive and thrive. According to the 'Red List' maintained by the International Union for Conservation of Nature (IUCN), agriculture is an identified threat to 24,000 of the 28,000 species so far documented by IUCN as at risk of extinction", *ibid.* Sull'impatto della produzione industriale su larga scala di olio di palma, soia e carne, v. FRIENDS OF THE EARTH, *Replanting Agricultural Biodiversity in the CBD. Agricultural Biodiversity's Role in the Convention on Biological Diversity*, marzo 2022, p. 7.

⁹¹ Sull'intersezione tra diverse cause di trasmissione di malattie zoonotiche (ivi inclusa la distruzione degli habitat) si vedano, *ex multis*: R.K. PLOWRIGHT, A.N. AHMED, T. COULSON *et al.*, *Ecological Countermeasures to Prevent Pathogen Spillover and Subsequent Pandemics*, in *Nature Communications*, 2024; B. BHATIA, S. SONAR, S. KHAN *et al.*, *Pandemic Proofing: Intercepting Zoonotic Spillover Events*, in *Pathogens*, 2024, 12, pp. 1067 ss.; sulla connessione tra mercati alimentari e trasmissione di SARS-CoV-2, v. P. ZHU e Z. LI-SHI, *SARS-CoV-2 Spillover Events. Spillover from Mink to Humans Highlights SARS-CoV-2 Transmission Routes from Animals*, in *Science*, 8 gennaio 2021, 6525, pp. 120 ss.

I progressi della scienza e della tecnica possono contribuire efficacemente alla riduzione dell'impatto ambientale dell'agricoltura⁹² e l'applicazione di alcune tecnologie alla produzione agricola può fornire nuove opportunità⁹³; le innovazioni possono anche avere, però, conseguenze pregiudizievoli per gli ecosistemi se non sono gestite nel rispetto del principio di precauzione⁹⁴.

Notevoli, possono essere, infine, le implicazioni connesse alla globalizzazione dei sistemi alimentari e dei sistemi di trasporto e di vendita a essi collegati. Il commercio internazionale può contribuire ad alterare gli equilibri ambientali locali, attraverso, ad esempio, l'introduzione di specie aliene o la trasmissione di malattie alle specie autoctone. Il commercio internazionale può, inoltre, trasformarsi in uno strumento di "esportazione" di problemi ambientali. Ad esempio:

*"(...) the intensive animal production based on concentrate feeds that takes place in Europe and China affects not only the surrounding environment, but also the environments where the raw materials for these feeds are produced, for instance through the expansion of soybean production into native forests in South America"*⁹⁵.

Il fenomeno dell'omologazione delle diete a livello globale incide pesantemente sulla conservazione della biodiversità:

"Worldwide, the use of three cereals (maize, wheat and rice) has increased at the expense of local and often better adapted and more nutritious crops such as small-grain cereals and pulses (...). In many developing countries people tend to perceive traditional food crops as poor people's food. For example, in much of sub-Saharan Africa maize is perceived to be a 'modern' crop and is promoted over traditional small

⁹² Si pensi all'impiego della robotica e delle nanotecnologie; per alcuni esempi, v. FAO - Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture, *The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture*, Rome, 2019, p. 93.

⁹³ Sulle opportunità derivanti, in particolare, dalle tecnologie digitali, v. *Agriculture technology for sustainable development: leaving no one behind. Report of the Secretary-General*, doc. NU A/76/227* del 26 luglio 2021, pp. 6 ss.

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 93 ss.

⁹⁵ *Ibid.*, pp. 75.

grains by governmental extension services or private input suppliers (...). Preference for traditional foods may decline for other reasons, such as their longer processing and cooking times”⁹⁶.

L'imposizione di modelli di perfezione estetica di alcuni prodotti alimentari, soprattutto frutta e verdura, da parte, specialmente, della grande distribuzione, ha, infine, rilevanti implicazioni non solo in termini di incremento della produzione di rifiuti, ma anche a livello produttivo, in quanto può indurre gli agricoltori a privilegiare particolari varietà o metodologie, con un conseguente impatto sulla biodiversità.

La conversione a sistemi alimentari più sostenibili passa, dunque, attraverso una più efficace protezione degli habitat e degli ecosistemi, ma richiede anche un cambiamento dei metodi di produzione e delle abitudini alimentari. Può essere, quindi, utile stabilire se, e in che misura, le norme internazionali a tutela della biodiversità contribuiscano alla realizzazione di questo ambizioso obiettivo.

5.2. Sostenibilità ambientale e modi di produzione e consumo alimentari insostenibili nel sistema della Convenzione sulla biodiversità

La Convenzione sulla diversità biologica (Rio de Janeiro, 5 giugno 1992; in seguito: CBD)⁹⁷, vale a dire l'unico accordo ambientale multilaterale che affronti la questione delle specie e degli habitat in modo globale e secondo un approccio olistico⁹⁸ ed ecosistemico⁹⁹, contiene due soli

⁹⁶ *Ibid.*, p. 76.

⁹⁷ UNTS, vol. 1760, p. 79. La Convenzione, entrata in vigore il 29 dicembre 1993, vincola 195 Stati e l'Unione europea. Gli Stati Uniti hanno firmato, ma non ratificato. Per un'indagine approfondita sul contenuto e le implicazioni giuridiche della CBD, v. A. GILLESPIE, *Conservation, Biodiversity and International Law*, Cheltenham e Northampton, 2011; Ch.R. MC MANIS e B. ONG (eds.), *Routledge Handbook of Biodiversity and the Law*, London, 2017; P. SANDS e J. PEEL, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, Fourth ed., 2018, pp. 384 ss.; A. BOYLE e C. REDGWELL, *Birnie, Boyle and Redgwell's International Law and the Environment*, Oxford, Fourth ed., 2021, pp. 617 ss.

⁹⁸ Sul regime giuridico internazionale a tutela delle specie animali, si vedano in particolare: MAFFEI, *La protezione internazionale delle specie animali minacciate*, Padova, 1992; M. BOWMAN, P. DAVIES, C. REDGWELL (eds.), *Lyster's International Wildlife Law*, Second ed., Cambridge, 2011.

⁹⁹ Per la definizione di “ecosistema”, v. CBD, art. 2. Quanto alla definizione di

riferimenti, rispettivamente, al cibo e all'agricoltura¹⁰⁰. Il primo compare nel preambolo, ove le parti – ponendosi, evidentemente, in una prospettiva antropocentrica – si dichiarano consapevoli del fatto che:

“(...) *conservation and sustainable use of biological diversity is of critical importance* [*revêtent la plus haute importance* nella versione francese] *for meeting the food, health and other needs of the growing world population*”¹⁰¹.

Il secondo è contenuto nell'Allegato I, che menziona espressamente, tra le componenti della diversità biologica che sono considerate importanti ai fini della sua conservazione e sviluppo sostenibile: “[s]pecies and communities which are: (...) of medicinal, *agricultural* or other economic value”¹⁰². Più precisamente, le parti s'impegnano – ma solo nei limiti di una delle innumerevoli formule meramente esortative (“as far as possible and as appropriate”) di cui è disseminato il testo della CBD – a identificare e monitorare tali componenti ai fini della conservazione *in situ* (art. 8) e dell'uso sostenibile delle componenti della biodiversità (art. 10)¹⁰³.

A prescindere dagli espliciti riferimenti precedentemente menzionati, appare evidente che le attività riconducibili al settore alimentare rientra-

“approccio ecosistemico, v. decisione COP VII/11, *Ecosystem approach*, doc. UNEP/CBD/COP/DEC/VII/11 del 13 aprile 2004, *Annex I*, par. 1 (“*The ecosystem approach is a strategy for the integrated management of land, water and living resources that promotes conservation and sustainable use in an equitable way*”). Nello stesso Allegato si precisa che: “(...) *humans, with their cultural diversity, are an integral component of many ecosystems*”, *ibid.*, par. 2. Nella Decisione VII/11, alle parti viene raccomandato, tra l'altro, di “*Promote the application of the ecosystem approach in all sectors with potential impacts on biodiversity and ecosystems [quindi, agricoltura compresa], as well as inter-sectoral integration*”. La stessa decisione promuove l'applicazione dell'approccio ecosistemico “*in all sectors with potential impacts on biodiversity and ecosystems, as well as inter-sectoral integration*” (par. 10.c).

¹⁰⁰ Sulla scarsa attenzione riservata all'agricoltura nella CBD e, per molti anni, nelle decisioni della COP, v. Friends of the Earth, *Replanting Agricultural Biodiversity in the CBD. Agricultural Biodiversity's Role in the Convention on Biological Diversity*, March 2022. Più in generale, sulle possibili interrelazioni tra agricoltura sostenibile e biodiversità, v. FAO, *Sustainable Agriculture for Biodiversity - Biodiversity for Sustainable Agriculture*, 2018.

¹⁰¹ Preambolo, par. 20 (corsivo aggiunto).

¹⁰² *Annex I*, par. 2 (corsivo aggiunto).

¹⁰³ Art. 7.a).

no nell'ambito di applicazione della CBD nel suo complesso e assumono una rilevanza fondamentale nella realizzazione dei suoi tre principali obiettivi: conservazione della biodiversità (qualificata dalla Convenzione come "a common concern of humankind"¹⁰⁴); uso sostenibile dei suoi elementi; equa condivisione dei benefici derivanti dall'utilizzazione delle risorse genetiche (art. 1)¹⁰⁵.

Cenni al cibo si rinvencono anche nei due Protocolli alla CBD, concernenti, rispettivamente, la biosicurezza (in seguito: Protocollo di Cartagena¹⁰⁶) e l'accesso alle risorse genetiche (in seguito: Protocollo di Nagoya¹⁰⁷). Nel primo, agli art. 7, par. 2 e 3 (*Application of the Advance Informed Agreement Procedure*), 11 (*Procedure for Living Modified Organisms Intended for Direct Use as Food or Feed, or for Processing*) e 18

¹⁰⁴ Preambolo, par. 3.

¹⁰⁵ Sui collegamenti tra agricoltura e biodiversità e le possibili implicazioni a livello di diritto internazionale, v. A.P. KAMERI-MBOTE e P. CULLET, *Agro-Biodiversity and International Law - A Conceptual Framework*, in *Journal of Environmental Law*, 1999, 2, pp. 257 ss.; C. CHIAROLLA, *Agriculture and Biodiversity Conservation*, in E. MORGERA e J. RAZZAQUE (eds.), *Biodiversity and Nature Protection Law*, Cheltenham e Northampton, 2017, pp. 251 ss.; E. MORGERA e A. SABA, *Sustainable Agricultural Production, Environmental Sustainability and Food Security: How to Frame the Legal Intervention*, in M. AL-ABRESE, S. ROLANDI, A. SABA et al. (eds.), *Agricultural Law: Current Issues from a Global Perspective*, Cham, 2017, pp. 15 ss. La gestione delle risorse genetiche in alto mare è oggetto del recente Accordo sulla conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica marina in aree al di fuori della giurisdizione nazionale (New York, 19 giugno 2023) (Accordo BBNJ), testo disponibile al sito: <https://treaties.un.org>, non ancora in vigore. Sull'Accordo v. G.M. FARNELLI (a cura di), *Biodiversità e mare: il traguardo dell'Accordo BBNJ*, Bologna, 2024.

¹⁰⁶ Protocollo di Cartagena alla Convenzione sulla diversità biologica concernente la biosicurezza (Nairobi, 15 maggio 2000), testo reperibile sulla rete interconnessa, entrato in vigore l'11 settembre 2003 (in seguito: Protocollo di Cartagena). Del Protocollo sono parti 172 Stati e l'Unione europea. Gli Stati Uniti non hanno né firmato né ratificato.

¹⁰⁷ Protocollo di Nagoya alla Convenzione sulla diversità biologica concernente l'accesso alle risorse genetiche e la condivisione, giusta ed equa dei vantaggi derivanti dalla loro utilizzazione (Nagoya, 29 ottobre 2010), testo disponibile al sito della CBD, entrato in vigore il 12 ottobre 2014. Del Protocollo sono parti 141 Stati e l'Unione europea. L'Italia ha firmato, ma non ratificato; Federazione Russa, Israele e Stati Uniti non hanno né firmato né ratificato. Per un commento al Protocollo di Nagoya, v. E. MORGERA, E. TSIUMANI e M. BUCK (eds.), *Unravelling the Nagoya Protocol. A Commentary on the Nagoya Protocol on Access and Benefit-Sharing to the Convention on Biological Diversity*, Leiden e Boston, 2014.

(*Handling, Transport, Packaging and Identification*); mentre, nel secondo, nel preambolo¹⁰⁸, all'art. 8.c)¹⁰⁹ e nell'Allegato, che elenca, a titolo esemplificativo, i vantaggi, monetari e non monetari, che possono derivare dal sistema di condivisione, giusta ed equa, delle risorse genetiche disciplinato dal Protocollo¹¹⁰.

Un ultimo cenno merita, infine, il controllo sull'attuazione degli obblighi nel sistema della CBD. Procedure di *non compliance* sono previste dai Protocolli di Cartagena (art. 34) e Nagoya (art. 30) e sono state istituite, rispettivamente, nel 2004¹¹¹ e nel 2014¹¹². Entrambe le procedure hanno carattere facilitativo e di supporto, ove quest'ultimo consiste, ad esempio, nella messa a disposizione di¹¹³ (o nell'agevolare l'accesso a¹¹⁴) forme di assistenza tecnica e finanziaria, trasferimento di tecnologia, o misure di formazione o *capacity-building*.

Dai rapporti dei rispettivi Comitati di *compliance* risultano, purtroppo, alcuni dati negativi. Innanzi tutto, i ritardi nell'attuazione degli obblighi convenzionali non sono causati solo dalla carenza di risorse finanziarie, ma anche da mancanza di volontà politica¹¹⁵. Più in generale, emerge la preoccupazione per evidenti divergenze tra le legislazioni nazionali, sia in relazione alla nozione di 'organismi viventi modificati', sia nella

¹⁰⁸ "Recognizing the interdependence of all countries with regard to genetic resources for food and agriculture as well as their special nature and importance for achieving food security worldwide and for sustainable development of agriculture in the context of poverty alleviation and climate change", preambolo, par. 16.

¹⁰⁹ "In the development and implementation of its access and benefit-sharing legislation or regulatory requirements, each Party shall: (...) (c) Consider the importance of genetic resources for food and agriculture and their special role for food security".

¹¹⁰ Più precisamente: "Research directed towards priority needs, such as health and food security, taking into account domestic uses of genetic resources in the Party providing genetic resources" e "Food and livelihood security benefits", Annex, par. 2.m) e o).

¹¹¹ Decisione BS-1/7, *Establishment of procedures and mechanisms on compliance under the Cartagena Protocol on Biosafety*, doc. UNEP/CBD/BS/COP-MOP/1/15 del 14 aprile 2004, pp. 98 ss.

¹¹² Decisione NP-1/4, *Cooperative procedures and institutional mechanisms to promote compliance with the Nagoya Protocol and to address cases of non-compliance*, doc. UNEP/CBD/NP/COP-MOP/DEC/1/4 del 20 ottobre 2014, p. 1.

¹¹³ Decisione BS-1/7, Allegato, sezione VI, par.1.b).

¹¹⁴ Decisione NP-1/4, Allegato, punto F, par. 3.b).

¹¹⁵ V., ad esempio, doc. CBD/CP/CC/19/5 del 2 maggio 2024, par. 29.

disciplina legislativa dei nuovi progressi nel campo delle biotecnologie, come la modifica del genoma¹¹⁶. Appare, invece, particolarmente positivo, sul piano della realizzazione della democrazia ambientale, il fatto che il Comitato di *compliance* istituito nell'ambito del Protocollo di Nagoya includa, tra i suoi 15 membri, due rappresentanti di comunità indigene o locali.

Quanto alla responsabilità per eventuali danni, solo il Protocollo di Cartagena è corredato da uno strumento *ad hoc*¹¹⁷, ma meno della metà delle parti al Protocollo risulta ad esso vincolata¹¹⁸.

Non essendo possibile, in questa sede, proporre un'analisi sistematica di tutte le norme della CBD, dei suoi Protocolli e delle misure successivamente adottate dalla COP che possono avere implicazioni, dirette o indirette, in termini di produzione e consumo alimentare sostenibile, l'attenzione si concentrerà soltanto sulle azioni intraprese nel quadro dei piani strategici per la biodiversità 2011-2020 e 2022-2030 e in alcuni particolari ambiti: nutrizione e diete alimentari sostenibili; riforma ed eliminazione degli incentivi pericolosi; informazione e partecipazione del pubblico ai processi decisionali concernenti l'impiego di biotecnologie.

5.3. *Le principali azioni intraprese dalla Conferenza delle parti per ridurre o eliminare modi di produzione e consumo alimentari insostenibili*

5.3.1. *Gli obiettivi strategici: gli Aichi Targets e il Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*

Né la CBD, né i Protocolli di Cartagena e di Nagoya menzionano esplicitamente il cambiamento dei modi di produzione e consumo insostenibili come strumento per realizzare l'obiettivo della conservazione

¹¹⁶ *Ibid.*, par. 49. Per maggiori dettagli sul significato di alcuni termini, v. *infra*, nota 168.

¹¹⁷ *Nagoya-Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety* (Nagoya, 15 ottobre 2010), testo disponibile al sito della CBD, in vigore dal 5 marzo 2018. Nell'ambito di applicazione di tale Protocollo rientrano gli OVM che traggono origine da un movimento transfrontaliero e, tra questi, gli OVM “[i]ntended for direct use as food or feed, or for processing” (art. 3.a).

¹¹⁸ Più precisamente, 54 parti, tra cui l'Italia e l'Unione europea (ma non tutti i suoi Stati membri).

della biodiversità. In realtà, varie decisioni adottate dalla COP successivamente all'entrata in vigore della CBD hanno promosso l'adozione di modi di produzione e consumo sostenibili, ma solo in termini generici¹¹⁹, o accennando a possibili strumenti concreti, a titolo esemplificativo, come nel caso dell'agroecologia o delle c.d. eco-etichette¹²⁰.

La questione ha assunto la dimensione di obiettivo strategico solo nel 2010, in seguito all'adozione dei c.d. *Aichi Biodiversity Targets*, vale a dire i 20 obiettivi che avrebbero dovuto essere realizzati nell'ambito del Piano per la biodiversità 2011-2021. Più precisamente, il *Target 4* prevedeva che:

*“By 2020, at the latest, Governments, business and stakeholders at all levels have taken steps to achieve or have implemented plans for sustainable production and consumption and have kept the impacts of use of natural resources well within safe ecological limits”*¹²¹.

Con una successiva decisione (XIII/3 del 2016)¹²², l'agricoltura assu-

¹¹⁹ Decision X/44 on incentives measures, contenente l'invito alle parti e “other governments”: “(...) to foster, as appropriate, implementation of sustainable consumption and production patterns for the conservation and sustainable use of biodiversity, both in the public and the private sector, including through business and biodiversity initiatives, procurement policies that are in line with the objectives of the Convention, and development of methods to promote science-based information on biodiversity in consumer and producer decisions, consistent and in harmony with the Convention and other relevant international obligations”, doc. UNEP/CBD/COP/DEC/X/44 del 27 ottobre 2010, par. 12.

¹²⁰ V. decisione IX/6, doc. UNEP/CBD/COP/DEC/IX/6 del 9 ottobre 2008, par. 4.

¹²¹ Decisione X/2, *The Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the Aichi Biodiversity Targets*, doc. UNEP/CBD/COP/DEC/X/2 del 29 ottobre 2010.

¹²² *Strategic actions to enhance the implementation of the Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020 and the achievement of the Aichi Biodiversity Targets, including with respect to mainstreaming and the integration of biodiversity within and across sectors* (in seguito: *Aichi Biodiversity Targets*), decisione XIII/3, doc. CBD/COP/DEC/XIII/3 del 16 dicembre 2016, ove, tra l'altro, al par. 11, si precisa che: “(...) fundamental changes in consumption and production patterns to ensure sustainable production methods, as well as mutually supportive policy, legal, technical and financial measures in the agriculture, forests, fisheries and aquaculture among other sectors, are critical to meeting the 2030 Agenda for Sustainable Development”. Il sito della CBD contiene una precisazione terminologica: “Biodiversity mainstreaming is generally un-

meva particolare rilievo tra le azioni strategiche che avrebbero dovuto essere intraprese in attuazione del Piano per la biodiversità 2011-2020 e degli *Aichi Targets*. Oltre a prendere atto dell'imprescindibile collegamento tra conservazione della biodiversità, sicurezza alimentare e nutrizione¹²³ e del contributo positivo di alcune pratiche agricole nel mantenimento degli habitat e a sostegno della biodiversità¹²⁴, si riconosceva, infatti, che ci sono molte pratiche insostenibili che possono avere un impatto importante sulla biodiversità¹²⁵.

Venivano, pertanto, promosse alcune azioni. Tra queste, basti ricordare che le parti alla CBD venivano 'incoraggiate' e altri governi (quindi, anche Stati terzi) 'invitati':

*"(...) to promote and support, as appropriate, sustainable agricultural production, that may include increases in productivity based on the sustainable management of ecosystem services and functions, diversification of agriculture, agroecological approaches and organic farming, through the enhanced use of a diverse range of well-adapted crops and livestock, and their varieties and breeds, and of associated biodiversity in agricultural systems, including pollinators, pest-control organisms and soil organisms that promote nutrient cycling, thereby reducing the need for or replacing chemical inputs"*¹²⁶.

Al fine, inoltre, di accrescere gli effetti positivi e ridurre quelli negativi dell'agricoltura sulla biodiversità, si auspicava la promozione delle (e il supporto alle) innovazioni tecnologiche e alle conoscenze tradizionali

derstood as ensuring that biodiversity, and the services it provides, are appropriately and adequately factored into policies and practices that rely and have an impact on it", reperibile sulla rete interconnessa.

¹²³ "Recognizes the importance of biodiversity to food security and nutrition and its role in human health and well-being, including through the production of food, fibres, biofuels, and medicinal plants, as well as through their contribution to ecosystem processes and mitigation and adaptation to climate change", *Aichi Biodiversity Targets*, par. 19, p. 7.

¹²⁴ *Ibid.*, par. 20.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ *Ibid.*, par. 30.

che, in particolare, contribuiscono a una gestione integrata, efficiente e sostenibile dell'energia, dell'acqua e delle risorse del suolo¹²⁷.

Quanto alla riduzione dei rifiuti, al generico invito a limitare perdite e sprechi in tutte le fasi della produzione e del consumo del sistema alimentare “*including reducing post-harvest losses*”¹²⁸, si aggiungeva la raccomandazione, estesa, peraltro, ad attori non statali (*stakeholders*):

“(...) *to promote best practices from various sectors, such as campaigns to reduce food waste, and promote sustainable consumption, production and supply chains, and to share the lessons learned*”¹²⁹.

Come appare evidente, la decisione XIII/3, pur contenendo elementi più precisi del *Target 4*, non stabiliva azioni né vincolanti né misurabili. È stato, inoltre, osservato che, con tale decisione, si è cercato di bilanciare gli interessi dei contadini con quelli di un'intensificazione sostenibile delle attività agricole, ma non è stato affrontato il problema dell'agricoltura industriale su larga scala come principale causa di perdita di biodiversità¹³⁰.

Resta, comunque, il fatto che il *Target 4* (come molti altri obiettivi) degli *Aichi Targets* non è stato realizzato¹³¹. Esso è stato, tuttavia, riproposto, in modo assai più ampio e articolato, nell'ambito del Quadro mondiale della biodiversità di Kunming-Montreal (*Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*; in seguito: GBF¹³²), volto a porre termine alla perdita di biodiversità attraverso una strategia globale di attuazione della CBD e dei suoi Protocolli per il periodo 2022-2030, articolata in 23

¹²⁷ *Ibid.*, par. 31.

¹²⁸ *Ibid.*, par. 33.

¹²⁹ *Ibid.*, par. 34. Alle parti e agli Stati terzi si raccomandava, inoltre, (con le solite formule di rito precedentemente menzionate): “(...) *to engage with the public and private sectors and community economy to promote behavioural changes that help to achieve sustainable production and consumption patterns, and to reduce resource waste at all stages of production and consumption in food systems, including through educational and public awareness campaigns*”, *ibid.*, par. 90.

¹³⁰ Friends of the Earth, *Replanting Agricultural Biodiversity* cit., p. 14.

¹³¹ Sul mancato raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal *Target 4*, v. Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Global Biodiversity Outlook 5*, Montreal, 2020, p. 48.

¹³² Decisione XV/4, doc. CBD/COP/DEC/15/4 del 19 dicembre 2022, par. 13.

Target. In primo luogo, produzione e consumo sostenibile sono diventati oggetto di obiettivi separati. Più precisamente, la questione della ‘produzione sostenibile’ è considerata nel *Target* 10, con specifico riferimento, tra l’altro, all’agricoltura, alla pesca e alle foreste:

“Ensure that areas under agriculture, aquaculture, fisheries and forestry are managed sustainably, in particular through the sustainable use of biodiversity, including through a substantial increase of the application of biodiversity friendly practices, such as sustainable intensification, agroecological and other innovative approaches, contributing to the resilience and long-term efficiency and productivity of these production systems, and to food security, conserving and restoring biodiversity and maintaining nature’s contributions to people, including ecosystem functions and services”.

Il documento finale non contiene indicazioni precise circa le concrete modalità di attuazione di tale obiettivo; solo l’agroecologia è menzionata espressamente come esempio di approccio innovativo. Tuttavia, rispetto a una precedente bozza del testo di negoziato, che sembrava privilegiare la produttività come interesse prioritario, il testo infine adottato ha il merito di porre sostenibilità e produttività sullo stesso piano¹³³.

Il *Target* 16 è, invece, specificamente dedicato al ‘consumo sostenibile’ e richiede, in generale, di assicurare che le persone siano incoraggiate a (e messe nella condizione di) fare scelte sostenibili, attraverso l’adozione di misure di sostegno a livello politico, legislativo e regolamentare e migliorando l’educazione e l’accesso a informazioni accurate e possibili alternative. Particolarmente interessante, ai fini della nostra indagine, risulta il fatto che, nello stesso *target*, l’attenzione si concentri sul settore alimentare, stabilendo un termine temporale. Entro il 2030, l’impronta globale del consumo di cibo deve essere, infatti, ridotta in modo equo. Viene anche stabilito un obiettivo quantitativo, consistente nel dimezzare lo spreco alimentare globale. Anche in questo caso, però, oltre alla

¹³³ Si veda, ad esempio, il *Target* 7, che prevede, tra l’altro, la riduzione dell’*“overall risk from pesticides and highly hazardous chemicals by at least half, including through integrated pest management, based on science, taking into account food security and livelihoods”*.

definizione dello scopo da raggiungere, non risultano specificate le sue modalità di attuazione, data la genericità dei termini utilizzati: riduzione ‘significativa’ dei consumi eccessivi e riduzione ‘sostanziale’ (“diminuant considérablement” nella versione francese) della produzione di rifiuti.

In secondo luogo, la riduzione di modi di produzione e consumo insostenibili costituisce parte integrante di altri obiettivi perseguiti dal GBF. Ad esempio, il *Target 7* riguarda formalmente la riduzione dei rischi dell’inquinamento. La sua attuazione, incide, però, sui metodi utilizzati in varie attività produttive, incluse l’agricoltura e l’industria alimentare:

“Reduce pollution risks and the negative impact of pollution from all sources by 2030, to levels that are not harmful to biodiversity and ecosystem functions and services, considering cumulative effects, including: (a) by reducing excess nutrients lost to the environment by at least half, including through more efficient nutrient cycling and use; (b) by reducing the overall risk from pesticides and highly hazardous chemicals by at least half, including through integrated pest management, based on science, taking into account food security and livelihoods; and (c) by preventing, reducing, and working towards eliminating plastic pollution”¹³⁴.

L’obiettivo di assicurare modi di produzione e consumo sostenibili è anche perseguito dal *Target 15*, concernente la regolamentazione delle attività commerciali, ponendo particolare attenzione alle imprese multinazionali e alle istituzioni finanziarie. Alle parti viene, infatti, chiesto di:

“Take legal, administrative or policy measures to encourage and enable business, and in particular to ensure that large and transnational companies and financial institutions:
(a) Regularly monitor, assess, and transparently disclose their risks, dependencies and impacts on biodiversity, including with requirements for all large as well as transnational companies and financial institutions along their operations, supply and value chains, and portfolios;

¹³⁴ *Ibid.*, corsivo aggiunto.

(b) *Provide information needed to consumers to promote sustainable consumption patterns;*
 (c) *Report on compliance with access and benefit-sharing regulations and measures, as applicable;*
*in order to progressively reduce negative impacts on biodiversity, increase positive impacts, reduce biodiversity-related risks to business and financial institutions, and promote actions to ensure sustainable patterns of production*¹³⁵.

Quali sono, però, i vincoli giuridici che si pongono a carico delle parti alla CBD nel dare attuazione agli obiettivi menzionati? Formalmente, gli obiettivi elencati nel GBF risultano espressi in termini di obblighi positivi, senza mai ricorrere a mere formule esortative (“*Reduce (...)*”, *Target 7*; “*Ensure that (...)*”, *Target 10 e Target 16*; “*Take legal, administrative or policy measures (...)*”, *Target 15*). I termini temporali sono, inoltre, espressi in modo perentorio, in quanto le azioni previste in ogni *target* devono essere avviate immediatamente e portate a termine entro il 2030¹³⁶.

A prescindere da qualsiasi discussione sulla natura giuridica delle decisioni delle COP e del GBF in particolare¹³⁷, tale documento assume rilievo ai fini dell’interpretazione della CBD, sia che lo si consideri come un accordo successivo a tale convenzione, sia che lo si qualifichi come una prassi seguita dalle parti nell’applicazione della CBD ai sensi dell’art. 31.3.a) e b) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

Il problema fondamentale resta, però, l’effettiva attuazione degli obiettivi del GBF, e non solo perché alle parti vengono lasciati ampi margini di discrezionalità nella scelta dei mezzi da adottare e nella definizione di alcuni obiettivi sul piano quantitativo (“substantial increase

¹³⁵ *Target 15*, corsivo aggiunto.

¹³⁶ GBF, par. 13.

¹³⁷ Per una più approfondita riflessione sulla natura giuridica del GBF, v. F. EKARDT, P. GÜNTHER, K. HAGEMANN *et al.*, *Legally Binding and Ambitious Biodiversity Protection under the CBD, the Global Biodiversity Framework, and Human Rights Law*, in *Environmental Sciences Europe*, 2023, 80, pp. 13 ss. e J-B MERLIN, *Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique. Adoption du Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2023, 2, pp. 390-392.

of the application of biodiversity friendly practices”, *Target 10*; “*significantly* reducing overconsumption and *substantially* reducing waste generation”, *Target 16*). Occorre, infatti, che le parti s’impegnino anche ad adottare adeguati piani e programmi nazionali (in modo tale da assicurare un approccio globale) e che i dati nazionali possano essere confrontati e valutati nel rispetto di parametri condivisi. Solo in tal caso, le procedure di controllo svolte dagli organi di monitoraggio istituiti dalla CBD possono risultare efficaci.

Purtroppo, i primi risultati non sono confortanti. Dai dati emersi durante la prima COP della CBD, particolarmente concentrata sull’attuazione del GBF, al 31 ottobre 2024 risultava che solo 44 delle 196 parti alla Convenzione avevano pubblicato i loro piani o le strategie nazionali, rivisti e aggiornati, alla luce del GBF¹³⁸. Si aggiunga che non è stato possibile concordare le procedure di pianificazione, monitoraggio, rapporto e revisione dei progressi relativi all’attuazione del GBF, perché non è stato raggiunto un accordo su vari punti della bozza di decisione. Tra questi, sono rimasti in parentesi quadra sia l’indicatore 7.2, concernente la concentrazione di pesticidi nell’ambiente, sia gli indicatori relativi all’attuazione del *Target 16* (consumo sostenibile¹³⁹).

5.3.2. *Nutrizione e diete alimentari sostenibili*

La decisione della COP CBD VIII/23 del 2006, contenente un *Proposed framework for a cross-cutting initiative on biodiversity and nutrition*¹⁴⁰, è particolarmente interessante ai fini della nostra indagine. La questione alimentare viene, infatti, affrontata non solo in considerazione della sicurezza alimentare intesa nella sua dimensione economico-sociale, vale a dire di disponibilità di cibo sufficiente per condurre una vita

¹³⁸ Tra le 44 parti rientra l’Unione europea (ma non tutti i suoi Stati membri); quanto all’Italia, si precisa che “*Only the summary was submitted in an official United Nations language*”, decisione CBD/COP/16/L.25 del 1° novembre 20??, *Annex I*. Sono, invece, 119 le parti che hanno comunicato obiettivi nazionali allineati con il GBF; tra queste compare l’Unione europea, ma non l’Italia (*ibid.*, *Annex II*).

¹³⁹ Sul contributo dato dalla FAO a sostegno degli Stati, al fine di favorire l’attuazione degli obiettivi del GBF attraverso l’adozione di pratiche agricole rispettose della biodiversità, v. FAO, *Agri-NBSAPs Support Initiative: Supporting Countries in Their National Biodiversity Strategies and Action Plans for the Agrifood Sectors*, 2024.

¹⁴⁰ Doc. UNEP/CBD/COP/DEC/VIII/23 del 15 giugno 2006, sezione A, *Annex*.

dignitosa (*food security*), ma, in termini più generali, come *nutrizione sostenibile*. In questa prospettiva assume, quindi, rilievo la *ratio* dell’iniziativa nel suo complesso, consistente nel contrastare la semplificazione delle diete e dei sistemi agricoli e l’erosione delle culture alimentari¹⁴¹. Posto che la diversità alimentare rimane la scelta preferibile per la salute umana¹⁴², implicitamente si richiama l’attenzione sul fatto che ricchezza di biodiversità e qualità della nutrizione sono messe seriamente a repentaglio dalla globalizzazione e dalla conseguente importazione di stili di vita che poco o nulla hanno a che fare con le tradizioni locali:

*“Diversity is being replaced by uniformity in the agricultural marketplace, and in human diets more generally. Yet a diverse resource base remains critical to human survival, well-being, the elimination of hunger and providing the basis for adaptation to changing conditions (including environmental change). Promoting the broader use of biodiversity promises to contribute to improved human health and nutrition, while also providing opportunities for livelihood diversification and income generation. Indigenous and local communities, and the preservation of their local socio-cultural traditions and knowledge, play a critical role, as do women, for the maintenance of diverse food systems. These combined outcomes can serve to reduce poverty, providing important contributions to maintain and enhance biodiversity conservation efforts at multiple scales”*¹⁴³.

Da qui, il riconoscimento dell’importanza della dimensione, non solo sociale, ma anche culturale della sostenibilità alimentare e del contributo di tale dimensione alla conservazione degli ecosistemi:

*“(...) the social and cultural importance of food – as an inherent aspect of human existence and community organization – should be recognized as a positive motivating force for healthy diets and ecosystems”*¹⁴⁴.

¹⁴¹ *Ibid.*, par. 1.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ *Ibid.*, par. 5.

¹⁴⁴ *Ibid.*, par. 2.2.b).

Tra le attività promosse emerge, innanzi tutto, l'integrazione di considerazioni in materia di biodiversità, cibo e nutrizione nella realizzazione del diritto al cibo¹⁴⁵. Più in generale, vengono promosse, tra l'altro: la conservazione e l'uso sostenibile della diversità genetica, animale e vegetale; l'identificazione e la promozione di specie attualmente sottoutilizzate nell'alimentazione umana, nonché la loro conservazione e uso sostenibile; il sostegno a favore di tutte le forme di produzione alimentare delle comunità indigene e locali; la diversificazione delle coltivazioni; e il contenimento del fenomeno della perdita e dello spreco alimentare¹⁴⁶.

Un ulteriore motivo di interesse si riscontra, infine, sul piano metodologico. L'intera iniziativa si caratterizza per l'adozione di un approccio globale, basato sull'applicazione del principio di integrazione e dell'approccio ecosistemico, che, come abbiamo già ricordato, costituiscono i due 'capisaldi' del sistema della CBD¹⁴⁷.

Le parti (ma anche, nuovamente, "other Governments"¹⁴⁸) sono, quindi, sollecitate a integrare considerazioni concernenti biodiversità, cibo e nutrizione nei propri piani d'azione e strategie nazionali in materia di biodiversità¹⁴⁹. In questa prospettiva, risultano indispensabili adeguate politiche di comunicazione e di formazione dei soggetti interessati, vale a dire decisori politici, produttori e consumatori:

"Biodiversity programmes and policies can be made more relevant to policymakers and stakeholders, and more effective on the ground, by making clear the crucial links between biodiversity and human well-being. When rural people perceive that biodiversity has greater value through positive impacts on both income and health, they are more likely to maintain and protect it. In addition, issues of food production as they relate to nutrition and health can serve to mobilize both urban

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 6, par. 3.1, 3.2, 3.7, 3.8 e 3.15.

¹⁴⁷ "The initiative will apply the ecosystem approach, using interdisciplinary and inter-sectoral approaches in order to integrate health, education, agriculture and environmental objectives", *ibid.*, p. 3, par. 5.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Ibid.*

*and rural consumers who may not otherwise be motivated by environmental or ethical arguments to support agricultural sustainability*¹⁵⁰.

In ogni caso, le attività intraprese nell'ambito dell'iniziativa nel suo complesso devono avvenire nel rispetto del principio della partecipazione delle comunità interessate ai processi decisionali:

*“Activities under the initiative should be responsive to community needs and developed with full community participation and engagement. Activities should seek to increase participation of local and indigenous communities in national and international institutions, programmes and processes”*¹⁵¹.

5.3.3. Riforma ed eliminazione degli incentivi pericolosi

L'art. 11 della CBD contiene una specifica disposizione in materia di incentivi, stabilendo che le parti adottano misure economiche e socialmente idonee (“sound”; “rationelle”) che fungano da incentivi per la conservazione e l'uso sostenibile delle componenti della diversità biologica. Come al solito, viene lasciata una notevole discrezionalità alle parti sia nella scelta tra le eventuali misure da adottare (“as far as possible and as appropriate”) sia nella determinazione del loro contenuto.

La questione è assai complessa, considerati il numero degli attori e degli interessi (politici, economici, commerciali e sociali) coinvolti e la varietà di misure o azioni che possono rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 11. Si pensi, ad esempio, alle agevolazioni economiche e fiscali, volte a indurre le imprese a limitare le emissioni di GHG, utilizzando energie alternative o modificando i metodi di produzione, o alle misure che promuovono l'introduzione di sistemi di certificazione, come l'eco-etichetta, con le quali si garantisce che prodotti, imballaggi e servizi collegati limitino l'impatto ambientale ai minimi termini e si consente al consumatore di effettuare una scelta di acquisto consapevole, nel rispetto della sostenibilità ambientale.

La prassi evidenzia anche, però, la necessità di ridurre o eliminare

¹⁵⁰ *Ibid.*, Element 4 - Public awareness - Rationale.

¹⁵¹ *Ibid.*, sezione A, Annex, par. 7.

sussidi o incentivi a favore di attività pregiudizievoli per la biodiversità e lo sviluppo sostenibile; una questione particolarmente complessa sia per la mancanza di un accordo degli Stati sulla definizione di ‘sussidi’ e ‘incentivi’¹⁵², sia perché si possono porre interessi confliggenti sul piano ambientale. Ad esempio, i biocarburanti, sovente, beneficiano di sussidi, a livello nazionale, in quanto contribuiscono a ridurre le emissioni di GHG, ma possono produrre effetti pregiudizievoli per la tutela della biodiversità e degli ecosistemi¹⁵³.

La questione degli incentivi è stata più volte discussa dalla COP della CBD. In questo contesto, basti ricordare una decisione di carattere generale, adottata nel 2002, poco prima del Vertice di Johannesburg, contenente un elenco di proposte [*sic*] che le parti erano invitate a tenere in considerazione quando predispongono e attuano misure incentivanti per la conservazione e l’uso sostenibile della biodiversità¹⁵⁴. Non venivano, quindi, creati vincoli giuridici; appare, tuttavia, apprezzabile il fatto che

¹⁵² Per una ricognizione della nozione di “sussidio” a livello nazionale e internazionale, si veda il sesto rapporto periodico dell’Italia alla COP della CBD (dicembre 2016), reperibile sulla rete interconnessa. Quanto agli incentivi positivi e alla rimozione di incentivi perversi, si veda l’elenco delle misure raccomandate nell’ambito della COP CBD reperibile sulla rete interconnessa. Sulla definizione di ‘sussidio’ nell’ambito dell’Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO) e dell’Unione europea, v. L. RUBINI, *The Definition of Subsidy and State Aid: WTO and EC Law in Comparative Perspective*, Oxford, 2009. Sull’eliminazione di sussidi o incentivi alla pesca illegale, non dichiarata e non regolata, v. Accordo sui sussidi alla pesca, adottato dalla Conferenza dei Ministri del WTO il 17 giugno 2022, doc. WT/MIN(22)/33 WT/L/1144 del 22 giugno 2022, non ancora in vigore, ove, per la definizione di “sussidio”, si fa rinvio all’Accordo WTO su sussidi e misure compensative, adottato il 15 aprile 1994 ed entrato in vigore il 1° gennaio 1995, art. 1.1 e OCSE, *Recommendation on Eliminating Government Support to Illegal, Unreported, and Unregulated Fisheries*, doc. OECD/LEGAL/0507 del 29 aprile 2025, ove si usa l’espressione generica di “government support”, senza, però, darne una definizione.

¹⁵³ Come è noto, un ampio dibattito si è sviluppato nell’ambito dell’Unione europea in materia di deroghe al divieto di aiuti di Stato in caso di attività a favore dell’ambiente, in applicazione dell’art. 107, par. 2.e) del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea o dell’art. 101, par. 3, del Trattato dell’Unione europea, concernente gli accordi tra imprese. Per approfondimenti, v. L. CALZOLARI, *Antitrust e ambiente: dall’approccio economico a quello ecologico?*, in P. MANZINI (a cura di), *I confini dell’antitrust. Disuguaglianze sociali, diritti individuali, concorrenza*, Torino, 2023, pp. 41 ss.

¹⁵⁴ Decisione VI/15, doc. UNEP/CBD/COP/6/20 del 27 maggio 2002, pp. 179 ss., par. 3.

la questione fosse considerata nella sua dimensione globale, dall'identificazione dei problemi, delle loro cause e delle loro possibili interrelazioni, all'indicazione dei principi o degli approcci metodologici da rispettare (es. approccio ecosistemico e precauzionale; rispetto del contesto politico e culturale); dalla determinazione degli elementi indispensabili per facilitare l'attuazione delle misure incentivanti (rafforzamento delle capacità istituzionali; trasparenza e diffusione delle informazioni) al monitoraggio e alla valutazione dell'impatto delle stesse.

In altri termini, risultava chiaro che il problema degli incentivi deve essere affrontato alle radici; non si possono, infatti, adottare incentivi utili, o rimuovere incentivi perversi, se non si tiene conto sia delle cause di perdita di biodiversità¹⁵⁵, sia dei problemi economici, sociali e istituzionali che danno origine a pratiche insostenibili¹⁵⁶. Occorre, inoltre, stabilire processi di partecipazione, al fine di assicurare che gli incentivi siano concepiti in modo tale da promuovere l'effettiva integrazione e il coinvolgimento dei portatori di interessi¹⁵⁷. Particolare attenzione veniva anche riservata alla semplificazione (*"incentive measures should remain as simple and focused as possible, allowing for faster implementation and clearer assessment of their effects"*) e alla chiarezza della comunicazione (*"[t]hey should be easily understood by all stakeholders"*¹⁵⁸).

A tale decisione, seguivano, nel 2008, misure volte, tra l'altro, a porre maggiormente l'accento su azioni specifiche, tali anche da incidere sulle decisioni dei produttori e dei consumatori, come, ad esempio:

¹⁵⁵ "(...) Policies that create incentives without removing the underlying causes of biodiversity loss (including perverse incentives) are unlikely to succeed", *ibid.*, Annex, par. 4.

¹⁵⁶ "(...) In some cases social and economic issues are at the root of unsustainable practices and, while addressing market and policy failures with incentive measures may help correct this behaviour, the measures may not address core problems such as lack of resources or poverty and unjustified human demands beyond needs. This might also include the analysis of existing incentive measures, at the national and at the international level; specifically, perverse incentives that might threaten biodiversity, and the barriers that stand in the way of their removal, should be identified", *ibid.*, par. 5.

¹⁵⁷ *Ibid.*, par. 8. La stessa decisione, al par. 7, si sofferma anche sul processo di identificazione degli esperti e degli "stakeholders".

¹⁵⁸ *Ibid.*, par. 19.

“(b) The development of methods to promote science-based information on biodiversity in consumer decisions, for example through eco-labeling, as appropriate;
(c) The provision of guidance on promotion of biodiversity-based products that are produced in a sustainable manner as alternative sources of income at a local level, including within community-based conservation programmes”¹⁵⁹.

La questione degli incentivi pericolosi per la biodiversità ha assunto una posizione di rilievo anche nell’ambito delle azioni strategiche della COP della CBD. Più precisamente, il *Target 3* degli *Aichi Targets* prevedeva che:

“By 2020, at the latest, incentives, including subsidies, harmful to biodiversity are eliminated, phased out or reformed in order to minimize or avoid negative impacts, and positive incentives for the conservation and sustainable use of biodiversity are developed and applied, consistent and in harmony with the Convention and other relevant international obligations, taking into account national socio-economic conditions”¹⁶⁰.

Sul piano concreto non sono mancate iniziative interessanti intraprese da alcuni Stati, come, ad esempio, la Danimarca, con specifiche implicazioni per la sostenibilità alimentare:

“Following reform of the Danish pesticide tax in 2013, the country succeeded in meeting its targets to reduce pesticide load by 40 per cent, as measured by sales. Stockpiling of pesticides has diminished significantly since the new tax was introduced. 100% of revenue from the pesticides tax has been earmarked for environmental schemes and compensation for farmers (\$78.1 million in 2016)”¹⁶¹.

¹⁵⁹ Decisione IX/6, doc. UNEP/CBD/COP/DEC/IX/6 del 9 ottobre 2008, par. 4.

¹⁶⁰ Decisione X/2, doc. UNEP/CBD/COP/DEC/X/2 del 29 ottobre 2010, *Annex, Target 3*.

¹⁶¹ *Global Biodiversity Outlook 5*, p. 46. Sempre in Danimarca, a giugno 2024, è stato raggiunto un accordo sulla tassazione delle emissioni climalteranti derivanti da attività agricole; v. T. SEARCHINGER e R. WAITE, *Denmark’s Groundbreaking Agriculture*

A livello globale, però, l'obiettivo perseguito dal *Target 3* non è stato raggiunto¹⁶². In particolare, dal rapporto del Segretariato della CBD del 2020 risultava che sussidi dannosi, o potenzialmente dannosi, per la biodiversità eccedevano ampiamente gli oneri finanziari sostenuti per promuovere la conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità¹⁶³. Dati preoccupanti si registravano nell'ambito dell'agricoltura e, ancor più, nel settore della pesca¹⁶⁴.

Nel 2022, con l'adozione del GBF, l'obiettivo è stato riformulato, ma non rafforzato. Oltre a essere rimosso dai primi della lista, l'attuale *Target 18* stabilisce un obiettivo quantificato in termini economici da raggiungere entro il 2030, ma – come si deduce dalla sua formulazione, alquanto involuta – il termine temporale del 2030 riguarda solo la 'riduzione progressiva' (non l'eliminazione o la riforma) degli incentivi e dei sussidi più pericolosi per la biodiversità:

“[i]dentify by 2025, and eliminate, phase out or reform incentives, including subsidies, harmful for biodiversity, in a proportionate, just, fair, effective and equitable way, while substantially and progressively reducing them by at least 500 billion US-dollars by 2030, starting with

Climate Policy Sets Strong Example for the World, World Resources Institute, 12 November 2024, reperibile sulla rete interconnessa.

¹⁶² “(...) available evidence strongly suggests that harmful subsidies still greatly outweigh positive incentives, with no counter-indications suggesting that any component of the target has been met”, *Target 3*, nota 1, p. 185.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 44.

¹⁶⁴ “Of the more than \$35 billion provided as fishing subsidies in 2018, only \$10 billion promoted sustainable fisheries, while some \$22 billion was spent on subsidies linked to overfishing through expanding the capacity of fishing fleets”, *ibid.*, pp. 44-45. Si noti, peraltro, che l'SDG 14, al *Target 14.6*, prevede che: “By 2020, prohibit certain forms of fisheries subsidies which contribute to overcapacity and overfishing, eliminate subsidies that contribute to illegal, unreported and unregulated fishing and refrain from introducing new such subsidies”. I negoziati che hanno preceduto l'adozione dell'Accordo del WTO sui sussidi alla pesca del 17 giugno 2022 (testo disponibile al sito dell'organizzazione: <https://docs.wto.org>) sono un esempio evidente delle difficoltà che si oppongono all'adozione di misure vincolanti in materia di incentivi; per più ampie considerazioni v. J.E.B. BECERRA SANCHEZ, *The Present and Future of the 2022 WTO Agreement on Fisheries Subsidies*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 2022, 3, pp. 165 ss.; B.M. HOEKMAN, P.C. MAVROIDIS e S. SASMAL, *Managing Externalities in the WTO: The Agreement on Fisheries Subsidies*, European University Institute, Robert Schuman Centre Working Paper 2022/76.

the most harmful incentives, and scale up positive incentives for the conservation and sustainable use of biodiversity”.

Ovviamente, anche in questo caso occorrerà attendere i dati che emergeranno dai piani nazionali comunicati dalle parti alla CBD per sapere se, e in che misura, il *Target* 18 sia stato realizzato. Più in generale, è altrettanto evidente che l’eliminazione degli incentivi pericolosi per la biodiversità è una questione particolarmente complessa¹⁶⁵; considerata la varietà delle situazioni oggettive e i differenti interessi economici e sociali delle 196 parti alla Convenzione, è assai improbabile che le decisioni adottate in questo ambito dalla COP della CBD possano spingersi oltre mere politiche di indirizzo. È altrettanto inverosimile, però, che un’azione efficace possa essere intrapresa a livello globale, se il problema degli incentivi non comincerà a essere affrontato con specifico riferimento alla gestione dei sistemi alimentari, nel rispetto del principio della riduzione ed eliminazione dei modi di produzione e consumo insostenibili.

5.3.4. Biotecnologie: informazione e partecipazione del pubblico ai processi decisionali

Nel sistema della CBD, la questione delle biotecnologie occupa una posizione importante¹⁶⁶. Una disposizione, di carattere generale, è contenuta nella Convenzione quadro (art. 8.g), ai cui sensi le parti (“as far as possible and appropriate”) regolano, gestiscono o controllano i rischi per l’ambiente, la conservazione e l’uso sostenibile della biodiversità e la salute umana, che possono derivare dal rilascio di organismi ‘viventi’¹⁶⁷

¹⁶⁵ In proposito, si veda la nota del Segretariato esecutivo, doc. UNEP/CBD/WGRI/5/4/Add.1 - UNEP/CBD/SBSTTA/18/11 del 29 aprile 2014.

¹⁶⁶ Sul regime giuridico internazionale in materia di biotecnologie, v. R. MACKENZIE, *The International Regulation of Modern Biotechnology*, in *Yearbook of International Environmental Law*, 2002, pp. 97 ss.; F. FRANCONI e T. SCOVAZZI (eds.), *Biotechnology and International Law*, Oxford e Portland, 2006; B. SCHAAL e J. JEZ, *Biotechnology, Biodiversity, and the Environment*, in Ch.R. MC MANIS e B. ONG (eds.), *Routledge Handbook* cit., pp. 98 ss.

¹⁶⁷ Sono, pertanto, esclusi materiali inerti, in quanto incapaci di riprodursi, di svilupparsi o di trasferire materiale genetico. Un esempio efficace è contenuto in E. RIGHINI, *Il Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza e gli accordi sul commercio internazionale*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2001, 3, p. 657 che distingue tra un chicco

modificati (OVM)¹⁶⁸. Il Protocollo di Cartagena persegue, invece, lo scopo di assicurare un adeguato livello di protezione in caso di trasferimento, manipolazione e utilizzazione di OVM ottenuti attraverso le tecniche della moderna biotecnologia¹⁶⁹.

Il Protocollo, a differenza della CBD, si fonda sul presupposto che la moderna biotecnologia costituisce un potenziale considerevole per il benessere umano¹⁷⁰. Senza alcun dubbio, le nuove tecnologie possono consentire di produrre raccolti più resistenti a insetti, malattie e siccità, con una conseguente riduzione dei costi, economici e ambientali, derivanti da un minore ricorso a pesticidi, erbicidi e da un ridotto consumo d'acqua nelle irrigazioni¹⁷¹. È, inoltre, possibile coltivare, ad esempio,

di frumento geneticamente modificato, che può diventare una pianta e produrre altri semi, e la farina ottenuta dal chicco di frumento o il pane ottenuto da quella farina, che non rientrano nell'ambito di applicazione della CBD e del successivo Protocollo di Cartagena.

¹⁶⁸ La CBD non contiene una definizione di "living modified organisms" (LMOs). Gli OVM possono risultare da manipolazioni genetiche ottenute attraverso tecniche tradizionali (es. incroci o selezione delle coltivazioni) o attraverso moderne tecnologie di ricombinazione di sequenze di DNA (c.d. organismi geneticamente modificati: OGM). Nel corso dei negoziati della CBD, si discusse a lungo se utilizzare il termine "OVM" o "OGM". Alla fine, però, si optò per il primo, perché più ampio: "(...) it does not require the insertion of genetic material", ma "(...) some of the concerns directed towards GMOs – such as the risk of invasiveness, the spread of introduced traits, selection for resistant organisms from bio-pesticides, and displacement of traditional methods of agriculture and traditional crops – might be, under some circumstances, equally applicable to traditionally developed or bred organisms", R. MACKENZIE, F. BURHENNE-GUILMIN, A.G.M. LA VIÑA *et al.*, *An Explanatory Guide to the Cartagena Protocol on Biosafety*, IUCN Paper No. 46, 2013, p. 46.

¹⁶⁹ Ai sensi dell'art. 3.g) del Protocollo di Cartagena, per OVM s'intende: "*any living organism that possesses a novel combination of genetic material obtained through the use of modern biotechnology*". Peraltro, il Protocollo restringe la nozione di "moderna biotecnologia" a due sole ipotesi, vale a dire: "*the application of: a) In vitro nucleic acid techniques, including recombinant deoxyribo-nucleic acid (DNA) and direct injection of nucleic acid into cells or organelles, or b) Fusion of cells beyond the taxonomic family, that overcome natural physiological reproductive or recombination barriers and that are not techniques used in traditional breeding and selection*", art. 3.i).

¹⁷⁰ Preambolo, sesto paragrafo.

¹⁷¹ Per più ampie considerazioni, v. B. SCHAAL e J. JEZ, *Biotechnology*, cit., pp. 98 ss. La biotecnologia può essere applicata anche a specie animali; ad esempio, nell'ambito dell'acquacoltura, è possibile ottenere trasformazioni genetiche in pesci e crostacei, in modo tale da renderli resistenti a malattie o accelerare la crescita, mentre le tecniche di

riso o patate dotati di un più elevato contenuto proteico, in modo tale da poter meglio soddisfare le esigenze dei Paesi in via di sviluppo cronicamente afflitti da problemi di sicurezza alimentare¹⁷². Posto, però, che non si conoscono pienamente gli effetti di tali tecniche sull'ambiente, sulla salute dell'uomo e degli animali, le parti al Protocollo di Cartagena hanno assunto obblighi che si fondano sul rispetto di alcuni principi essenziali: precauzione (art. 1); accordo informato preventivo (*advanced informed agreement*, AIA) (art. 7); e partecipazione del pubblico ai processi decisionali (art. 23). In caso di movimenti transfrontalieri illeciti di OVM, oltre alle sanzioni previste dalle legislazioni nazionali (art. 25, par. 1), la parte interessata può chiedere alla parte d'origine di eliminare, a proprie spese, l'OVM in questione, attraverso il rimpatrio o la distruzione, come opportuno (art. 25, par. 2).

Non essendo ovviamente possibile, in questa sede, analizzare le molteplici implicazioni del sistema della CBD in materia di biotecnologie e alimentazione sostenibile, l'attenzione si concentrerà esclusivamente su un aspetto che può assumere particolare importanza ai fini della determinazione di scelte consapevoli da parte del produttore e del consumatore e che può, quindi, incidere sulle abitudini alimentari: la disciplina in materia di informazione e partecipazione del pubblico ai processi decisionali.

In questa prospettiva, vengono in rilievo tre norme. La prima, contenuta nella CBD, impone alle parti l'obbligo di trasmettere informazioni – direttamente o attraverso le persone fisiche e giuridiche che forniscono tali organismi – relative alla gestione di qualsiasi OVM risultante dall'impiego di tecnologie, che può avere effetti pregiudizievoli per la conservazione e lo sviluppo sostenibile della biodiversità (art. 19, par. 4).

Le altre due norme sono contenute nel Protocollo di Cartagena, che include solo disposizioni generiche in materia di consapevolezza e for-

crioconservazione possono consentire la conservazione di specie importanti sul piano economico o perché in via di estinzione: M. GOSWAMI, V.L. TRUDEAU e W.S. LAKRA, *Biotechnology in Modern Aquaculture: Innovations, Advancements, and Challenges*, in W.S. LAKRA, M. GOSWAMI e V.L. TRUDEAU (eds.), *Frontiers in Aquaculture Biotechnology*, Amsterdam, 2023, pp. 1 ss.

¹⁷² Per più ampie considerazioni, v. K. MECHLEM e T. RANEY, *Agricultural Biotechnology and the Right to Food*, in F. FRANCONI (ed.), *Biotechnology and International Human Rights*, Oxford e Portland, 2007, pp. 131 ss.

mazione del pubblico¹⁷³, ma impone la consultazione obbligatoria (“*The Parties (...) shall consult the public*”) in tutti i processi decisionali relativi agli OVM che rientrano nel suo ambito di applicazione; inoltre, l’esito delle decisioni deve essere messo a disposizione del pubblico (art. 23, par. 2). Le modalità, l’ampiezza e la portata delle procedure di consultazione sono, però, disciplinate dalle parti nell’ambito dei rispettivi ordinamenti giuridici (art. 23, par. 2) e nei limiti del rispetto delle informazioni confidenziali (art. 21). Inoltre, restano escluse dall’ambito di applicazione dell’art. 23 le informazioni riservate di cui all’art. 21 del Protocollo, concernenti, essenzialmente, i dati forniti all’importatore nell’ambito della procedura di AIA.

Al fine di monitorare la realizzazione degli obiettivi perseguiti dall’art. 23, nel 2022 è stato adottato un piano di attuazione del Protocollo di Cartagena, contenente specifici indicatori per valutare il livello d’azione raggiunto dalle parti¹⁷⁴. Sulla realizzazione dell’obiettivo di assicurare un’adeguata informazione del pubblico e la sua effettiva partecipazione in materia di biotecnologie, gravano, però, vari problemi.

In primo luogo, posto che, nell’art. 23 non viene fornita alcuna indicazione specifica, massima libertà viene lasciata ai legislatori nazionali rispetto alla scelta delle modalità di disseminazione delle informazioni e di organizzazione delle consultazioni pubbliche. Non sussiste, infatti, alcun obbligo, ad esempio, in materia di etichettatura, al fine di consentire al consumatore di scegliere consapevolmente tra alimenti geneticamente modificati e alimenti non geneticamente modificati. La partecipazione al processo decisionale rischia, inoltre, di essere illusoria se le informazioni fornite al pubblico non sono accurate, vale a dire sufficientemente precise e comunicate in modo intelleggibile, in modo tale da consentire di comprendere i rischi potenziali e i benefici della moderna biotecnologia.

L’atteggiamento del pubblico nei confronti delle tecniche da ultimo menzionate dipende da molteplici fattori, a livello culturale, sociale e di tradizioni giuridiche, e può, quindi, variare notevolmente da Paese a Paese¹⁷⁵. Posto, però, che l’obiettivo primario del principio di informazione

¹⁷³ Art. 23, par. 1.a) e b) (alle parti viene, infatti, solo chiesto di “promuovere e facilitare” o di “sforzarsi di assicurare”).

¹⁷⁴ Decisione CP-10/3, *Implementation plan for the Cartagena Protocol on Biosafety*, doc. CBD/CP/MOP/DEC/10/3* del 19 dicembre 2022, Appendix, punto B.3.

¹⁷⁵ Si pensi, ad esempio, all’atteggiamento dell’opinione pubblica negli Stati Uniti,

consiste nel consentire al pubblico (consumatori, produttori, comunità locali, o altri portatori di interesse) di effettuare scelte consapevoli sul piano della sostenibilità ambientale, una politica trasparente – basata su un’informazione scientificamente corretta e sul confronto tra i soggetti direttamente interessati – dovrebbe facilitare l’adozione di scelte razionali, nell’interesse collettivo, a breve e a lungo termine.

In secondo luogo, il limite derivante dalle informazioni confidenziali di cui all’art. 21 non è trascurabile, posto che i prodotti e i processi rilevanti in materia di OVM sono protetti da diritti di proprietà intellettuale e, quindi, da vincoli giuridici particolarmente stringenti. Il bilanciamento di interessi che dovrebbe essere assicurato dai provvedimenti nazionali non è, quindi, di facile attuazione.

Considerati i limiti del Protocollo di Cartagena, ci si potrebbe chiedere se una tutela più incisiva possa essere assicurata dalla Convenzione di Århus, che, oltre a un esplicito riferimento agli OGM nel preambolo¹⁷⁶, contiene una disposizione *ad hoc* (art. 6, par. 11), concernente la partecipazione del pubblico ai processi decisionali:

*“Each Party shall, within the framework of its national law, apply, to the extent feasible and appropriate, provisions of this article to decisions on whether to permit the deliberate release of genetically modified organisms into the environment”*¹⁷⁷.

Tale norma, piuttosto generica, in quanto non prevede alcuni requisiti minimi uniformi¹⁷⁸, è stata emendata nel 2005, in modo tale che, come stabilisce il nuovo art. 6 *bis*, ogni parte fornisca:

tendenzialmente favorevole all’impiego di biotecnologie nel settore alimentare, e a quello, tendenzialmente ostile, che si registra in vari Paesi europei; per più ampie considerazioni, v. C.T. TOCZEK SKARLATAKIS e J. KINDERLERER, *The Importance of Public Participation*, in M-C. CORDONIER-SEGGER, F. PERRON-WELCH e Ch. FRISON (eds.), *Legal Aspects of Implementing the Cartagena Protocol on Biosafety*, Cambridge, 2013, pp. 126-128.

¹⁷⁶ “Recognizing the concern of the public about the deliberate release of genetically modified organisms into the environment and the need for increased transparency and greater public participation in decision-making in this field”, preambolo, par. 20.

¹⁷⁷ Una disposizione analoga non è contenuta nell’Accordo di Escazú.

¹⁷⁸ Peraltro, nel 2002, in occasione della prima riunione delle parti alla Convenzione di Århus, erano state adottate delle apposite Linee guida (“*Guidelines on access to*

“(…) *early and effective information and public participation prior to making decisions on whether to permit the deliberate release into the environment and placing on the market of genetically modified organisms*”¹⁷⁹.

Un apposito Allegato specifica ulteriormente il contenuto di tale norma, precisandone le modalità di attuazione. Basti soltanto ricordare¹⁸⁰ che l’Allegato 1 *bis* ammette alcune eccezioni (piuttosto ampie) alla partecipazione del pubblico ai processi decisionali di cui all’art. 6 *bis*¹⁸¹. In caso, però, di informazioni confidenziali, le parti saranno comunque tenute a fornire i seguenti dati:

- “(a) *A general description of the genetically modified organism or organisms concerned, the name and address of the applicant for the authorization of the deliberate release, the intended uses and, if appropriate, the location of the release;*
- (b) *The methods and plans for monitoring the genetically modified organism or organisms concerned and for emergency response;*
- (c) *The environmental risk assessment*”¹⁸².

Resta, però, un problema essenziale: l’emendamento del 2005 è entrato in vigore il 20 aprile 2005, ma solo un numero limitato di parti al

information, public participation and access to justice with respect to genetically modified organisms”; c.d. *Lucca Guidelines*), che, però, non hanno carattere vincolante.

¹⁷⁹ Decisione II/1 del secondo MOP del Protocollo di Cartagena, doc. ECE/MP.PP/2005/2/Add.2 del 20 giugno 2005 (corsivo aggiunto).

¹⁸⁰ Per un’analisi sistematica dell’art. 6 *bis*, si veda UNECE, *The Århus Convention: An Implementation Guide*, Second Edition, 2013, pp. 167 ss.

¹⁸¹ “*In its regulatory framework, a Party may, if appropriate, provide for exceptions to the public participation procedure laid down in this annex: (a) In the case of the deliberate release of a genetically modified organism (GMO) into the environment for any purpose other than its placing on the market, if: (i) Such a release under comparable bio-geographical conditions has already been approved within the regulatory framework of the Party concerned; and (ii) sufficient experience has previously been gained with the release of the GMO in question in comparable ecosystems; (b) In the case of the placing of a GMO on the market, if: (i) It was already approved within the regulatory framework of the Party concerned; or (ii) It is intended for research or for culture collections*”, Allegato I *bis*, par. 2.

¹⁸² *Ibid.*, par. 4.

Protocollo di Cartagena è anche vincolato alla Convenzione di Århus¹⁸³. Pertanto, il rapporto di complementarità tra i due strumenti giuridici, esplicitamente riconosciuto dalla Convenzione¹⁸⁴, è, per il momento, prevalentemente assicurato solo da una stretta collaborazione tra i Segretariati dei due strumenti pattizi.

6. Conclusioni

Dal quadro giuridico, assai frammentario, che emerge dall'analisi condotta nei precedenti paragrafi, non è facile trarre conclusioni univoche. Ci limiteremo, pertanto, a proporre qualche osservazione essenziale, nel tentativo di rispondere alle domande poste all'inizio di questa indagine, vale a dire: se, e in che misura, la sostenibilità dei sistemi alimentari rientri nell'ambito di applicazione dei MEA oggetto di indagine e, fino a che punto, tali accordi possano effettivamente contribuire alla realizzazione di modi di produzione e consumo sostenibili.

Per quanto riguarda il primo punto, tutti gli strumenti precedentemente illustrati sono rilevanti. Fermo restando che la 'sostenibilità' è una nozione complessa, che impone la considerazione, nei singoli processi decisionali, di una serie di fattori – di carattere economico, sociale, ambientale e culturale – mutevoli, caso per caso, è un dato di fatto che gli accordi illustrati si ispirano a (e recepiscono) vari principi di diritto internazionale dell'ambiente. In particolare, la CBD e i suoi Protocolli si distinguono per l'adozione di un approccio ecosistemico e integrato e per il recepimento dei principi di prevenzione e precauzione. Una crescente attenzione nei confronti della questione della sostenibilità alimentare si manifesta, inoltre, nelle decisioni adottate dalle COP dei rispettivi MEA.

È anche vero, però, che, nell'ambito dei regimi giuridici concernenti il cambiamento climatico e la tutela della biodiversità, la questione alimentare è divenuta oggetto di specifica considerazione solo di recente e,

¹⁸³ Solo 45 Stati e l'Unione europea sono contemporaneamente parti alla Convenzione di Århus e al Protocollo di Cartagena.

¹⁸⁴ Art. 6 bis, par. 2 ("The requirements made by Parties in accordance with the provisions of paragraph 1 of this article should be complementary and mutually supportive to the provisions of their national biosafety framework, consistent with the objectives of the Cartagena Protocol on Biosafety").

prevalentemente, attraverso misure di carattere programmatico. Restano, ovviamente, applicabili tutte le regole di condotta che concorrono alla realizzazione degli obiettivi perseguiti dagli accordi dei due sistemi, in generale. Sovente, però, sia le norme pattizie sia le decisioni adottate dalle COP lasciano notevole discrezionalità alle parti nella scelta dei mezzi di attuazione, nel rispetto del loro ordinamento giuridico, delle specifiche esigenze nazionali e delle circostanze di fatto. Più in generale, gli Stati sembrano restii ad accettare obblighi positivi che diano concreta applicazione a un approccio ecosistemico nell'affrontare la questione della sostenibilità alimentare e, quindi, a regolare le attività umane non in una dimensione antropocentrica (le misure a tutela della salute e del benessere animale sono rarissime) o nella sola prospettiva dei loro interessi sovrani.

Nel caso degli accordi in materia di sostanze chimiche pericolose, gli obblighi a carico degli Stati sono numerosi e il loro coordinamento è particolarmente complesso. In questa prospettiva, appaiono positivi gli sforzi volti a creare sinergie tra i diversi MEA, in particolare, tra le Convenzioni PIC, POP e di Basilea. Tuttavia, l'armonizzazione tra gli obblighi contenuti in tali accordi è un obiettivo realizzato soltanto in parte; dispiace, inoltre, che irragionevoli incongruenze possano manifestarsi nei processi decisionali di alcune COP, pur avendo per oggetto gli stessi prodotti o sostanze pericolosi¹⁸⁵.

Si aggiunga che le convenzioni rilevanti in materia di prodotti chimici non vincolano gli stessi Stati e che la maggior parte di tali accordi non regola l'intero ciclo vitale delle sostanze pericolose che rientrano nel loro ambito di applicazione¹⁸⁶; soltanto la Convenzione di Minamata adotta

¹⁸⁵ È quanto è successo, ad esempio, nel 2025, nell'ambito delle COP delle Convenzioni PIC e POP: a pochi giorni di distanza dalla decisione di bandire la produzione e l'uso di un pesticida (clorpirifos) nell'ambito della Convenzione POP, non è stato possibile raggiungere un accordo sull'inserimento della stessa sostanza nell'Allegato III della Convenzione PIC, a causa del voto contrario di un solo Stato; v. *Earth Negotiation Bulletin*, 9 maggio 2025, p. 1.

¹⁸⁶ In questo senso, si vedano le osservazioni della relatrice speciale, Hilal Elver, sui pesticidi ("A major defect in the international regime for hazardous pesticides is the lack of an effective framework to regulate different types of hazardous pesticides throughout their life cycle. A toxic pesticide is only regulated if it meets the narrow criteria of the Stockholm Convention or the Montreal Protocol, which the vast majority of hazardous pesticides do not. Thus, hundreds of hazardous pesticides are not eligible for regulation un-

un approccio olistico, ma con specifico riferimento al mercurio. Le misure più incisive (consistenti, ad esempio, nell'ampliamento delle liste di sostanze o prodotti sottoposti a bando o restrizioni, tra cui alcuni pesticidi ed erbicidi) sono, in genere, approvate dopo faticosi negoziati, che possono protrarsi anche per anni. Numerose sono, inoltre, le deroghe e le eccezioni di cui si possono avvalere le parti, sia pure in via temporanea.

Più in generale, per quanto concerne i meccanismi internazionali volti a prevenire l'inadempimento degli obblighi pattizi, non tutti gli accordi prevedono meccanismi di *compliance*. Alcuni sono stati istituiti solo di recente; in ogni caso, non possono essere attivati da individui¹⁸⁷ e hanno natura essenzialmente facilitativa¹⁸⁸.

Quanto alla responsabilità per eventuali danni, solo la Convenzione di Basilea¹⁸⁹ e il Protocollo di Cartagena¹⁹⁰ sono corredati da uno strumento *ad hoc*¹⁹¹. Tuttavia, il Protocollo alla Convenzione di Basilea non è ancora entrato in vigore, mentre meno della metà delle parti al Protocollo di Cartagena è vincolata al Protocollo in materia di responsabilità e riparazione.

der existing treaties to control critical stages of their life cycle”), doc. NU A/HRC/34/48 cit., pp. 13-14.

¹⁸⁷ Nell'ambito di alcune procedure, le ONG sono ammesse solo come osservatori (v., ad esempio, il regolamento della procedura istituita nell'ambito dell'Accordo di Parigi, decisione 24/CMA.4, *supra*, nota 46, regola 12). Il Comitato di *compliance* che vigila sull'attuazione del Protocollo di Cartagena ha esplicitamente escluso di essere competente a ricevere comunicazioni di ONG in merito a presunti inadempimenti ad opera delle parti al Protocollo; v. doc. UNEP/CBD/BS/CC/6/4 del 27 novembre 2009, par. 20.

¹⁸⁸ Più in generale, la tendenza a privilegiare un approccio “facilitativo”, anziché “sanzionatorio”, sembra prevalere nelle procedure di *compliance* adottate più di recente; v. M. FITZMAURICE, *The New Generation of Environmental Non-Compliance Procedures and the Question of Legitimacy*, in C. VOIGT e C. FOSTER (eds.), *International Courts versus Non-Compliance Mechanisms*, Cambridge, 2024, pp. 64-66.

¹⁸⁹ *Basel Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal* (Basilea, 10 dicembre 1999), reperibile sulla rete interconnessa.

¹⁹⁰ *Nagoya-Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol on Biosafety* (Nagoya, 15 ottobre 2010), testo disponibile al sito della CBD, in vigore dal 5 marzo 2018. Nell'ambito di applicazione di tale Protocollo rientrano gli OVM che traggono origine da un movimento transfrontaliero e, tra questi, gli OVM “[i]ntended for direct use as food or feed, or for processing” (art. 3.a).

¹⁹¹ V. *supra*, Parte I, nota 139 e Parte II, nota 190.

Tornando, invece, al secondo quesito, vale a dire al recepimento del principio 8 della Dichiarazione di Rio negli accordi considerati, e, quindi, al loro contributo al cambiamento degli stili di vita, i risultati sono ancora più modesti. L'obiettivo primario degli accordi analizzati consiste nel contenere gli effetti pregiudizievole di alcune attività sulla salute umana, sull'ambiente, sugli ecosistemi e in termini di modificazioni climatiche. Pertanto, le loro norme contribuiscono all'attuazione del principio 8, ma solo in modo indiretto.

Si aggiunga che l'Accordo di Parigi è l'unico MEA, tra quelli illustrati, a menzionare espressamente, ma solo nel preambolo, la questione dell'eliminazione di modi di produzione e consumo insostenibili. Nessun accordo contiene disposizioni volte a recepire – o, semplicemente, a reiterare – gli obiettivi puntualmente enunciati già nel 1992, in uno strumento giuridico non vincolante, l'Agenda 21¹⁹².

Gli accordi analizzati non sono, quindi, sufficienti per realizzare cambiamenti strutturali o radicali nelle abitudini alimentari dei consumatori o nei metodi di produzione, trasformazione, trasporto, vendita dei prodotti destinati alla nutrizione umana o animale.

È, d'altronde, palese la difficoltà degli Stati nel trovare un accordo sull'adozione di misure *ad hoc* che abbiano un'incidenza diretta sulle attività produttive o sul comportamento dei consumatori. Senza dubbio, certe questioni sono particolarmente delicate e complesse (si pensi soltanto al problema della regolamentazione degli incentivi), ma sull'esito dei negoziati internazionali sovente gravano anche notevoli interessi economici.

Più in generale, per quanto concerne le sostanze chimiche pericolose, l'efficacia delle norme internazionali dipende dall'esistenza di un adeguato sistema di misure nazionali di controllo sulla produzione, l'uso, lo stoccaggio e il commercio delle sostanze sottoposte a bando o restrizioni (talvolta, importatori e consumatori semplicemente ignorano che determinati prodotti contengono POP). In questa prospettiva, non giova, però, la frammentazione di competenze tra diversi organi, a livello nazionale, e, soprattutto, la mancanza di coordinamento tra vari attori istituzionali, a livello centrale, regionale e locale¹⁹³. Non ultimo, sarebbe-

¹⁹² V. *supra*, Parte I, testo in corrispondenza della nota 43.

¹⁹³ Sulla necessità di adottare una strategia globale, coordinata e tempestiva come

ro necessari cambiamenti, a livello culturale, all'interno delle istituzioni, in modo tale da assicurare la presenza di esperti dotati di specifiche esperienze professionali, che assicurino l'adozione di strategie non legate alla realizzazione di un profitto economico immediato, ma al conseguimento di obiettivi di sostenibilità alimentare a lungo termine, nel rispetto del principio dell'equità intergenerazionale. Purtroppo, però, come la prassi dimostra, anche negli ordinamenti giuridici più avanzati la realizzazione di obiettivi ambiziosi in materia di riduzione dell'impiego di pesticidi ed erbicidi appare ancora di difficile attuazione¹⁹⁴.

Infine, come più volte sottolineato, la formazione e la messa a disposizione del pubblico di informazioni adeguate sono elementi imprescindibili per l'orientamento del consumatore verso pratiche o scelte alimentari più sostenibili. In effetti, vari accordi, tra quelli illustrati, contengono disposizioni espresse in materia; si tratta, però, di norme assai generiche, che rimettono alle parti il compito di stabilire regole e procedure specifiche nell'ambito dei loro ordinamenti giuridici. Le norme internazionali vigenti non sono, quindi, sufficienti a garantire la tutela dei diritti soggettivi degli individui direttamente interessati, in quanto il riconoscimento formale dei diritti di democrazia ambientale non è completato da regole procedurali che precisino le modalità relative al loro esercizio effettivo.

standard di diligenza dovuta a fronte di questioni ambientali particolarmente gravi e complesse, si veda: Corte europea dei diritti umani, *Cannavacciuolo et al. c. Italia* (caso n. 51567/14), sentenza 30 gennaio 2025, disponibile al sito della Corte, in particolare, i parr. 457-467 e 494.

¹⁹⁴ Si pensi, ad esempio, all'Unione europea, che, con l'adozione del *Green Deal* europeo (doc. COM (2019)640 final dell'11 dicembre 2019), si era posta l'obiettivo di "progettare un sistema giusto, sano e rispettoso dell'ambiente", nel cui ambito era prevista l'adozione di piani strategici nazionali per "ridurre significativamente l'uso di pesticidi chimici e i rischi connessi, nonché l'uso di fertilizzanti e antibiotici" (p. 13). In seguito a un'iniziativa dei cittadini europei con la quale si chiedeva, tra l'altro, che fossero fissati obiettivi obbligatori, a livello di Unione, per la riduzione dell'uso dei pesticidi (doc. C (2017) 8414 final (doc. COM (2020) 204 final del 12 dicembre 2017), nel 2022 la Commissione proponeva la revisione della disciplina normativa vigente in materia di pesticidi, promuovendo, al contempo, un più ampio ricorso a mezzi alternativi di tutela delle coltivazioni da parassiti e malattie. Tuttavia, la proposta di regolamento della Commissione, relativo all'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari (doc. COM (2022) 305 final 2022/0196 (COD) del 22 giugno 2022) non è stata approvata dal Parlamento europeo e, a febbraio 2024, è stata ritirata.

La vaghezza della maggior parte delle norme si presta, anzi, all'adozione di provvedimenti poco effettivi ad opera delle parti.

Quanto alla tutela, sul piano concreto, di tali diritti, il Tribunale dell'Unione europea ha ampliato l'ambito di applicazione del diritto di informazione del pubblico in materia di emissioni pericolose nell'ambiente, ampliando il numero di documenti cui è possibile accedere, perché non ritenuti confidenziali, sia pure con specifico riferimento al rinnovo dell'autorizzazione all'impiego di erbicidi contenenti glifosato¹⁹⁵. Sul piano sostanziale, però, i ricorsi volti a ottenere una pronuncia di invalidità del regolamento 1107/2009, relativo all'immissione sul mercato di tali prodotti¹⁹⁶, non hanno avuto successo¹⁹⁷.

¹⁹⁵ V. sentenze del Tribunale (Ottava Sezione) 7 marzo 2019 nei casi *Anthony C. Tweedale c. Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA)*, causa T-716/14, ECLI:EU:T:2019:141, e *Heidi Hautala c. Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA)*, causa T-329/17, ECLI:EU:T:2019:142. Per una valutazione critica e per più ampie considerazioni, v. E. BROSSET, *Le glyphosate devant la Cour: quels enseignements sur le droit d'accès aux documents et à la justice dans le domaine de l'environnement?*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2019, 3, pp. 629 ss. e M. MORVILLO, *The General Court Orders Disclosure of Glyphosate-related Scientific Studies: Tweedale, Hautala, and the Concept of Environmental Information in the Context of Plant Protection Products*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2019, 2, p. 419; A. DONATI, *Le contentieux du glyphosate devant la Cour de justice de l'Union européenne: état des lieux et perspectives*, in *Cahiers de droit européen*, 2023-2025, 1, p. 151. Secondo alcuni studi scientifici, il glifosato è una sostanza pericolosa sia per la salute umana (in quanto ritenuta cancerogena o possibile causa di malattie neurodegenerative) sia per l'ambiente (in quanto tale da alterare la funzionalità degli ecosistemi e degli habitat naturali e ridurre drasticamente la biodiversità); v. International Agency for the Research on Cancer, Agenzia specializzata dell'OMS per la ricerca sul cancro, *Some Organophosphate Insecticides and Herbicides. Volume 112*, 2017, pp. 321 ss. e, per una sintesi degli studi più recenti: B.R. BLOEM e T.A. BUSTRA, *The Inadequacy of Current Pesticide Regulations for Protecting Brain Health: The Case of Glyphosate and Parkinson's Disease*, in *The Lancet Planetary Health*, 2023, 12.

¹⁹⁶ Regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE, in *GUE L 309* del 24 novembre 2009, p. 1.

¹⁹⁷ V. causa C-616/17, sentenza della Corte (Grande Sezione) del 1° ottobre 2019, domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal *Tribunal correctionnel de Foix* - Francia, procedimento penale a carico di Mathieu Blaise e a., in *GUUE C 413* del 9 novembre 2019, p. 2, e causa T-125/18, ordinanza del Tribunale del 14 febbraio 2019 (Associazione GranoSalus/Commissione, ricorso di annullamento, in *GUUE C/131* dell'8

Posti questi limiti, un ruolo particolarmente importante nell'assicurare l'effettiva attuazione del principio 8 della Dichiarazione di Rio può essere svolto dai giudici internazionali, dagli organi di controllo istituiti nell'ambito di trattati a tutela dei diritti umani e, non ultimo, dai giudici dei tribunali nazionali.

In primo luogo, nel rispetto della regola dell'interpretazione sistemica dei trattati internazionali e del principio di integrazione come strumento di ragionamento giuridico¹⁹⁸, le norme contenute nei MEA illustrati devono essere interpretate nel rispetto di tutte le regole di diritto internazionale applicabili ai rapporti tra le parti, ivi compresi i principi di diritto internazionale dell'ambiente che si sono già consolidati in obblighi consuetudinari. Probabilmente, il principio 8 della Dichiarazione di Rio non può ancora essere annoverato tra questi¹⁹⁹; è innegabile, però, come sottolineato fin dall'inizio della nostra indagine, che il cambiamento dei modi di produzione e consumo insostenibili è un presupposto imprescindibile per la realizzazione dello sviluppo sostenibile e che, per la sua attuazione, sono indispensabili l'adozione di un approccio olistico e il rispetto del principio d'integrazione.

In secondo luogo, dalla giurisprudenza e dalla prassi degli organi internazionali di controllo in materia di tutela dei diritti umani risulta evidente che la piena realizzazione di numerosi diritti (*in primis*, il diritto al cibo, inscindibilmente legato al diritto alla vita e al diritto alla salute) non può prescindere dalla tutela dell'ambiente e dal rispetto del principio dello sviluppo sostenibile²⁰⁰, dall'adozione di un approccio ecocentri-

aprile 2019, p. 48, con le quali le eccezioni di invalidità sono state respinte. Nel 2023, la Commissione ha rinnovato, sia pure con alcune restrizioni, l'autorizzazione all'impiego del glifosato per altri dieci anni, fino al 15 dicembre 2033 (regolamento di esecuzione (UE) 2023/2660 della Commissione del 28 novembre 2023 che rinnova l'approvazione della sostanza attiva glifosato, in conformità al regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, e che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 della Commissione, in *GUUE* serie L del 29 novembre 2023).

¹⁹⁸ V. ILA, *Toronto Conference (2006) International Law on Sustainable Development. Conference Report*, p. 22.

¹⁹⁹ V. *supra*, Parte I, par. 2.

²⁰⁰ Si vedano, ad esempio: Comitato dei diritti umani, *General Comment No. 36. Article 6: right to life*, doc. NU CCPR/C/GC/36 del 3 settembre 2019, par. 62; Comitato sui diritti del bambino, *General Comment No. 26 (2023) on children's rights and the environment with a special focus on climate change*, doc. NU CRC/C/GC/26 del

co²⁰¹, dal rispetto effettivo dei diritti di informazione e di partecipazione del pubblico ai processi decisionali²⁰², e dalla messa in opera, da parte delle autorità statali, di azioni sistematiche, coordinate e globali²⁰³. È, quindi, assai probabile (e auspicabile) che, attraverso l'attivazione di tutti i mezzi di ricorso di cui individui e gruppi di individui dispongono, a livello nazionale e internazionale²⁰⁴, sia possibile ottenere che i governi

22 agosto 2023; Comitato dei diritti umani, *Portillo Cáceres c. Paraguay*, *supra*, Parte I, nota 78, par. 7.3 e 7.4; Corte interamericana dei diritti umani, parere AO 32/25; Corte internazionale di giustizia, parere *clima*, in particolare, par. 380 e 393. Sul possibile ampliamento della competenza della Corte africana dei diritti umani e dei popoli, in modo tale da ricomprendere l'applicazione di trattati ambientali che possono avere implicazioni per la tutela dei diritti umani per gli Stati parti, v. *Ligue Ivoirienne des Droits de l'Homme (LIDHO) et autres v. République de Côte d'Ivoire* (richiesta n. 041/2016), sentenza del 5 settembre 2023, reperibile sulla rete interconnessa.. Per un commento, v. Y. SUEDI e M. FALL, *Ligue Ivoirienne des Droits de l'Homme and Others v. Côte d'Ivoire*, App. No. 041/ 2016. *African Court on Human and Peoples' Rights, September 5, 2023*, in *American Journal of International Law*, 2024, 4, pp. 710 ss. e E. CARPANELLI, *Lo smaltimento di rifiuti tossici al vaglio della Corte africana dei diritti umani e dei popoli: la pronuncia nel caso LIDHO e altri c. Costa d'Avorio*, in *Federalismi.it*, 2025, pp. 48 ss. Sulla necessità di un maggiore collegamento, nell'attuazione dei trattati che disciplinano l'uso e la gestione di sostanze chimiche e tutela dei diritti umani, v. S.A. KHAN, *Chemical Pollution* cit., pp. 249, 252, 254.

²⁰¹ V. Corte interamericana dei diritti umani, caso *degli abitanti di La Oroya c. Perù* (in seguito: caso *La Oroya*), sentenza 27 novembre 2023 (eccezioni preliminari, merito, riparazione e costi), disponibile al sito della Corte, par. 124.

²⁰² Sul collegamento inscindibile tra violazione del diritto all'informazione e di partecipazione del pubblico ai processi decisionali e violazione di diritti fondamentali, come i diritti alla salute, all'integrità personale e alla partecipazione politica, si veda la sentenza nel caso *La Oroya*, in particolare, i par. 260-265. Sul contenuto dei diritti di democrazia ambientale e sui corrispondenti obblighi degli Stati con specifico riferimento alla questione climatica, v. Corte interamericana, parere AO 32/25, in particolare, par. 530-539 ss. Sul diritto del pubblico all'informazione nella determinazione delle misure di riparazione a carico dello Stato, in caso di accertata violazione del diritto alla vita per grave inquinamento di terreni agricoli da smaltimento ed eliminazione di rifiuti pericolosi, si veda la sentenza della Corte europea nel caso *Cannavacciuolo*, par. 500.

²⁰³ V. *supra*, nota 193.

²⁰⁴ Tra i numerosi strumenti di tutela in caso di presunte violazioni di diritti umani, si pensi alle comunicazioni individuali a relatori speciali delle Nazioni Unite. A titolo d'esempio, si veda la comunicazione inviata da una ONG statunitense, la *Clean Cape Fear*, a Marco Orellana, relatore speciale per i rifiuti tossici e nocivi, il 23 aprile 2023, reperibile sulla rete interconnessa. La comunicazione ha per oggetto l'emissione di PFA da parte di un'azienda chimica, la *Chemours ex Dupont*, in Nord Carolina. Nella comu-

rispondano delle loro azioni, delle loro omissioni e, soprattutto, della loro colpevole inerzia, a livello di cooperazione internazionale, nel garantire l'effettiva realizzazione di quello che si sta sempre più chiaramente affermando come diritto a un'alimentazione sostenibile.

nicazione (in cui si sottolinea, tra l'altro, che: "(...) PFAS from Fayetteville Works also threaten food supplies locally and beyond, as these chemicals are taken up in commercial crops, backyard produce, and farm animals, including the hogs processed at the vast local slaughterhouse", *ibid.*, p. 9) viene lamentata, in particolare, la violazione dei diritti alla vita, all'acqua, all'integrità fisica, a un ambiente sano, all'informazione, nonché alla giustizia e a un rimedio effettivo.

ABSTRACT

*Unsustainable patterns of production and consumption – Food sustainability
Chemical pollution – Climate change – Biodiversity loss*

Current food systems are seriously affected by the interrelated and cumulative effects of the triple planetary crisis: climate change, pollution and biodiversity loss. They also contribute, however, to create and exacerbate this dramatic situation. The reduction of the negative environmental impacts on (and by) food systems through a change in unsustainable patterns of production and consumption is, therefore, one of the essential conditions for addressing this global environmental crisis.

This article analyses the content of some selected multilateral environmental agreements (MEAs) concerning chemical pollution, climate change, and biodiversity protection, to assess whether, and to what extent, they give effect to the principle of elimination and change of unsustainable patterns of production and consumption (Principle 8 of the 1992 Rio Declaration on Environment and Development) in the food sector.

In particular, the article is divided into two parts. Part I focused on the content and the legal nature of Principle 8 and the contribution of MEAs relating to chemical pollution to its implementation and, more generally, to food sustainability. This Part II examines the contribution of MEAs relating to climate change and biodiversity to its implementation and, more generally, to food sustainability. The analysis concludes with an overall critical assessment of the issues explored in Parts I and II in order to appraise what concrete steps have been really made within this fragmented legal framework to promote sustainable patterns of food production and consumption.

Biodiversità e valutazioni ambientali

STEFANO VACCARI

SOMMARIO: 1. Introduzione alla biodiversità: nozione, rilevanza giuridica e caratteri della regolazione ‘multi-livello’. – 2. Tutela della biodiversità e Rete Natura 2000: la c.d. valutazione d’incidenza. – 3. Biodiversità e Valutazione d’Impatto Ambientale (VIA). – 4. Biodiversità e Valutazione Ambientale Strategica (VAS). – 5. Riflessioni conclusive: verso una nuova ‘assiologia compositiva’? Art. 9 Cost. e principio di non regressione ambientale.

1. *Introduzione alla biodiversità: nozione, rilevanza giuridica e caratteri della regolazione ‘multi-livello’*

Con l’espressione ‘diversità biologica’¹ – o, nella forma contratta, ‘biodiversità’² – si fa riferimento a un concetto proprio delle scienze ecologiche, successivamente recepito dal diritto per farne oggetto di regolazione giuridica³.

¹ Cfr. il seminale contributo del biologo statunitense T.E. Lovejoy in G.O. BARNEY (dir. by), *The Global 2000. Report to the President of the U.S.*, vol. II, *The Technical Report*, New York, 1980. È tuttavia importante considerare la natura ‘poliedrica’ e dai confini imprecisi del concetto, come attestato da D.C. DELONG, *Defining biodiversity*, in *Wildlife Society Bulletin*, 1996, 24, pp. 738 e ss., dove vengono riportate almeno ottantacinque definizioni di biodiversità.

² La fusione dell’espressione anglosassone ‘*biological diversity*’ nella locuzione ‘*biodiversity*’ si deve al biologo W.G. Rosen in occasione del *National Forum on Biodiversity* tenutosi a Washington nel 1986. I lavori del *Forum* sono stati raccolti dall’entomologo E.O. WILSON nel volume *Biodiversity* (Washington, 1988), il quale ha altresì contribuito alla successiva diffusione della forma contratta ‘biodiversità’ (si v., anche, ID., *The Diversity of Life*, Cambridge, 1992).

³ Da ciò discende il carattere multidisciplinare e trasversale della biodiversità, intesa come concetto ‘unificatore’ volto a garantire la conservazione della vita sulla Terra

In estrema sintesi, la nozione esprime la ricchezza delle forme di vita che coesistono sulla Terra secondo tre livelli di organizzazione biologica: la diversità genetica (*'within species'*), la diversità delle specie (*'between species'*) e la diversità degli ecosistemi (*'ecosystem diversity'*). Una siffatta varietà rappresenta una preconditione essenziale per garantire una pluralità di servizi⁴ – i c.d. servizi ecosistemici⁵ – a beneficio dell'umanità, costituendo un fondamentale 'capitale naturale'⁶ da preservare e tutelare, anche nell'interesse delle generazioni future⁷.

(cfr. A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Napoli, 2022, p. 12).

⁴ A proposito del 'valore della biodiversità' cfr. A. FARÌ, *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Napoli, 2013, p. 125, ove si osserva che "[i]n una prospettiva circolare, quest'ultimo infatti è, per un verso, la condizione naturale che consente la varietà di specie viventi necessarie alla produzione stessa dei servizi. Per altro verso, invece, la biodiversità è il risultato di un corretto svolgimento dei cicli naturali e pertanto l'esito delle funzioni ambientali".

⁵ Per un inquadramento generale del concetto si v. A. FARÌ, *L'ambiente come funzione. Servizi ecosistemici e capitale naturale*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, pp. 121 e ss. Nella letteratura internazionale si rinvia, senza pretese di esaustività, quantomeno a G.C. DAILY, *What are ecosystem services?*, in ID. (ed. by), *Nature's services: Societal Dependence on Natural Ecosystem*, Washington D.C., 1997; H.A. MOONEY, P.R. EHRLICH, *Ecosystem services: a fragmentary history*, in G.C. DAILY (ed. by), *Nature's services: Societal Dependence on Natural Ecosystem*, Washington D.C., 1997; e a R.S. DE GROOT, *Functions of nature: evaluation of nature in environmental planning, management and decision making*, Groningen, 1992.

⁶ Il concetto di 'capitale naturale' è stato inizialmente teorizzato da E.F. Schumaner nell'opera *Small is beautiful* (London, 1973), e ha trovato in seguito una definizione formale nel *First State of Natural Capital Report: Towards a framework for measurement and valuation* del Regno Unito (2013): "il Capitale Naturale include l'intero stock di beni naturali (organismi viventi, aria, acqua, suolo e risorse geologiche) che contribuiscono a fornire beni e servizi di valore, diretto o indiretto, per l'uomo e che sono necessari per la sopravvivenza dell'ambiente stesso da cui sono generati". Un richiamo a tale nozione si ritrova anche nelle Strategie Europee per la Biodiversità per il 2020 e per il 2030. Per un approfondimento sulle tecniche e metodologie per la misurazione e quantificazione del capitale naturale si v., per tutti, G. BAROZZI REGGIANI, *La 'funzione sociale della tutela dell'ambiente' alla luce della revisione costituzionale del 2022 e del più recente quadro giuridico europeo*, in *Federalismi.it*, n. 7/2024, in part. p. 59, ove l'a. rimarca l'importanza del supporto di dati economici e quantitativi "ai fini della definizione delle politiche pubbliche, che sovente (anzi sempre) richiedono un bilanciamento di diversi valori e interessi, e che in assenza di strumenti atti a misurare e quantificare correttamente l'ambiente e le sue componenti rischiano di sottostimare sacrifici che vengano a questi ultimi eventualmente imposti, e la conseguente 'perdita' di benefici e servizi che tali sacrifici determinano per una comunità territoriale (più o meno vasta)".

⁷ Sul concetto in generale e sulle relative implicazioni teorico-applicative, cfr. R.

Le ragioni alla base della giuridificazione della biodiversità sono strettamente legate a una serie di fenomeni ambientali e climatici⁸, i quali stanno alimentando una recessione ecologica di tale portata da determinare un concreto rischio di collasso irreversibile degli ecosistemi. A tal proposito, la scienza⁹ ha individuato una serie di indicatori utili per identificare le ‘soglie critiche’ degli ecosistemi (i c.d. *thresholds* o *tipping points*), evidenziando inoltre il superamento di diversi ‘limiti planetari’ (*Planetary Boundaries*)¹⁰, tra cui quello relativo alla biodiversità¹¹. Non a caso, sul piano geologico, è stato teorizzato il passaggio dall’Olocene a una nuova epoca, denominata ‘Antropocene’¹², a sottolineare l’impatto determinante della specie umana sui cambiamenti globali del pianeta.

BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, *passim*.

⁸ Tra i numerosi fattori che compromettono la biodiversità (cfr. A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa*, cit., p. 145) si possono annoverare: la densità della popolazione, la pressione antropica, l’incessante consumo del suolo, le pratiche agricole moderne, le specie esotiche invasive, l’inquinamento dei mari, lo sviluppo delle infrastrutture, ecc. Un’importante denuncia di questi fattori, ampiamente diffusa a livello mediatico, è contenuta nell’Enciclica papale *Laudato Sì* del 2015, in part. *sub par.* III (in proposito, si v. C. MICCICHÉ, *Dallo sviluppo sostenibile all’ecologia integrale nel nome delle generazioni future*, in *Munera*, 2021, 1, pp. 9 e ss.).

⁹ Per ogni ulteriore approfondimento, nonché per un richiamo ai principali contributi scientifici sul tema, si rinvia al fondamentale studio di M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell’era della recessione ecologica*, in *Riv. AIC*, 2018, 2, pp. 11 e ss.

¹⁰ Cfr. J. ROCKSTRÖM ET AL., *A Safe Operating Space for Humanity*, in *Nature*, Vol. 461, 2009, pp. 472 e ss.; e ID., *Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*, in *Ecology and Society*, Vol. 14, 2009, pp. 32 e ss. Per un aggiornamento si v. W. STEFFEN ET AL., *Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet*, in *Science*, Vol. 347, 2015, pp. 736 e ss.

¹¹ Si stima che l’attuale tasso di estinzione delle specie sia dieci volte superiore (100 E/MSY, pari al numero annuo di specie estinte per milione) rispetto al limite planetario fissato prudenzialmente in 10 E/MSY. Si v. anche i dati e le misurazioni riportati nel primo *Rapporto sullo Stato del Capitale Naturale in Italia*, in seguito più volte aggiornato (attualmente si dispone del sesto Rapporto pubblicato nell’anno 2024).

¹² P.J. CRUTZEN, *Geology of Mankind*, in *Nature*, 415, 2000, pp. 23 e ss.; e ID., *Benvenuti nell’Antropocene! L’uomo ha cambiato il clima, la Terra entra in una nuova era* (trad. it. a cura di A. Parlange), Milano, 2005. Per una rappresentazione delle evidenze dell’‘impronta antropica’ sul sistema Terra, anche rispetto alla biodiversità, cfr. E. PADOA-SCHIOPPA, *L’Epoca dell’Antropocene: scenari dell’ecologia*, in *DPCE online*, 2023, pp. 7 e ss., in part. pp. 9 e s., ove si osserva che il “tasso di estinzione delle specie viventi

In base a quanto esposto, appare evidente la stretta correlazione tra la perdita di biodiversità (*'biodiversity loss'*) e il declino dei servizi ecosistemici¹³, con rilevanti ricadute economiche, sociali e culturali, fino a compromettere gravemente la stessa possibilità di sopravvivenza del genere umano.

Di conseguenza, trattandosi di una questione di 'diritto pubblico universale'¹⁴ – data la portata globale del fenomeno e la difficoltà di individuare con precisione autori e vittime del danno – la tutela giuridica della biodiversità non poteva che fondarsi, innanzitutto, sul diritto internazionale¹⁵.

Dopo un iniziale approccio settoriale¹⁶, basato su trattati e convenzioni mirati alla tutela di singole specie o *habitat* specifici¹⁷, si è progres-

è tra le 100 e le 1.000 volte più rapido del tasso di estinzione di fondo”, con una perdita annua stimata tra 11.000 e 58.000 specie. A tale riguardo, si sottolinea che “[I]e cause di questa grande estinzione di massa (la sesta dal Cambriano a oggi) vanno cercate nell'acronimo C-HIPPO: la C sta per cambiamento climatico, la H per distruzione o alterazione degli habitat, la I sta per specie invasive, la P sta per inquinamento (*Pollution*, in inglese) la seconda P indica la pressione umana, infine la O indica l'eccesso di caccia e raccolta (*Overharvesting*)”. Per ogni ulteriore approfondimento si v. ID., *Antropocene. Una nuova epoca per la Terra, una sfida per l'umanità*, Bologna, 2021.

¹³ Si v. l'importante studio di TEEB dell'anno 2010 *'The Economics of Ecosystems and Biodiversity. Ecological and Economic Foundations'* (London and Washington), nonché la proposta di classificazione dei servizi ecosistemici predisposta dall'Agenzia Europea per l'Ambiente nel documento *'Common International Classification of Ecosystem Services'* (CICES), e prima ancora la loro mappatura elaborata nell'ambito del progetto di ricerca *'Millennium Ecosystem Assessment'* (MEA) del 2005.

¹⁴ L'espressione è mutuata da B. TONOLETTI, *I cambiamenti climatici come problema di diritto pubblico universale*, in questa *Rivista*, 2021, 1, pp. 37 e ss. Si v., anche, A.M. CHIARIELLO, *Tutela della biodiversità: una prospettiva di diritto amministrativo transnazionale*, in questa *Rivista*, 2023, 3, pp. 875 e ss.

¹⁵ Per un'efficace sintesi si v. L. MARFOLI, *Biodiversità: un percorso internazionale ventennale*, in *RQDA*, 2012, 3, pp. 155 e ss. Per ogni ulteriore approfondimento si rinvia, *ex multis*, a M. BOWMAN, C. REDGWELL (ed. by), *International Law and the Conservation of Biological Diversity*, Alphen aan den Rijn, 1996.

¹⁶ Cfr. A. CRESCENZI, *Biodiversità (dir. int.)* (voce), in *Enc. Giur.*, 2009, p. 2, ove si segnala che “prima dell'entrata in vigore della Convenzione sulla diversità biologica (CBD), il diritto internazionale dell'ambiente non prevedeva una tutela giuridica adeguata della biodiversità”, dal momento che i “trattati esistenti, per lo più settoriali, tutelavano esclusivamente alcuni tipi di *habitat* o di specie, ma non si occupavano della conservazione delle risorse genetiche nel suo insieme”.

¹⁷ Alcuni esempi rilevanti sono rappresentati dalla Convenzione per la regolazio-

sivamente affermato un metodo di tipo ‘sistemico’¹⁸ o ‘globalistico’¹⁹, la cui espressione più significativa è rappresentata dalla *Convention on Biological Diversity* (CBD)²⁰, sottoscritta a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992²¹. L’art. 2, par. 6, della Convenzione offre una delle definizioni di biodiversità più importanti e diffuse²²:

“[L]’espressione ‘diversità biologica’ significa la variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi *inter alia* gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, ed i complessi ecologici di cui fanno parte; ciò include la diversità nell’ambito delle specie, e tra le specie degli ecosistemi”.

La Convenzione sulla Diversità Biologica è un c.d. *umbrella treaty*, ossia un trattato quadro aperto all’integrazione con successivi protocolli²³, fondato su un compromesso tra il riconoscimento della sovranità statale sulle risorse biologiche²⁴ e la ‘preoccupazione comune’ dell’uma-

ne della caccia alle balene (Washington, 1946), dalla Convenzione sulle zone umide (Ramsar, 1971), dalla Convenzione per la conservazione delle foche antartiche (Londra, 1972), dall’Accordo per la conservazione degli orsi polari (Oslo, 1973), dalla Convenzione sulla conservazione delle specie migratrici della fauna selvatica (Bonn, 1979), ecc.

¹⁸ Così M.V. FERRONI, *La perdita della biodiversità, gli strumenti di tutela ed il codice dell’ambiente*, in *RQDA*, 2022, 1, p. 129.

¹⁹ In questi termini L. DEL CORONA, *La tutela della biodiversità: dal diritto internazionale alla Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 2/2023, p. 199. L’espressione si riferisce alla fase del c.d. globalismo ambientale, sulla quale si v., per tutti, S. MARCHISIO, *Il diritto internazionale dell’ambiente*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2008, p. 10.

²⁰ Si v., per tutti, A. BOYLE, *The Rio Convention on Biological Diversity*, in M. BOWMAN, C. REDGWELL (ed. by), *International Law and the Conservation of Biological Diversity*, London, 1966, pp. 33 e ss.

²¹ La Convenzione è stata ratificata dall’Italia con L. 14 febbraio 1994, n. 124.

²² Cfr. M.V. FERRONI, *La perdita della biodiversità*, cit., p. 125. Si v., anche, l’art. 2, par. 1, n. 15, del Regolamento n. 2020/852/UE relativo all’istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili, ove la biodiversità è definita come la “variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, e i complessi ecologici di cui fanno parte e include la diversità nell’ambito delle specie, tra le specie e degli ecosistemi”.

²³ In proposito, cfr. A. CRESCENZI, *Biodiversità (dir. int.)*, cit., p. 2, dove si ricorre all’efficace formula dei ‘regimi giuridici a incastro’.

²⁴ Cfr. l’art. 3 CBD: “[s]tates have, in accordance with the Charter of the United

nità per la conservazione della biodiversità²⁵. Da qui l'enfasi sul principio della cooperazione internazionale, pur riconoscendo che l'adempimento del dovere di conservare la diversità biologica sia affidato ai singoli Stati sottoscrittori, i quali sono chiamati a intervenire attraverso azioni ispirate a criteri precauzionali. In particolare, alle parti contraenti è richiesto un contributo non solo nell'identificazione e nel monitoraggio delle singole componenti della biodiversità, ma anche nell'introduzione (*'as far as possible and appropriate'*) di procedure di valutazione dell'impatto ambientale per progetti potenzialmente idonei a generare effetti negativi significativi su di essa, con l'obiettivo di eliminarli o, almeno, minimizzarli²⁶.

Dal diritto internazionale, la tutela della biodiversità transita – secondo una logica 'multi-livello' di carattere discendente – attraverso il diritto europeo per raggiungere, infine, il diritto nazionale.

In questo senso, il diritto europeo²⁷ ha conferito alla regolazione giuridica della biodiversità quel grado di 'vincolatività' e di effettività che sovente difetta nel diritto internazionale pattizio. Come si vedrà più diffusamente in seguito, grazie a specifici atti di diritto derivato, come la c.d. Direttiva 'Uccelli'²⁸ e, successivamente, la c.d. Direttiva 'Habitat'²⁹, è stato possibile creare una vasta rete – denominata Natura 2000 – di protezione per siti sensibili e relative specie animali e vegetali, coinvolgendo

Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction”.

²⁵ Cfr. il Preambolo della CBD nella parte in cui si afferma che *“the conservation of biological diversity is a common concern of humankind”*.

²⁶ Cfr. l'art. 14, comma 1, lett. a), CBD: *“[e]ach Contracting Party, as far as possible and as appropriate, shall: introduce appropriate procedures requiring environmental impact assessment of its proposed projects that are likely to have significant adverse effects on biological diversity with a view to avoiding or minimizing such effects and, where appropriate, allow for public participation in such procedures”*.

²⁷ Sulle origini della normativa europea a tutela della biodiversità si v. R. SAVOIA, *Profilo storico della tutela della biodiversità nel diritto comunitario dell'ambiente*, in questa *Rivista*, 1997, 2, pp. 233 e ss.

²⁸ Direttiva n. 79/409/CEE del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

²⁹ Direttiva n. 92/43/CEE del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

gli Stati membri in procedure di co-amministrazione, guidate dalla Commissione europea, o di amministrazione indiretta.

Il livello nazionale costituisce, dunque, l'ultimo passaggio della regolazione 'top-down' della biodiversità, operando in funzione attuativa e di recepimento della disciplina internazionale ed europea. Nonostante l'assenza di una legge quadro nazionale sulla conservazione e valorizzazione della biodiversità nell'ordinamento giuridico domestico, l'Italia – stimolata dagli impegni sovranazionali – ha dovuto sviluppare strategie, piani, programmi e strumenti per la conservazione della diversità biologica, integrandola così nei processi decisionali in materia ambientale³⁰. A tal fine, nel 2010 è stata adottata la Strategia Nazionale per la Biodiversità, che tuttavia costituisce un atto di c.d. *soft-law*, privo di apparati sanzionatori e, pertanto, di reale efficacia deterrente³¹.

Nel contesto degli strumenti amministrativi volti alla tutela della biodiversità, e in particolare di quelli di c.d. *command and control*³², il presente contributo intende offrire alcune riflessioni sui principali procedimenti di valutazione ambientale con funzione *lato sensu* autorizzatoria, segnatamente: valutazione d'incidenza, valutazione d'impatto ambientale e valutazione strategica.

Nell'ambito di questa analisi, è necessario verificare se la revisione dell'art. 9 della Costituzione³³, che introduce nel nuovo comma III la biodiversità e gli ecosistemi – accanto all'ambiente – quali oggetti di tutela³⁴, abbia determinato una 'gerarchia' tra gli interessi presenti (e spesso

³⁰ A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa*, cit., p. 84.

³¹ Cfr. M.V. FERRONI, *La perdita della biodiversità*, cit., p. 135, nonché p. 138 ove si lamenta che la "protezione della biodiversità sia stata fin ora affidata più a strumenti non vincolanti mentre sarebbe opportuno stabilire, almeno a livello europeo e nazionale, obiettivi giuridicamente vincolanti".

³² Sulla differenza nella tutela della biodiversità attraverso strumenti di *command and control* e strumenti di mercato si v. A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa*, cit., pp. 281 e ss.

³³ Cfr. l'art. 9, comma III, Cost. come introdotto dalla L. Cost. 11 febbraio 2022, n. 1: "[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".

³⁴ È senza dubbio rilevante il riferimento agli 'ecosistemi' al plurale (superando così la locuzione al singolare contenuta nell'art. 117, comma II, lett. s, Cost., in riferimento alle materie oggetto di potestà legislativa esclusiva statale), siccome interpretabile come stimolo all'adozione di un approccio 'sistemico' (si v. F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in 'negativo'*, in *Dir. ec.*, 2022, 1, p. 19). Sulla nozione di

confliggenti) nelle fattispecie sottoposte a valutazione ambientale, ridefinendo di conseguenza la discrezionalità attribuita alle autorità amministrative nazionali titolari di poteri autorizzativi.

Tralasciando le più ampie riflessioni sull'approccio antropocentrico o ecocentrico sotteso all'impianto costituzionale italiano³⁵, l'assunzione esplicita delle nozioni di tutela degli ecosistemi e della biodiversità non solo allinea l'ordinamento nazionale con le normative internazionali ed europee, ma costituisce anche un chiaro segnale dell'importanza – ormai imprescindibile – del dialogo tra il diritto e le scienze naturali³⁶, le quali forniscono i dati e gli strumenti necessari al decisore pubblico per l'adozione dei provvedimenti (normativi o amministrativi) in materia ambientale.

ecosistema si v., quantomeno, E.P. ODUM, *Fundamentals of ecology*, Philadelphia, 1971, trad. it., *Principi di ecologia*, Padova, 1973, dove il concetto è definito come l'“unità che include gli organismi che vivono insieme in una certa area (comunità biotica o biocenosi), interagenti con l'ambiente fisico (biotopo) in modo tale che un flusso di energia porti ad una ben definita struttura biotica e ad una ciclizzazione dei materiali fra viventi e non viventi all'interno del sistema”.

³⁵ Una prima trattazione delle questioni si rinviene in J. LUTHER, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Pol. dir.*, 1989, 4, pp. 673 e ss. Rispetto alla riforma dell'art. 9 Cost., si v. M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, 2022, 1, p. 144, per la tesi secondo cui il legislatore costituzionale avrebbe operato in modo da lasciare spazio a politiche di matrice antropocentrica, così come ad approcci ispirati (o 'contaminati') da concezioni ecocentriche. Per ulteriori approfondimenti sul tema, è sempre fondamentale riferirsi a M. TALLACCHINI, *Diritto per la natura. Ecologia e filosofia del diritto*, Torino, 1996.

³⁶ Cfr. M. DELSIGNORE, A. MARRA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente*, in questa *Rivista*, 2022, 1, p. 10, ove si evidenzia come la “formula che accompagna all'ambiente la biodiversità e gli ecosistemi, inoltre, potrebbe voler sottolineare il legale e il dialogo imprescindibile tra la normativa a tutela dell'ambiente e le scienze dure, le scienze naturali, come l'ecologia, la chimica, la geologia, la botanica, la zoologia e la fisica”. Da ultimo, si v. F. DE LEONARDIS, *Il dovere di ascolto della scienza: è arrivato il momento della scrittura?*, in *RQDA*, 2024, 1, pp. 4 e ss., nonché i contributi ospitati nel numero 1/2024 della *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*.

2. Tutela della biodiversità e Rete Natura 2000: la c.d. valutazione d'incidenza

Come già anticipato, il principale strumento di tutela della biodiversità in Europa è rappresentato dalla Rete Natura 2000, costituita dalla sommatoria di 'hot-spots'³⁷ di interesse ecologico finalizzati alla conservazione di habitat e specie animali o vegetali prioritari³⁸.

L'origine del sistema risale alla Direttiva n. 79/409/CEE (c.d. Direttiva uccelli)³⁹, che ha richiesto agli Stati membri di individuare specifiche Zone di Protezione Speciale (ZPS) per garantire la sopravvivenza e la riproduzione delle specie di uccelli selvatici a rischio di estinzione. Successivamente, la Direttiva n. 92/43/CEE (c.d. Direttiva Habitat)⁴⁰ ha esteso la protezione a numerose tipologie di habitat e a ulteriori specie animali o vegetali rare, prevedendo l'individuazione di Siti di Interesse Comunitario (SIC), a loro volta designati – a livello nazionale – come Zone Speciali di Conservazione (ZSC).

Le aree incluse nella Rete Natura 2000, pur essendo assoggettate a rigorose forme di tutela e conservazione, non sono sottoposte a un regime ostativo a ogni attività antropica. Al contrario, per coniugare l'obiettivo della protezione con le esigenze economiche, sociali e culturali delle comunità e degli individui, è stata introdotta una specifica procedura amministrativa, la c.d. valutazione d'incidenza⁴¹, avente a oggetto i piani e

³⁷ M.V. FERRONI, *La perdita della biodiversità*, cit., p. 146.

³⁸ Come sarà meglio chiarito *infra*, la Rete Natura 2000 è costituita, nel suo complesso (di estensione pari al 19% del territorio terrestre degli Stati membri e di circa il 6% di quello marino), dalle Zone di Protezione Speciale, dai Siti di Interesse Comunitario e dalle Zone Speciali di Conservazione.

³⁹ La Direttiva, recepita dall'Italia soltanto con L. 11 febbraio 1992, n. 157 a seguito di due condanne della Corte di Giustizia, è stata ricodificata con la Direttiva n. 2009/147/CE, sempre concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

⁴⁰ La Direttiva è stata recepita dall'Italia con D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, adottato dopo l'avvio di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea e, successivamente, integrato e modificato con D.P.R. 12 marzo 2003, n. 120.

⁴¹ Cfr. l'art. 6, par. 3 e 4, della Direttiva n. 92/43/CEE. A livello nazionale, si v. l'art. 6 del D.P.R. n. 120/2003, che ha sostituito l'art. 5 del D.P.R. n. 357/1997. Cfr. W. TROISE MANGONI, *La protezione della biodiversità nel diritto interno, in una prospettiva di bilanciamento discrezionale con altri interessi pubblici*, in questa *Rivista*, 2023, 1, pp. 246 e ss., in part. p. 247, ove si osserva che “[b]enché [...] il procedimento di valutazione di incidenza sia ispirato al massimo rigore, nella prospettiva della tutela delle specie e

programmi potenzialmente in grado di impattare in modo ‘significativo’ su un sito appartenente alla Rete⁴².

L’iter procedimentale si articola in fasi progressive, ciascuna subordinata all’esito della precedente⁴³.

La prima fase, denominata ‘*screening*’, consiste in una verifica preliminare del rapporto tra il sito protetto e il potenziale impatto di un determinato piano o progetto, al fine di stabilire se sottoporre quest’ultimo alla valutazione d’incidenza vera e propria. Una siffatta valutazione, di natura tecnico-discrezionale⁴⁴, si fonda – in applicazione del principio di precauzione⁴⁵ e con inversione dell’onere della prova – sul criterio della mera ‘probabilità astratta’: di talché, è sufficiente il semplice rischio d’incidenza per imporre la sottoposizione del piano o del progetto a una verifica completa⁴⁶.

In caso di esito positivo dello *screening*, si passa alla fase della c.d. valutazione appropriata, nella quale si approfondiscono le correlazioni

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”.

⁴² Anche se i piani o i programmi non siano direttamente ‘connessi’ e ‘necessari’ alla gestione del sito, così come se l’impatto significativo dipenda dall’effetto cumulativo o congiunto (e, dunque, non singolarmente considerato) con altri interventi.

⁴³ Le autorità amministrative sono supportate sul piano operativo dalle indicazioni contenute nelle apposite ‘*Linee guida nazionali per la Valutazione di Incidenza (VIInCA)*’, pubblicate in G.U. n. 303 del 28 dicembre 2019.

⁴⁴ Cfr., in giurisprudenza, Cons. Stato, Sez. VI, 22 luglio 2005, n. 3917, in *Foro it.*, 2006, 7-8, c. 402 e ss., ove si ravvisa nella valutazione in esame l’“esercizio di discrezionalità tecnica [...] sindacabile dal giudice amministrativo [...] nel caso in cui l’Amministrazione non abbia avuto un’esatta rappresentazione dello stato dei luoghi, non abbia tenuto in adeguata considerazione tutti gli elementi idonei a influire sul giudizio di non pericolosità dell’intervento rispetto agli obiettivi di conservazione, si sia, in definitiva, determinata a ritenere insussistente il rischio di compromissione dei siti sulla base di una motivazione illogica o inadeguata ovvero di un’inappropriata rappresentazione delle circostanze di fatto”.

⁴⁵ Art. 191 TFUE.

⁴⁶ In merito al requisito della probabilità o rischio del pregiudizio significativo del piano-progetto al sito interessato si v. Corte di Giustizia dell’Unione europea (in seguito: CGUE), Sez. VII, 12 aprile 2018, causa C-323/17, par. 34, ove si osserva che “[t]enuto conto, in particolare, del principio di precauzione, un tale rischio esiste qualora non possa escludersi, sulla base di elementi obiettivi, che detto piano o progetto pregiudichi significativamente il sito interessato”. In senso analogo, già CGUE, Sez. I, 26 maggio 2011, causa C-538/09, par. 39.

tra il piano o progetto e il sito, applicando le *Best Available Techniques* (BAT). Il rilascio dell'autorizzazione richiede l'accertamento – secondo il grado della 'certezza'⁴⁷ – dell'assenza di effetti dannosi per le specie e gli habitat protetti. Tuttavia, più di un dubbio può essere sollevato riguardo alla possibilità di un intervento con rischio ambientale pari a 'zero', soprattutto considerando le difficoltà epistemologiche legate al raggiungimento di certezze scientifiche assolute⁴⁸.

Ad ogni modo, il mancato raggiungimento del suddetto standard non preclude necessariamente la realizzazione del piano o del progetto, ma richiede di indagare eventuali opzioni alternative, aprendo uno spazio di ponderazione tra gli interessi in conflitto, per decidere tra l'inibitoria totale o un'autorizzazione condizionata a specifiche prescrizioni o modifiche. Questa terza valutazione procedimentale dimostra l'assenza di divieti assoluti d'intervento, escludendo così la configurazione di un regime di intangibilità totale per la Rete Natura 2000.

Acclarata l'assenza di soluzioni alternative rispetto alla proposta iniziale di piano o di progetto, è ancora possibile – seppure in via eccezionale⁴⁹ – consentirne la realizzazione, purché sussistano motivi di rilevante interesse pubblico, inclusi quelli di natura economica o sociale⁵⁰. In tali

⁴⁷ Cfr. l'art. 6, par. 3, della Direttiva n. 92/43/CEE, ove si dispone che 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". Nella giurisprudenza europea si v. CGUE, Sez. II, 26 ottobre 2016, causa C-239/04, par. 24, ove si sostiene che "[è] [...] al momento in cui viene adottata la decisione che autorizza la realizzazione di un progetto che non deve sussistere alcun ragionevole dubbio, dal punto di vista scientifico, circa l'assenza di effetti dannosi per l'integrità del sito interessato" (parimenti, CGUE, Grande Sez., 7 settembre 2004, causa C-127/02, par. 59).

⁴⁸ In proposito, si v. A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa*, cit., p. 378, nt. 221.

⁴⁹ In proposito, Cons. Stato, Sez. VI, 29 novembre 2018, n. 6773, ricorre all'espressione 'considerazioni derogatorie' per riferirsi alle condizioni enunciate dall'art. 6, par. 4, della Direttiva n. 92/43/CEE, e riprese – a livello nazionale – dall'art. 5, comma 9, del D.P.R. n. 357/1997, come sostituito dal D.P.R. n. 120/2003.

⁵⁰ Se il sito ospita habitat naturali o specie 'prioritari', l'art. 6, par. 4, della Direttiva n. 92/43/CEE dispone che "possono essere adottate soltanto considerazioni connesse con la salute dell'uomo e la sicurezza pubblica o relative a conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente ovvero, previo parere della Commissione, altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico". Sul piano domestico si v. l'art. 5, comma 10, del D.P.R. n. 357/1997, come sostituito dal D.P.R. n. 120/2003.

limitati casi, la decisione autorizzatoria⁵¹ deve imporre l'adozione di tutte le 'misure compensative'⁵² necessarie a garantire la coerenza complessiva della Rete Natura 2000, assicurando al contempo un beneficio al relativo sistema ecologico⁵³.

L'esistenza della descritta deroga conferma, una volta di più, la possibilità di un contemperamento tra le esigenze di conservazione della biodiversità e la salvaguardia o la realizzazione di altri interessi di rilievo europeo o nazionale.

3. *Biodiversità e Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA)*

La tutela della biodiversità è riconosciuta anche al di fuori dei confini della Rete Natura 2000, in particolare nell'ambito della Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA).

Com'è noto, la VIA è una procedura amministrativa finalizzata a valutare la compatibilità ambientale di un 'progetto', analizzandone i possibili effetti, sia diretti che indiretti, su una pluralità di fattori. Ciò rende del tutto evidente la logica di prevenzione che informa l'istituto: in quanto decisione riferita al progetto e non all'opera 'già realizzata', essa consente di considerare le diverse opzioni prima che l'ambiente, nelle sue molteplici componenti, venga irrimediabilmente compromesso.

Alla luce di queste caratteristiche, il legislatore europeo e nazionale ha progressivamente integrato la biodiversità tra gli elementi soggetti a valutazione d'impatto ambientale, ampliandone così l'ambito di tutela oltre i siti e le zone di conservazione speciale precedentemente esaminati.

Innanzitutto, la Direttiva n. 2014/52/UE⁵⁴ considera la tutela della biodiversità come 'elemento importante' all'interno dei processi di valu-

⁵¹ Il provvedimento deve essere comunicato alla Commissione europea in funzione di controllo.

⁵² Si segnala l'assenza di una definizione normativa europea o nazionale del concetto di 'misura compensativa'. Un supporto interpretativo può essere ricavato dal documento della Commissione europea '*Gestione dei siti Natura 2000. Guida all'interpretazione dell'articolo 6, della direttiva 92/43/CEE*' del 21 novembre 2018 (2019/C 33/01).

⁵³ È opportuno sottolineare la differenza tra le misure compensative in questione e quelle di attenuazione previste nell'ambito della valutazione delle soluzioni alternative, sebbene tra le due categorie sussista un rapporto di proporzionalità inversa.

⁵⁴ Direttiva n. 2014/52/UE del 16 aprile 2014 che modifica la Direttiva n. 2011/92/

tazione e decisionali⁵⁵. Di talché, la biodiversità è stata inclusa tra i fattori in base ai quali si individuano, descrivono e valutano in sede di VIA gli effetti significativi di un progetto⁵⁶.

La biodiversità, pertanto, è presa in considerazione sin dalla fase⁵⁷ di c.d. *screening*⁵⁸, volta a determinare l'assoggettabilità di un progetto alla procedura di VIA. L'attenzione si concentra sia sulle caratteristiche dei progetti⁵⁹ sia sulla loro localizzazione⁶⁰, con particolare

UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

⁵⁵ Cfr. il Considerando n. 7 della Direttiva n. 2014/52/UE: “[n]el corso dell'ultimo decennio alcune questioni ambientali, come l'efficienza delle risorse e la sostenibilità, la tutela della biodiversità, i cambiamenti climatici e i rischi di incidenti e calamità, hanno assunto maggiore importanza in seno al processo politico. Esse dovrebbero pertanto costituire elementi importanti all'interno dei processi di valutazione e decisionali”. Sul piano domestico, si v. l'art. 4, comma 3, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. Testo Unico dell'Ambiente, in seguito: T.U. Ambiente), ove si richiama la ‘salvaguardia della biodiversità’ tra le finalità della valutazione ambientale di piani, programmi e progetti.

⁵⁶ Cfr. l'art. 3, par. 1, della Direttiva n. 2011/92/UE, come modificato dalla Direttiva n. 2014/52/UE, nella parte in cui si dispone che “[l]a valutazione dell'impatto ambientale individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare, gli effetti significativi, diretti e indiretti, di un progetto sui seguenti fattori: [...] b) biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE”. Di riflesso, sul piano nazionale, cfr. l'art. 5, comma 1, lett. c), del T.U. Ambiente.

⁵⁷ In proposito, le ‘*Linee Guida all'Integrazione dei Cambiamenti Climatici e della Biodiversità nella Valutazione di Impatto Ambientale*’ (trad. it. non ufficiale del documento della Commissione europea *Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Environmental Impact Assessment* del 2013) suggeriscono (p. 19) di integrare la biodiversità nella procedura di valutazione fin dalle sue fasi iniziali (*screening* e *scoping*).

⁵⁸ Cfr. l'art. 19 del T.U. Ambiente ove si richiamano i criteri di cui all'All. V alla Parte II.

⁵⁹ Si v. il punto n. 1 dell'All. V alla Parte II del T.U. Ambiente, ove si dispone che “[l]e caratteristiche dei progetti debbono essere considerate tenendo conto, in particolare: [...] c) dell'utilizzazione di risorse naturali, in particolare biodiversità”. A livello europeo, cfr. il par. 1 dell'All. III alla Direttiva n. 2014/52/UE con riferimento ai criteri di selezione di cui all'art. 4, par. 3.

⁶⁰ Si v. il punto n. 2 dell'All. V alla Parte II del T.U. Ambiente, ove si impone di considerare “la sensibilità ambientale delle aree geografiche che possono risentire dell'impatto dei progetti, tenendo conto, in particolare: [...] b) della ricchezza relativa, della disponibilità, della qualità e della capacità di rigenerazione delle risorse naturali della zona (comprendenti [...] biodiversità) e del relativo sottosuolo”. A livello euro-

riguardo alla sensibilità ambientale delle aree geografiche interessate dall'impatto. Inoltre, nella descrizione del progetto contenuta nello Studio Preliminare Ambientale⁶¹, il committente è tenuto a fornire informazioni relative a tutti i probabili effetti rilevanti sull'ambiente, derivanti – tra l'altro – dall'utilizzo delle risorse naturali, compresa la biodiversità⁶².

In senso analogo, la biodiversità rientra tra le informazioni da includere nello Studio d'Impatto Ambientale⁶³, ancora una volta nell'ambito della descrizione del progetto: sia in relazione alle risorse naturali impiegate nella fase di funzionamento, sia come fattore potenzialmente soggetto a effetti significativi⁶⁴.

Di conseguenza, il provvedimento di VIA, grazie al suo caratteristico contenuto 'conformativo' e non meramente autorizzatorio⁶⁵, potrà stabilire le più opportune prescrizioni a tutela della biodiversità⁶⁶: il che, secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, esprime una deci-

peo, cfr. il par. 2 dell'All. III alla Direttiva n. 2014/52/UE con riferimento ai criteri di selezione di cui all'art. 4, par. 3.

⁶¹ Cfr. l'art. 19 del T.U. Ambiente nonché la definizione inclusa nell'art. 5, comma 1, lett. g *bis*), del T.U. Ambiente.

⁶² Si v. il punto n. 3 dell'All. IV *bis* alla Parte II del T.U. Ambiente, ove si richiede che lo Studio Preliminare Ambientale *ex art.* 19 del T.U. Ambiente comprenda “[l]a descrizione di tutti i probabili effetti rilevanti del progetto sull'ambiente, nella misura in cui le informazioni su tali effetti siano disponibili, risultanti da: [...] b) l'uso delle risorse naturali, in particolare suolo, territorio, acqua e biodiversità”. A livello europeo, cfr. il par. 3 dell'All. II.A alla Direttiva n. 2014/52/UE con riferimento alle informazioni che devono essere fornite dal committente per i progetti elencati nell'All. II.

⁶³ Cfr. l'art. 22 del T.U. Ambiente.

⁶⁴ Si v. il punto n. 1, lett. c), nonché il punto n. 4 e il punto n. 5, lett. b), dell'All. VII alla Parte II del T.U. Ambiente. A livello europeo, cfr. i par. 1, 4 e 5 dell'All. IV alla Direttiva n. 2014/52/UE con riferimento alle informazioni per il rapporto di valutazione d'impatto ambientale.

⁶⁵ Per ogni approfondimento sul modello delle autorizzazioni conformative si v., per tutti, E. FREDIANI, *La clausola condizionale nei provvedimenti ambientali*, Bologna, 2019, *passim*.

⁶⁶ Di particolare importanza è anche la previsione di misure di 'monitoraggio', le quali – ancorché non espressamente richieste dalla disciplina europea – possono rappresentare un elemento fondamentale in un'ottica 'adattiva', offrendo l'occasione per apportare modifiche al provvedimento autorizzatorio alla luce di nuove informazioni ambientali.

sione ampiamente discrezionale, se non una vera e propria funzione di indirizzo politico-amministrativo⁶⁷.

A tal fine, è opportuno che l'amministrazione competente e, ancor prima, il committente, considerino i servizi ecosistemici forniti dalla biodiversità, i quali possono spesso rivelarsi determinanti nel contribuire all'attuazione di un progetto o nel fornirgli supporto⁶⁸. Tuttavia, una valutazione di questo tipo nell'ambito della VIA presenta notevoli difficoltà: non solo per la complessità nell'individuazione dei rapporti causa/effetto e nello svolgimento del giudizio prognostico, ma soprattutto per la natura 'cumulativa' – in prospettiva diacronica – degli impatti sulla biodiversità. In proposito, si è osservato⁶⁹ che “[g]li effetti sulla biodiversità sono cumulativi e, una volta estinte definitivamente le specie o scomparsi gli habitat, questi non possono essere sostituiti né recuperati”. Di talché, occorre “evitare l’impatto negativo laddove possibile e fare di più per migliorare e gestire al meglio la biodiversità esistente, cercando di accrescere il più possibile i servizi ecosistemici”. La VIA, pertanto, non dovrebbe svolgere analisi di tipo ‘istantaneo’, ma “considerare invece tendenze e scenari con e senza il progetto proposto (e le sue ragionevoli alternative)”⁷⁰, operando con il “concetto di limiti ambientali che

⁶⁷ Così, in particolare, Cons. Stato, Sez. II, 6 aprile 2020, n. 2248, in *Foro amm.*, 2020, 4, pp. 765 e ss., ove si sostiene che il “giudizio di compatibilità ambientale è reso sulla base di oggettivi criteri di misurazione e attraversato da profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell’apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all’interesse dell’esecuzione dell’opera; apprezzamento che è sindacabile dal giudice amministrativo soltanto in ipotesi di manifesta illogicità o travisamento dei fatti, nel caso in cui l’istruttoria sia mancata o sia stata svolta in modo inadeguato e risulti perciò evidente lo sconfinamento del potere discrezionale riconosciuto all’Amministrazione, anche perché la valutazione di impatto ambientale non è un mero atto tecnico di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, trattandosi piuttosto di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico-amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio, in senso ampio, attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei contrapposti interessi pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico-sociale) e privati”.

⁶⁸ Cfr. le *Linee Guida all’Integrazione dei Cambiamenti Climatici e della Biodiversità nella Valutazione di Impatto Ambientale*, cit., p. 30.

⁶⁹ Si v. le *Linee Guida* cit., p. 31.

⁷⁰ Si parla, in proposito, di ‘baseline in movimento’ per rappresentare una proiezione delle tendenze relative a un determinato scenario, rispetto al quale valutare gli effetti ‘cumulativi’ del progetto.

definiscono la capacità di un ecosistema di fare fronte ai cambiamenti senza perdere le proprie peculiarità o funzioni fondamentali”.

In conclusione, la tutela della biodiversità nell’ambito della VIA dovrebbe tendenzialmente assicurare l’assenza di qualsiasi ‘perdita netta’, optando per le misure di compensazione solo come ‘*extrema ratio*’ e, in ogni caso, seguendo un approccio di tipo precauzionale⁷¹.

4. *Biodiversità e Valutazione Ambientale Strategica (VAS)*

Sempre in linea con una logica di prevenzione, la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) è stata introdotta dal diritto europeo⁷² per superare alcuni limiti dell’appena esaminata procedura di VIA, in particolare la sua applicazione esclusiva a singoli progetti, che rischia di trascurare gli effetti derivanti dalla combinazione di più interventi sul territorio. In altre parole, la VIA interviene in un momento temporale nel quale le scelte ‘strategiche’ di assetto del territorio sono già state adottate, riducendo così la sua capacità di correggere o influenzare tali decisioni⁷³.

Nella VAS, pertanto, la valutazione ambientale è anticipata alla fase preparatoria dei piani o programmi che potrebbero generare impatti significativi sull’ambiente, quando è ancora possibile scegliere – con ampia

⁷¹ Cfr. le *Linee Guida* cit., p. 55, ove si segnala che la “compensazione non sarà sempre possibile: vi sono casi in cui una proposta di intervento di sviluppo può essere rifiutata sulla base di un danno irreversibile, o della perdita insostituibile di biodiversità”. È necessario, dunque, “applicare il principio di precauzione nella valutazione dei rischi, e modificare di conseguenza la proposta progettuale, piuttosto che cercare di difenderla dagli effetti significativi sulla biodiversità”.

⁷² Cfr. la Direttiva n. 2001/42/CE del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente.

⁷³ In giurisprudenza, cfr. per tutte Cons. Stato, Sez. IV, 6 maggio 2013, n. 2446, in *Foro amm. C.d.S.*, 2013, 5, pp. 1278 e ss., ove si osserva che la VAS “è volta a garantire che gli effetti sull’ambiente di determinati piani e programmi siano considerati durante l’elaborazione e prima dell’adozione degli stessi, così da anticipare nella fase di pianificazione e programmazione quella valutazione di compatibilità ambientale che, se effettuata (come avviene per la valutazione di impatto ambientale) sulle singole realizzazioni progettuali, non consentirebbe di compiere un’effettiva valutazione comparativa, mancando in concreto la possibilità di disporre di soluzioni alternative per la localizzazione degli insediamenti e, in generale, per stabilire, nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, le modalità di utilizzazione del territorio”.

discrezionalità⁷⁴ – tra diverse soluzioni alternative⁷⁵. Il che consente al legislatore europeo, e di riflesso agli ordinamenti nazionali, di conformarsi al diritto internazionale, in particolare alla Convenzione sulla Diversità Biologica⁷⁶, che richiede agli Stati firmatari di integrare la biodiversità⁷⁷ (anche) nelle procedure di pianificazione e di programmazione⁷⁸.

La biodiversità, invero, è ricompresa tra le informazioni da fornire nel Rapporto ambientale⁷⁹ che accompagna la proposta di piano o di

⁷⁴ Si v., in argomento, A. CASSATELLA, *Discrezionalità amministrativa e valutazione ambientale strategica*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 1, pp. 164 e ss.

⁷⁵ Si v. le *Linee Guida all'Integrazione dei Cambiamenti Climatici e della Biodiversità nella Valutazione Ambientale Strategica* (trad. it. non ufficiale del documento della Commissione europea *Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment* del 2013), p. 58: “[I]’analisi delle alternative è spesso vista come il cuore del processo di VAS, poiché va a suffragare il fatto che il percorso di azioni proposto è il migliore a disposizione”.

⁷⁶ Cfr. A.M. CHIARIELLO, *La tutela multilivello della biodiversità nella pianificazione del territorio e in particolare nelle valutazioni ambientali*, in *Dir. ec.*, 2021, 3, p. 345, ove si ravvisa la duplice finalità dell’introduzione della procedura di VAS nel “dare un’ulteriore risposta all’indicazione della CBD di integrare la conservazione e l’uso sostenibile della biodiversità nei piani e nei programmi settoriali e intersettoriali pertinenti e [nel] superare i limiti riscontrati nella VIA”.

⁷⁷ Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VIII, 19 dicembre 2012, n. 5256, in *Foro amm. T.a.r.*, 2012, 12, pp. 3980 e ss., ove si evidenzia come la VAS assicuri che l’“attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, nel rispetto della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di un’equa distribuzione dei vantaggi connessi all’attività economica”.

⁷⁸ Di ciò si mostra consapevole il legislatore europeo quando – nel regolare la procedura di VAS – ricorda (cfr. il Considerando n. 3 della Direttiva n. 2001/42/CE) che “[l]a convenzione sulla biodiversità richiede alle parti di integrare, per quanto possibile e appropriato, la conservazione e l’uso sostenibile della biodiversità nei piani e nei programmi settoriali e intersettoriali pertinenti”.

⁷⁹ Si v. l’All. VI alla Parte II del T.U. Ambiente, nella parte in cui si dispone che “[l]e informazioni da fornire con i rapporti ambientali che devono accompagnare le proposte di piani e di programmi sottoposti a valutazione ambientale strategica sono: [...] f) possibili impatti significativi sull’ambiente, compresi aspetti quali la biodiversità, la popolazione, la salute umana, la flora e la fauna, il suolo, l’acqua, l’aria, i fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio culturale, anche architettonico e archeologico, il paesaggio e l’interrelazione tra i suddetti fattori. Devono essere considerati tutti gli impatti significativi, compresi quelli secondari, cumulativi, sinergici, a breve, medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi”. A livello europeo, cfr. il par. 1, lett. f), dell’All. I alla Direttiva n. 2001/42/CE concernente le informazioni di cui all’art. 5, par. 1 (rapporto ambientale).

programma, con particolare attenzione ai potenziali impatti significativi sull'ambiente⁸⁰. A livello decisionale, le amministrazioni competenti “prima ancora di considerare la mitigazione e la compensazione [...] devono mirare ad assicurare la ‘no-net-loss’ di biodiversità ed evitare possibili effetti fin dall’inizio”⁸¹.

5. *Riflessioni conclusive: verso una nuova ‘assiologia compositiva’? Art. 9 Cost. e principio di non regressione ambientale*

Le valutazioni ambientali sinteticamente esaminate si configurano – per la loro struttura procedimentale – come strumenti deputati allo svolgimento di complesse ponderazioni discrezionali tra interessi confliggenti, quali la tutela della biodiversità e le esigenze di sviluppo economico-sociale.

Oltre ai significativi problemi di coordinamento tra le singole procedure⁸², riconducibili anche all’assenza di una legge organica sulla tutela della biodiversità⁸³, dall’analisi sinora condotta emerge la questione cruciale dei limiti e delle modalità di svolgimento dell’ampia discrezionalità affidata alle autorità amministrative competenti.

La già richiamata riforma dell’art. 9 della Costituzione ha offerto l’oc-

⁸⁰ Cfr. le *Linee Guida* cit., p. 23, ove si evidenzia che la “VAS rappresenta un’opportunità per integrare in modo sistematico i cambiamenti climatici e la biodiversità nei piani e nei programmi (P/P) con una metodologia standardizzata in tutta l’Unione europea”.

⁸¹ *Ibid.*, p. 63.

⁸² Per quanto concerne i rapporti tra VIA e VAS, l’art. 10, comma 5, del T.U. Ambiente prevede che lo Studio d’Impatto Ambientale (VIA) possa avvalersi delle informazioni e delle analisi contenute nel Rapporto Ambientale (VAS). Inoltre, qualora l’area interessata da un progetto o da un piano ricada nella Rete Natura 2000, l’art. 10, comma 3, del T.U. Ambiente dispone che la VAS e la VIA includano le procedure di valutazione d’incidenza. A tal fine, il Rapporto Ambientale, lo Studio Preliminare Ambientale o lo Studio di Impatto Ambientale devono contenere gli elementi previsti dall’All. G) del D.P.R. n. 357/1997, così da consentire all’autorità competente di estendere la propria valutazione alle finalità di conservazione della valutazione d’incidenza o, in alternativa, di dar conto degli esiti di quest’ultima.

⁸³ In proposito, lamenta la mancanza di organicità e la patologica sovrapposizione tra le vigenti misure di tutela della biodiversità A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa*, cit., p. 432.

casione di riaprire il dibattito sull'esistenza di possibili 'gerarchie' tra i valori costituzionali⁸⁴ o, almeno, di una nuova 'assiologia compositiva'⁸⁵. È pertanto lecito domandarsi se la tutela della biodiversità debba essere considerata equiordinata rispetto agli interessi con cui entra in relazione, oppure se la sua esplicita menzione tra i principî fondamentali implichi una priorità o una superiorità gerarchica nel contesto dei bilanciamenti discrezionali, siano essi legislativi o amministrativi.

Rispetto a tale interrogativo, è di particolare interesse l'interpretazione che riconosce, nel riformato art. 9 Cost., la tutela della vita nel

⁸⁴ Cfr. A. MORRONE, *L'ambiente' nella Costituzione. Premesse di un nuovo 'contratto sociale'*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, Napoli, 2022, pp. 100 e ss., ove si sostiene (alla stregua della prospettiva teorica dell'a. – sulla quale si v. ID., *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, 2014 – che ritiene esistente nella Costituzione italiana una gerarchia di valori, ordinante il 'pluralismo' a partire dalla centralità della persona umana) che la 'primarietà' dei valori enunciati dall'art. 9, comma III, Cost. orienterebbe il bilanciamento nelle decisioni legislative di attuazione e nell'applicazione giurisprudenziale, in quanto il "meta-valore dell'ambiente persegue il fine di costruire – in senso performativo [...] – una società nuova, il cui 'centro' non sia semplicemente il pieno sviluppo della persona umana [...], perché l'obiettivo dell'art. 3, c. 2, cost. non è ritenuto (ormai non più) ottenibile dalla Repubblica senza la realizzazione di un ambiente protetto e sano per tutte le forme di vita individuali (umane, animali, vegetali)". Per la tesi tradizionale, secondo cui nessun diritto, interesse o valore può risultare 'tiranno' nel bilanciamento con le altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, si v. Corte Cost. 9 maggio 2013, n. 85, in *Giur. cost.*, 2013, 3, pp. 1424 e ss., relativa al noto caso 'Ilva'. Sul medesimo paradigma concettuale cfr., *amplius*, G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, in part. p. 11, ove si sostiene che "[l]a coesistenza di valori e principî, sulla quale, necessariamente, una costituzione oggi si deve fondare per poter rendersi non rinunciataria rispetto alle sue prestazioni di unità e integrazione e, al contempo, non incompatibile con la sua base materiale pluralista, richiede che ciascuno di tali valori e tali principî sia assunto in una valenza non assoluta, compatibile con quelli con i quali deve convivere".

⁸⁵ In questi termini Cons. Stato, Sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167, in *Riv. giur. ed.*, 2022, 6, pp. 1480 e ss., ove si sostiene che il principio di integrazione delle tutele "si impone non solo nei rapporti tra ambiente e attività produttive – rispetto al quale la recente legge di riforma costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1, nell'accostare dialetticamente la tutela dell'ambiente con il valore dell'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), segna il superamento del bilanciamento tra valori contrapposti all'insegna di una nuova assiologia compositiva – ma anche al fine di individuare un adeguato equilibrio tra ambiente e patrimonio culturale, nel senso che l'esigenza di tutelare il secondo deve integrarsi con la necessità di preservare il primo".

tempo⁸⁶. In questa prospettiva, considerando gli stretti nessi tra biodiversità, erogazione dei servizi ecosistemici e vita umana⁸⁷, si individua nella protezione della prima un ‘*prius*’ logico rispetto a qualsiasi (successivo) bilanciamento giuridico. In altri termini, la tutela della biodiversità rappresenta il presupposto per ogni possibile ponderazione tra interessi, atteso che il collasso degli ecosistemi, e di riflesso l’estinzione della vita umana, impedirebbe la possibilità stessa (in senso ‘fisico’) di ogni bilanciamento⁸⁸.

⁸⁶ Il riferimento è a M. MONTEDURO, *Note sul lessico dell’art. 9 Cost. novellato*, in *RQDA*, 2022, 3, p. 270. Secondo l’a., la vita si riflette “innanzitutto nel ‘*bio*’ della biodiversità, nell’‘*eco*’ degli ecosistemi, nel riferimento agli ‘*animali*’, di cui al terzo comma dell’art. 9: dietro tutti questi termini vi è, nitidamente, l’idea di *natura*”. Si v., anche, F. FRACCHIA, *L’ambiente nell’art. 9*, cit., p. 19, secondo cui il riferimento alla biodiversità, incluso nel nuovo comma III dell’art. 9 Cost., richiama “non solo il concetto di resilienza (nel senso che la natura organizza costantemente forme di reazione e di resistenza ai disturbi esterni), ma anche quello di servizi ecosistemici, i quali presuppongono la biodiversità”, consentendo il passaggio dall’antropocentrismo a un ecocentrismo ‘temperato’ (p. 20); e A. MORRONE, *L’ambiente nella Costituzione*, cit., p. 118, ad avviso del quale “mentre la Costituzione del 1948 era incentrata sulla persona umana, ora essa (avrebbe) il suo fulcro nei ‘*bioi*’, in qualsiasi forma di vita, senza che assuma rilievo il tempo e lo spazio”. Per ogni ulteriore approfondimento sui rapporti tra il diritto dell’ambiente e la tutela della vita si rinvia alle significative riflessioni di M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell’ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, in *RQDA*, 2022, 1, pp. 423 e ss.

⁸⁷ Cfr. A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa*, cit., p. 437: “[p]reservare la biodiversità, infatti, significa in ultimo preservare la vita dell’uomo in quanto la prima garantisce i benefici multipli essenziali per la seconda”. Per questa ragione, la “solidarietà oggetto di doveri assume il carattere dell’inderogabilità, specificandosi in primo luogo nel dovere di garantire il funzionamento dei benefici suddetti in modo da non superare i limiti di non reversibilità individuati dalla scienza”. Si v., anche, S. PAJNO, *La tutela della biodiversità come principio costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, I, Napoli, 2024, p. 479, ove si osserva che “per tutelare la vita bisogna inevitabilmente fare delle scelte, individuando l’assetto verso il quale provare a fare assestare gli ecosistemi: e – alla luce di quanto osservato più sopra – non pare dubitabile che la prospettiva dalla quale queste scelte devono essere effettuate è innanzi tutto quella della specie umana”.

⁸⁸ Così M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative*, cit., p. 54, evidenziando che l’“interesse ad evitare il collasso ecologico, infatti, non sembra bilanciabile con altri interessi, valori o diritti, perché ha ad oggetto il presupposto, la condizione di possibilità biofisica del bilanciamento giuridico (allo stesso modo in cui il fulcro della bilancia non potrebbe essere tolto e posto sul braccio della bilancia per essere pesato, perché questo significherebbe far venir meno la bilancia e, con essa, la bilanciabilità)” (corsivo dell’a.).

Alla luce di queste premesse, il problema si sposta sulla definizione del ‘nucleo essenziale’ e intaccabile della biodiversità⁸⁹. Se da un lato singoli interventi antropici – considerati isolatamente – potrebbero causare recessioni ambientali di portata minima rispetto alla biodiversità nel suo complesso, dall’altro è evidente che la somma di molteplici azioni di questo tipo, autorizzate nel tempo, può determinare un grave ‘deficit ecologico’ e condurre al possibile ‘collasso’ degli ecosistemi⁹⁰. Si tratta del paradosso della c.d. *tyranny of small decisions*⁹¹, che – secondo la dottrina più accreditata⁹² – giustificerebbe l’adozione di un rigoroso principio

Nella prospettiva dell’a., la difesa della vita nella sua accezione ‘ecologica’ rappresenta una ‘precondizione indefettibile’ “per la perpetuazione della vita nelle dimensioni sociale ed economica, dato che il collasso delle condizioni ecologiche che garantiscono la vita umana in senso bio-fisico determinerebbe il collasso delle società e delle relative economie sorrette dagli ecosistemi di appartenenza, privando di esistenza e quindi di senso i discorsi riferiti, nella narrativa dominante, agli interessi socio/economici, semplicemente inagibili in contesti invivibili (*primum vivere*)” (p. 58).

⁸⁹ In proposito, cfr. A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa*, cit., p. 442, ove si sostiene che il suddetto ‘nucleo’ sia costituito dalla ‘degradazione irreversibile’ degli ecosistemi: “considerato che il corretto funzionamento degli ecosistemi è ‘bene presupposto’ dell’effettività del bene primario della biodiversità, la cui tutela è necessaria per garantire le esigenze, il benessere e l’esistenza delle generazioni sia presenti sia future, e dunque di tutti gli altri diritti e libertà, l’ecosistema integro costituisce un bene irriducibile ai fini del godimento di una biodiversità altrettanto integra”. Si v., anche, v. G. BAROZZI REGGIANI, *La ‘funzione sociale della tutela dell’ambiente’*, cit., p. 65, dove si evidenziano le difficoltà teoriche e pratiche nell’individuare concretamente il ‘nucleo essenziale’ e incomprimibile della tutela della biodiversità e degli ecosistemi, a causa della natura multi-dimensionale e polimorfa dell’ambiente, nonché del problema relativo alla scelta del livello di ‘scala’ dell’intervento o della politica ambientale.

⁹⁰ Cfr. M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative*, cit., pp. 19 e s.: “anche una pluralità di separate microrecessioni della resilienza degli ecosistemi su scala locale, se protratte nel tempo, sebbene isolatamente appaiano poco significative possono, nel loro complesso, condurre progressivamente quegli ecosistemi vicino alle soglie critiche, oltre le quali anche una minima perturbazione aggiuntiva può essere sufficiente a configurare il rischio di un collasso degli stessi, con effetti a catena sugli ecosistemi interconnessi, tali da elevarsi anche su scale più vaste a livello regionale se non globale”.

⁹¹ Cfr. W.E. ODUM, *Environmental Degradation and the Tyranny of Small Decisions*, in *BioScience*, 1982, 9, pp. 728 e s., ove si constata che “[a] series of small, apparently independent decisions are made. Often by individuals or small groups of individuals. The end result is that a big decision occurs (post hoc) as an accretion of these small decisions: the central question is never addressed directly at the higher decision-making levels. Usually, this process does not produce an optimal, desired, or preferred solution for society”.

⁹² Il riferimento è, anzitutto, al contributo di M. PRIEUR, G. GOZZO (dir.), *La*

di ‘non regressione ambientale’⁹³. Tale approccio tiene conto della necessità, avvalorata da autorevoli studi scientifici, di rispettare le soglie di sostenibilità indicate per i diversi ‘*Planetary Boundaries*’⁹⁴.

non régression en droit de l’environnement, Bruxelles, 2012. Nella dottrina italiana è d’obbligo richiamare M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative*, cit., pp. 37 e s., ma anche *passim*, ove si osserva che il principio di non regressione si traduce nel divieto “non solo ai legislatori nazionali, ma anche alle pubbliche amministrazioni e alla stessa giurisprudenza, di diminuire, espressamente o implicitamente, direttamente o in maniera indiretta, la soglia giuridica di protezione e tutela dei sistemi ecologici già garantita (per *acquis* legislativo o giurisprudenziale) e consolidatasi nel tempo in un determinato ordinamento giuridico, a meno che, in casi-limite, ciò sia assolutamente inevitabile in forza di esigenze eccezionali e contingenti, estremamente gravi o emergenziali, di interesse pubblico, da motivare rigorosamente e da interpretare restrittivamente, e fermo comunque l’obbligo inderogabile, anche in questi casi, di non scendere mai nel breve termine al di sotto di un livello adeguato di tutela dell’ambiente e di tendere appena possibile, nel medio termine, all’elevazione di tale livello riallineandolo quanto meno alla soglia preesistente alla regressione temporanea eccezionalmente disposta”. L’a. ritiene altresì necessario applicare un principio giuridico di ‘resilienza’ (ecologica), tale da imporre agli attori pubblici e privati che assumono decisioni relative a condotte (puntuali o reiterate) incidenti sugli ecosistemi (p. 45) “(1) in termini prognostici e diagnostici, di valutare prima, durante e dopo la condotta quale sia il grado di resilienza degli ecosistemi incisi, ossia il livello e il tempo della loro capacità di adattamento e di assorbimento dei disturbi, che varia nello spazio da ecosistema ad ecosistema anche in forza delle interconnessioni tra essi, e nel tempo con riferimento al medesimo ecosistema; (2) in termini negativi, di evitare condotte che si avvicinino eccessivamente alle soglie critiche di resilienza degli ecosistemi considerati nelle loro concrete condizioni di spazio e di tempo; (3) in termini positivi, di migliorare ed elevare, se possibile, il grado di resilienza degli ecosistemi incisi, a partire da quelli la cui bassa resilienza sia stata concausata da pregresse condotte umane ecologicamente lesive; (4) in termini procedurali, di rendere flessibili e adattivi i procedimenti deliberativi e amministrativi, in maniera tale da consentire un adattamento dinamico delle attività istruttorie, partecipative e decisorie all’evoluzione della resilienza degli ecosistemi coinvolti dai procedimenti stessi”.

⁹³ Cfr. i contributi pubblicati nella Sez. I del numero monografico 2/2021 della *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, introdotti dall’editoriale di M. MONTEDURO, *Crucialità, criticità e complessità del dibattito sul principio di non regressione ambientale*, *ivi*, pp. 4 e ss.

⁹⁴ Si v. M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative*, cit., p. 24, ove si segnala che “[a]lmeno rispetto ai limiti planetari già trasgrediti, le scienze ambientali pongono dunque un imperativo, che non appare negoziabile, al diritto: il dovere inderogabile di rientro della società umana all’interno dello spazio operativo di sicurezza, ossia entro i limiti di sostenibilità, in relazione alle variabili-chiave che controllano ciascuno dei tre processi biogeochimici in questione”.

Il riflesso applicativo di questa prospettiva teorica consiste nel sottrarre l'interesse pubblico alla tutela della biodiversità – e, con esso, la protezione dal collasso ecologico⁹⁵ – al tradizionale schema del bilanciamento con gli interessi (asseritamente) contrapposti. Questo perché la 'vita ecologica' costituisce il presupposto fondamentale rispetto alle sovrastrutture sociali ed economiche dei singoli ordinamenti giuridici⁹⁶.

Ad ogni modo, la sfida che attende gli Stati membri dell'Unione europea consiste nel superare la tradizionale dimensione meramente conservativa della tutela della biodiversità, per adottare il nuovo approccio 'rigenerativo', recentemente introdotto dal Regolamento n. 2024/1191/UE (c.d. '*Nature Restoration Law*')⁹⁷. Attraverso l'imposizione di specifi-

⁹⁵ In proposito, si v. G. BAROZZI REGGIANI, *La 'funzione sociale della tutela dell'ambiente'*, cit., p. 65, ove si ricava dalla esplicita menzione degli 'ecosistemi' nell'art. 9 Cost. il divieto per i pubblici poteri di "prevedere attività che si traducevano nel sacrificio di uno specifico ecosistema – in termini di compromissione definitiva delle capacità rigenerative dello stesso e dunque della sua suscettibilità a produrre quantomeno un nucleo minimo di servizi ecosistemici – dal momento che tale sacrificio, proprio in quanto incidente sul nucleo essenziale delle caratteristiche di quell'ecosistema e dei suoi meccanismi basilari (osservati, sempre, nell'ottica antropocentrica della salvaguardia della resilienza ambientale), si porrebbe in chiaro contrasto con la norma costituzionale, che oggi impone ai pubblici poteri, complessivamente identificati nel concetto di 'Repubblica', di tutelare tutti gli ecosistemi (nessuno escluso)".

⁹⁶ Cfr., ancora, M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative*, cit., p. 63: "[p]oiché il collasso ecologico comprometterebbe il nucleo essenziale del diritto umano alla vita, non può ritenersi che l'interesse pubblico a evitare il collasso ecologico possa essere limitato o messo in discussione dal bilanciamento con altri diritti e interessi: essendo ricompreso nel nucleo irriducibile del diritto alla vita, a sua volta connotato indefettibile ed inalienabile della persona umana *ex se*, tale interesse esistenziale non potrebbe subire alcuna compressione ulteriore, e ciò in base ai postulati della stessa teoria giuridica del bilanciamento".

⁹⁷ Regolamento n. 2024/1191/UE del 24 giugno 2024 sul ripristino della natura e che modifica il Regolamento n. 2022/869/UE. È importante richiamare il Considerando n. 37, nel quale sembra trovare un riconoscimento espresso il già segnalato principio di non regressione ambientale, nella parte in cui si sottolinea l'importanza che "gli Stati membri mettano in atto misure volte a far sì che le zone coperte dai tipi di habitat rientranti nell'ambito di applicazione del presente regolamento soggette a misure di ripristino mostrino un costante miglioramento dello stato fino al raggiungimento di un buono stato e che gli Stati membri mettano in atto misure volte a far sì che, una volta raggiunto un buono stato, tali tipi di habitat non si deteriorino in misura significativa in modo da non comprometterne il mantenimento a lungo termine o il raggiungimento di un buono stato".

ci vincoli⁹⁸ e in armonia con gli obiettivi di mitigazione dei cambiamenti climatici⁹⁹, si auspica il ripristino di almeno il 20% degli habitat degradati entro il 2030, per raggiungere il *target* del 90% al 2050.

⁹⁸ Cfr. la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2020 sulla 15^o riunione della Conferenza delle Parti (COP15) della Convenzione sulla Diversità Biologica (2019/2824 - RSP), in cui si riconosce il fallimento degli obiettivi di tutela della biodiversità fissati dal diritto internazionale a causa del loro carattere volontaristico, esprimendo un *favor* verso un nuovo accordo globale di natura vincolante (si v., in part., i punti nn. 10 e 26).

⁹⁹ Del resto, il c.d. *Green Deal* ha mostrato il legame tra la tutela della biodiversità e l'obiettivo della neutralità climatica, sottolineando i loro rapporti biunivoci, in particolare per quanto riguarda l'assorbimento del carbonio. Per ogni approfondimento si v., per tutti, D. BEVILACQUA, *Il Green New Deal*, Milano, 2024.

ABSTRACT

*Biodiversity – Planetary Boundaries – Environmental Assessments
Administrative Discretion – Non-Regression Principle*

This article addresses the legal protection of biodiversity across international, European, and national law, focusing on environmental assessment procedures (appropriate assessment, EIA, and SEA). It argues that such procedures are the primary locus for the exercise of administrative discretion in balancing ecological conservation with socio-economic interests. Particular attention is given to the Natura 2000 Network and its role in shaping decision-making. The paper also examines the recent reform of Article 9 of the Italian Constitution, which expressly includes ‘biodiversity’ and ‘ecosystems’ among constitutionally protected values, and considers its implications for administrative decision-making in light of the principle of non-regression. It concludes by suggesting a transition from a conservative to a regenerative paradigm, as envisaged by Regulation (EU) 2024/1191 on the Nature Restoration Law.

Giustizia ambientale, diritto alla vita e responsabilità dello Stato: brevi note a margine di Cannavacciuolo e altri c. Italia

MATTEO BERNASCONI

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO, Sez. I – 30 gennaio 2025, ricorsi n. 51567/14 e altri – Pres. Jelić – Cannavacciuolo e altri (avv.ti Ambrosio, Centonze, Corsini, Forgione A., Forgione S. e Mascia) c. Italia (avv. ti D'Ascia, Palatiello e Fedeli).

Ambiente – Art. 2 CEDU – Corte EDU – Diritto alla vita – Doveri informativi e partecipativi – Giudizio pilota – Inquinamento da rifiuti – Legittimazione – Obblighi positivi dello Stato – Responsabilità – Rischio ambientale – Sentenza pilota – Terra dei Fuochi

La persistenza di un fenomeno di inquinamento grave, diffuso e di lunga durata impone alle autorità nazionali un dovere positivo di tutela effettiva del diritto alla vita, ai sensi dell'art. 2 CEDU.

La mancanza di un nesso di causalità tra l'esposizione e il danno alla salute è irrilevante ai fini dell'accertamento della violazione, essendo sufficiente la presenza di un rischio reale ed imminente.

Nell'ambito di una situazione strutturale di inquinamento ambientale la Corte EDU può ricorrere alla procedura del giudizio-pilota, ai sensi dell'art. 46 CEDU, indicando misure generali che lo Stato deve adottare entro un termine determinato per sanare le carenze sistemiche e prevenire nuove violazioni.

Nei casi di inquinamento ambientale le associazioni ambientaliste non possono essere considerate vittime ai sensi dell'art. 34 CEDU se non dimostrano di essere direttamente e personalmente colpite dagli effetti dell'inquinamento. Al di fuori del contesto del cambiamento climatico non è applicabile il criterio esteso di legittimazione riconosciuto dalla Corte, mancando circostanze speciali che giustifichino la deroga al requisito di affezione diretta.

SOMMARIO: 1. Introduzione, fatti e prime riflessioni. – 2. Le questioni preliminari: rimedi interni, *dies a quo*, legittimazione delle associazioni. – 3. La qualità di “vittima” e la violazione del diritto alla vita. – 4. La procedura di giudizio-pilota. – 5. Riflessioni conclusive.

1. *Introduzione, fatti e prime riflessioni*

In data 30 gennaio 2025, la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo si è pronunciata sull’annosa questione riguardante – in senso ampio – la “Terra dei Fuochi”¹.

La vicenda gravita attorno alla gestione (illecita e incontrollata) dei rifiuti, avvenuta per oltre trent’anni in numerosi comuni tra le province di Napoli e Caserta. Si tratta di una questione non limitata soltanto ai fatti commessi dalla criminalità organizzata, ma che ha coinvolto le omissioni di strutture pubbliche deputate alla vigilanza ambientale e sanitaria, a livello locale, regionale e nazionale.

Il termine “Terra dei Fuochi” è apparso, per la prima volta, in un rapporto di Legambiente del 2003, tuttavia le tracce del fenomeno risalgono già alla fine degli anni Ottanta, come ricostruito dalla Corte EDU sulla base delle diverse evidenze prodotte. Si tratta, in definitiva, di un territorio in cui si stimano circa tre milioni di abitanti suddivisi in una novantina di comuni.

Già nel 1996, la prima Commissione parlamentare d’inchiesta individuava, nella provincia di Caserta, una vasta rete di smaltimento illecito

¹ Per quanto concerne il presente paragrafo, cioè relativamente ai fatti analizzati dalla Corte EDU, sia consentito rimandare a Corte EDU, causa Cannavacciuolo e altri c. Italia, sentenza del 30 gennaio 2025, paragrafi 9-208.

Quanto ai commenti generali sulla sentenza in esame, si vedano *ex multis*: T. SCOVAZZI, *Terra dei Fuochi: una sentenza memorabile per l’eccezionalità dei dati di fatto*, in *RGA online*, 2025, reperibile nella rete interconnessa; L. ACCONCIAMESSA, *Con una sentenza storica, ma a tratti contraddittoria, la Corte di Strasburgo condanna l’Italia per violazione del diritto alla vita nel caso sulla Terra dei fuochi*, in *Eurojus.it*, 2025, reperibile nella rete interconnessa; J. SOMMARDAL, *A Landmark Judgment: Three Crucial Aspects of Cannavacciuolo and Others v. Italy*, in *ECHR Blog*, 2025, reperibile nella rete interconnessa.

Di particolare rilievo, per la completezza dell’analisi, risulta essere F. DE SANTIS DI NICOLA (a cura di), *CEDU e “Terra dei Fuochi”*, Napoli, 2025.

di rifiuti gestiti da membri della criminalità organizzata, con gravi effetti sull'ambiente e sulla salute dei residenti. Nel corso dei decenni successivi sono state sette le Commissioni parlamentari d'inchiesta che hanno preso contezza dell'insufficienza dei controlli, dell'assenza di misure di bonifica dei territori e, in generale, dell'incapacità delle istituzioni italiane di reagire adeguatamente.

L'anima della questione trattata dalla Corte EDU risiede nella persistente esposizione dei ricorrenti ad un rischio concreto e documentato per la loro salute e, si aggiunga, per la loro vita. Le modalità di smaltimento illegale dei rifiuti (interramento, abbandono e loro incendio) hanno prodotto un inquinamento esteso e profondo del suolo, delle falde acquifere e dell'aria, compromettendo la salubrità – e, spesso, la vivibilità – dei territori interessati dal fenomeno. La documentazione esaminata dalla Corte EDU ha confermato la presenza massiva di sostanze tossiche, metalli pesanti e diversi altri contaminanti, tanto nei terreni e nei prodotti agricoli, quanto nei campioni biologici prelevati sulla popolazione.

A ciò si aggiunge l'aumento progressivo della mortalità per patologie oncologiche, delle malformazioni neonatali e delle malattie respiratorie. In particolare, alcune aree specifiche – identificate come epicentri del fenomeno – sono state inserite tra i Siti di Interesse Nazionale, quali territori necessitanti di una massiva e celere bonifica. Ma, anche qui, le misure adottate si sono rivelate frammentarie, inadeguate e tardive².

I ricorsi sono stati presentati da cittadini residenti – o congiunti di residenti deceduti – nelle diverse località del territorio interessato dal fenomeno e da alcune associazioni che si proponevano di agire tanto nell'interesse collettivo, quanto nell'interesse dei loro membri. I ricor-

² Le vicende occorse ai cittadini della “Terra dei Fuochi” sono state inquadrare nella nozione di “violenza ambientale”. Sul punto, è stato affermato che “[l]a violenza che si manifesta è una violenza che passa attraverso l'ambiente e attraverso atti umani che colpiscono le vittime in modo indifferenziato e producono conseguenze latenti e graduali distribuite nello spazio, nel tempo, e nelle generazioni, procurando danni socio-ambientali tali da violare specifiche nicchie ecologiche e da causare profonde sofferenze alla popolazione. Questo per ribadire lo stretto legame tra esseri umani e ambiente: quando i luoghi sono violentati, maltrattati e degradati, anche le persone lo sono a loro volta, tanto che il territorio in cui vivono può divenire per loro una fonte di ‘distress’.” Così, M. MENEGATTO, A. ZAMPERINI, *Vittime di violenza ambientale: un profilo dei danni psicosociali*, in *Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata*, 2024, pp. 118-139, spec. pp. 119-120.

renti si sono rivolti alla Corte EDU adducendo la violazione degli artt. 2 e 8 della CEDU, lamentando che lo Stato italiano abbia mancato di adottare misure efficaci al fine di proteggerli da un pericolo grave ed imminente per la loro salute e la loro vita.

L'ampia istruttoria condotta dalla Corte EDU ha permesso di ricostruire un quadro complesso e variegato in cui sono risultate molteplici mancanze delle istituzioni italiane.

In tale contesto, la Corte EDU ha ritenuto che la condotta dello Stato fosse gravemente inadempiente rispetto agli obblighi positivi imposti dall'art. 2 CEDU. Ciò, non solo per l'assenza di un piano organico di prevenzione e bonifica, ma anche per la mancanza di indagini serie quanto alle ricadute sulla salute umana, l'assenza di un sistema volto ad informare in modo efficace la popolazione civile dei rischi derivanti dal fenomeno in questione e, infine, il cronico ritardo che ha caratterizzato tutte le fasi della vicenda.

Dal punto di vista procedurale, la sentenza assume un rilievo particolare – come si vedrà – per quanto concerne la legittimazione attiva dei ricorrenti e per la (ri)definizione della qualità di “vittima”. A ciò si aggiunga che è stata adottata la procedura del giudizio-pilota, tramite cui si ordinano misure generali che lo Stato italiano è tenuto ad adottare concretamente entro uno specifico termine (che, nel caso di specie, è di due anni). Si tratta, quindi, di un segnale importante con cui la Corte EDU impone all'Italia la riforma sistemica dell'intero approccio alla gestione ambientale della Terra dei Fuochi.

Questa decisione, quindi, rappresenta un precedente fondamentale³, non limitandosi a riconoscere la violazione dei diritti dei singoli, ma fornendo il ritratto di un fallimento istituzionale. Seguendo il percorso che porta dalla tutela individuale alla protezione collettiva e anticipatoria del rischio, la Corte EDU ha delineato un assetto nuovo ed in costante evoluzione che dovrà essere tenuto in considerazione in futuro nell'ambito delle procedure decisionali.

Nel prosieguo della trattazione si affronteranno, brevemente, le questioni preliminari (2), la qualità di “vittima” e le violazioni riscontrate (3)

³ Anche se la forza di precedente di questa decisione è stata rimodulata da una successiva sentenza. Sul punto si rimanda *in toto* a quanto verrà esposto nel paragrafo 3 del presente scritto.

e la procedura di giudizio-pilota (4). Infine, prima di fornire le necessarie conclusioni, si verificherà quanto è stato già messo in atto dalle istituzioni italiane nelle more dalla definitività della sentenza (5).

2. *Le questioni preliminari: rimedi interni, dies a quo, legittimazione delle associazioni*

Tra le diverse questioni preliminari affrontate dalla Corte ve ne sono alcune che, quanto alla loro rilevanza, necessitano di un (seppur breve) approfondimento⁴.

Due di esse, relative alla ricevibilità dei ricorsi – il mancato previo esaurimento delle vie di ricorso interne (a.); l’esperimento del ricorso oltre il termine di sei mesi e la mancanza della qualità di vittima (b.) – eccepite dal Governo italiano, sono state respinte dalla Corte EDU⁵. La terza – relativa alla legittimazione attiva delle associazioni (c.) – anch’essa sollevata dalla difesa statale, presenta profili particolari in quanto la Corte EDU si è discostata dalle recenti aperture occorse in materia di contenzioso climatico.

⁴ In aggiunta a quanto si esporrà nel prosieguo, il Governo italiano aveva eccepito l’irricevibilità del ricorso anche in relazione all’art. 35, para. 2, lett. b) della CEDU, per cui la Corte non può esaminare un ricorso che sia “[...] sostanzialmente identico ad una questione che è già stata esaminata dalla Corte [EDU] o è già stata sottoposta ad un’altra procedura di indagine internazionale [...] e non contiene nuove informazioni rilevanti [...]”. Sul punto, cfr. Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 193. Il riferimento è alle sentenze: Corte Ue, Sez. IV, 4 marzo 2010, causa C-297/08 e Corte UE, Sez. III, 16 luglio 2015, causa C-653/13.

Tuttavia, la Corte EDU ha ritenuto insussistente l’argomentazione, per il fatto che *breviter* in entrambi i casi citati si trattava di procedure, promosse dalla Commissione europea nei confronti dell’inadempimento dello Stato; cioè, in tali casi non veniva posto rilievo alla dimensione riguardante i diritti umani degli individui.

Per un approfondimento relativo alle pronunce della Corte di giustizia dell’Unione europea relativamente alla vicenda in esame (ed alla loro rilevanza davanti alla Corte EDU), si veda A. CIRCOLO, *La decisione del giudice di Strasburgo nel caso Cannavacciuolo e a./Italia e il valore delle pronunce ex art. 258 TFUE nei giudizi dinanzi alla Corte EDU: alcune brevi riflessioni*, in *Unione europea e Diritti*, 2025, pp. 125-143.

⁵ Per la verità, la Corte EDU ha accolto l’eccezione relativa alla mancata presentazione del ricorso nei termini per alcuni dei ricorrenti. Si veda, Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 293.

a. Il Governo italiano ha eccepito l'omesso esaurimento (*rectius*, esperimento) delle vie di ricorso interne "disponibili ed effettive"⁶. In particolare, secondo la difesa statale, i ricorrenti avrebbero potuto esperire: l'azione per illecito extracontrattuale ai sensi dell'art. 2043 c.c., l'azione di reclamo ai sensi degli artt. 309 e 310 del D.Lgs. n. 152/2006 (T.U. Ambiente) ovvero l'azione di classe prevista dalla L. n. 15/2009, modificata dal D.L. n. 198/2009.

In via generale la Corte EDU ricorda i criteri affinché un rimedio possa considerarsi accessibile ed effettivo, in particolare specificando che si debba trattare di uno strumento "capace di porre direttamente rimedio alla situazione contestata e deve offrire prospettive ragionevoli di successo"⁷.

In relazione ai diversi mezzi eccepiti dal Governo italiano, la Corte EDU *breviter* ritiene che nessuno di essi rientri nella definizione appena ricordata.

Quanto alle azioni per risarcimento danni viene evidenziata la loro incapacità a fornire una risposta alla realtà della situazione presente. La Corte EDU argomenta in seno all'impossibilità che tale rimedio possa portare a misure successive, strettamente necessarie, quali la prevenzione di nuovi fenomeni inquinanti e la decontaminazione di quelli già verificati⁸. Ma, a ben vedere, si tratterebbe anche di una mercificazione di un diritto: la problematica non è e non può essere limitata ad un mero risarcimento danni (misura senz'altro possibile), altrimenti la responsabilità dello Stato sarebbe attenuata e, lo stesso, non sarebbe interessato a modificare il proprio approccio ad una situazione gravemente pregiudizievole, ben potendo limitarsi a risarcire i danni di coloro che saranno in grado di provare di averne subiti.

In merito alla procedura prevista dal T.U. Ambiente, la Corte EDU ha evidenziato il chiaro carattere discrezionale del meccanismo amministrativo e, in aggiunta, che il possibile rimedio offerto dal Giudice amministrativo non sarebbe in grado di intervenire attivamente sulle posizioni

⁶ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 251.

⁷ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 269. Il quale richiama, *ex multis*, Corte EDU, causa Vučković e altri c. Serbia, sentenza del 25 marzo 2014, paragrafo 71 e Corte EDU, causa Balogh c. Ungheria, sentenza del 20 luglio 2004, paragrafo 30.

⁸ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 273.

dei privati, limitandosi solo alla verifica sul se il Ministro abbia contravenuto o meno all'obbligo di esaminare il reclamo, senza che ciò possa avere un effetto diretto sulla pretesa del ricorrente⁹. Per tali ragioni, la Corte ritiene che tale meccanismo di reclamo non sia configurabile in termini di rimedio effettivo, in quanto non conferisce al soggetto che lo propone un diritto soggettivo a che lo Stato eserciti i suoi poteri di vigilanza¹⁰.

Motivazioni diverse sono state addotte quanto al rimedio previsto dal D.L. n. 198/2009. La Corte non esclude – come negli altri casi – l'effettività dello stesso, bensì ritiene che la difesa statale non abbia indicato concretamente come possa fornire soddisfazione alle pretese dei ricorrenti. In particolare considerando che i casi forniti come precedenti applicativi riguardavano materie radicalmente diverse rispetto a quella in esame e con delle questioni applicative di diverso calibro¹¹.

In conclusione, quindi, la Corte EDU ha rigettato tutte le eccezioni preliminari addotte dal Governo italiano relative al mancato previo esaurimento delle vie di ricorso interne¹².

b. Quanto alla qualificazione degli individui ricorrenti quali “vittime” e alla tempestività del loro ricorso l'argomentazione va scissa tenendo presente che la Corte EDU ha ritenuto di argomentare sulla qualità di “vittima” in merito¹³ – scelta comprensibile stante la portata dei suoi ragionamenti in materia di violazione del diritto alla vita, di cui si dirà successivamente – mentre in via preliminare di rito ha affrontato la questione del termine di sei mesi¹⁴.

Il Governo italiano ha eccepito l'irricevibilità del ricorso considerando come *dies a quo*, per la decorrenza del termine di sei mesi per la presentazione dei ricorsi alla Corte EDU, la data della “conoscenza del rischio po-

⁹ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 274.

¹⁰ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 274.

¹¹ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 276.

¹² Su tali profili si veda, G. TAGLIANETTI, *Esaurimento delle vie di ricorso interne e limiti della tutela giurisdizionale amministrativa*, in F. DE SANTIS DI NICOLA (a cura di), *CEDU e “Terra dei Fuochi”*, cit., pp. 33-40.

¹³ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 245.

¹⁴ Ora quattro mesi per effetto dell'art. 4, Protocollo Addizionale n. 15 alla CEDU, in vigore dal 1° agosto 2021.

tenziale a cui erano esposti”¹⁵ o, in via alternativa, la data della “conoscenza del verificarsi di effetti pregiudizievoli quali la comparsa di un tumore, per le vittime dirette, o la morte di un congiunto per un tumore potenzialmente correlato alla situazione ambientale, quanto alle vittime indirette”.

Dopo aver ricordato i principi generali¹⁶, la Corte EDU distingue tra ricorrenti vittime dirette e vittime indirette delle condotte (e, si aggiunga, omissioni) imputate allo Stato italiano.

Per coloro che hanno subito un danno diretto e siano ancora residenti nell’area individuata (cioè, nella “Terra dei Fuochi”), la violazione ha il carattere della continuità e, sussistendo ancora alla data attuale, il *dies a quo* non ha ancora iniziato a decorrere¹⁷; mentre, per coloro che si sono trasferiti in comuni non rientranti in quelli coinvolti dal fenomeno, la violazione è cessata nel momento del loro trasferimento¹⁸.

Per le vittime indirette, seguendo la stessa logica, la violazione ha smesso di prodursi alla data del decesso del loro congiunto¹⁹.

Sulla base dell’applicazione dei principi generali sopra richiamati – in particolare, l’assenza di rimedi interni effettivi – la Corte EDU ha provveduto ad individuare il momento in cui i ricorrenti fossero nella consapevolezza del rischio (i.e., della possibile violazione dei loro diritti) cui loro, o i loro congiunti, erano esposti²⁰. Sulla base della ricostruzione della Corte (come si vedrà nel prosieguo), tale momento è stato individuato al 31 dicembre 2013²¹. Per tali motivi, le vittime dirette residenti nell’area da un momento anteriore rispetto a tale data, avrebbero dovuto ricorrere entro sei mesi dalla stessa; così come le vittime indirette diventate tali prima della predetta; mentre, le vittime indirette diventate tali in un momento successivo, entro sei mesi dal decesso del loro congiunto.

Stante la rilevanza, sia giuridica che pratica, del ragionamento della Corte EDU sulla qualificazione dei ricorrenti quali “vittime” ai fini del-

¹⁵ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 278.

¹⁶ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 282.

¹⁷ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 283, in cui la Corte richiama alcuni suoi precedenti, tra cui: Corte EDU, causa Iordache c. Romania, sentenza del 14 ottobre 2008, paragrafo 50 e Corte EDU, causa Svinarenko e Slyadnev c. Russia, sentenza del 17 luglio 2014, paragrafo 86.

¹⁸ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 284.

¹⁹ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 285.

²⁰ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 286.

²¹ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 292.

la configurazione di una violazione nei loro confronti, si tratterà questa questione nel paragrafo successivo, dove si affronterà il merito della decisione analizzata.

c. Una questione particolarmente controversa, sia in sede di decisione della causa (come dimostrato dalle “opinioni separate” dei giudici Krenc e Serghides²²), sia in sede di successivo dibattito dottrinale, riguarda la legittimazione (il cosiddetto “*locus standi*”) delle associazioni ricorrenti²³.

La Corte – sebbene riconosca il ruolo fondamentale rivestito dalle associazioni quali “organismi di vigilanza”²⁴ e, in particolare, quali organi propulsivi dell’attenzione pubblica sulla vicenda in esame – giunge ad escludere la loro legittimazione²⁵. Le motivazioni addotte risultano essere corrette e coerenti con le funzioni della CEDU e, soprattutto, con i precedenti giurisprudenziali della Corte stessa. Tuttavia, alla luce delle recenti aperture in materia di contenzioso climatico²⁶ sarebbe stato preferibile poter prendere contezza di una motivazione “rafforzata” o, meglio ancora, aspettarsi il riconoscimento della legittimazione in capo alle stesse.

Le ragioni che hanno portato a tale esclusione possono essere individuate – nelle parole della Corte EDU – nell’assenza di “considerazioni speciali” o “circostanze eccezionali” che, invece, avrebbero giustificato la sussistenza della stessa²⁷.

²² In relazione a cui si farà riferimento specifico nel prosieguo.

²³ Per un approfondimento, si segnala V. SEFWOK-WERNER, *Individual vs. representative applications or environment vs. climate issues - The ECtHR's Cannavacciuolo and Others v. Italy Judgment*, in *Strasbourg Observers*, 2025, reperibile nella rete interconnessa.

²⁴ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 218.

²⁵ In breve, la Corte EDU esclude tale legittimazione in quanto ha ritenuto che il diritto alla vita “per la sua natura [...] non sia suscettibile di essere esercitato da un’associazione, bensì soltanto dai suoi soci”. Cfr. Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 216.

²⁶ Ci si riferisce, in particolare, a Corte EDU, causa Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera, sentenza del 9 aprile 2024, paragrafi 498-499.

Per approfondimenti, tra i tanti contributi, si veda D. DI NARDO, *E.C.H.R. Grand Chamber Case of Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland (Application no. 53600/2020)*, in questa *Rivista*, 2025, pp. 177 ss.

²⁷ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 221, che richiama

Appare evidente che, in questo caso, non si tratta di episodi correlati al contenzioso climatico e – a differenza di questi – per quanto possano essere gravi, i dati di fatto qui discussi sono ristretti ad un territorio specifico. Tuttavia – come ben rilevato nelle opinioni separate²⁸ – tanto la gravità dei fatti che hanno portato alla pronuncia, quanto il preminente ruolo rivestito dalle associazioni stesse nella denuncia e nell’informazione della popolazione civile, appaiono meritevoli di essere considerati in sede di verifica della legittimazione.

Razionalizzando, però, è forse comprensibile – ma non necessariamente condivisibile – la decisione escludente della Corte, qualora si vada a ragionare in chiave finalistica. È necessario partire dalla considerazione per cui la Corte stessa sia, nella sua giurisprudenza, abbastanza granitica quanto alla carenza di legittimazione delle associazioni, salvo casi eccezionali²⁹. Se a ciò si aggiunge che in questo giudizio – come già anticipato e come meglio si specificherà in seguito – l’Italia è stata condannata secondo la procedura del giudizio-pilota, appare evidente che il riconoscimento di una pretesa legittimante in capo alle associazioni sarebbe risultata superflua.

Infine, a parere dello scrivente, l’impianto motivazionale adottato risulta essere eccessivamente conciso³⁰. Si badi bene: non si vuole conte-

Corte EDU, Verein KilmaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera, cit., paragrafo 475 e Corte Edu, causa Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu c. Romania, sentenza del 17 luglio 2014, paragrafo 112: “[n]el caso di specie, che chiaramente non riguarda la questione del cambiamento climatico, la Corte non può discernere alcuna altra ‘considerazione speciale’ [...] o ‘circostanza eccezionale’ [...] che potrebbe indurla a concedere alle associazioni ricorrenti la legittimazione ad agire per conto dei propri soci, le asserite vittime dirette, senza una specifica autorizzazione in tal senso”.

²⁸ Sul punto, cfr. Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., Opinione concorrente del giudice Krenč e Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., Opinione parzialmente concorrente e parzialmente dissenziente del giudice Serghides, paragrafo 2.

²⁹ Cfr. nota precedente.

³⁰ Per simili considerazioni, si veda A. STIANO, *Prime considerazioni sulla legittimazione ad agire delle associazioni*, in F. DE SANTIS DI NICOLA (a cura di), *CEDU e “Terra dei Fuochi”*, cit., pp. 25-31, spec. p. 31 e I. DOMENICI, *The European Court of Human Right’s landmark judgment in the case of Cannavacciuolo and Others v Italy*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2025, pp. 582-587, spec. pp. 585-587. Quest’ultima, in particolare, afferma che “by rejecting the applicant as-

stare il contenuto delle argomentazioni fornite, bensì – stante le recenti evoluzioni – si ritiene che una più ampia motivazione avrebbe potuto fugare ogni accusa e/o interpretazione³¹.

Si tratta, quindi, di un tentativo consapevole di ridurre i casi “eccezionali” o una precisa presa di posizione in relazione al caso di specie? Solo con le prossime (auspicabili) pronunce si potrà risolvere questo dilemma³².

3. *La qualità di “vittima” e la violazione del diritto alla vita*

La sentenza in esame rappresenta un punto cruciale di svolta nella giurisprudenza della Corte EDU, in particolar modo per i profili che seguono.

sociations’ standing on the basis of the origin of the violation, the Court missed an opportunity to consider the rights of future generations”.

³¹ Di opinione contraria, condividendo la posizione della Corte nel caso di specie, è R. LAGARÀ, *Nella «terra dei fuochi» leso il diritto alla vita: dalla Corte di Strasburgo un’importante sentenza pilota*, in *Quaderni costituzionali*, 2025, pp. 446-449, spec. p. 447, in cui l’Autrice afferma che la soluzione adottata dalla Corte “sebbene sia stata criticata nelle opinioni dei giudici Krenc e Serghides, appare condivisibile nella misura in cui in *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, cit., §§ 487-488, l’apertura della Corte nei confronti delle associazioni si accompagnava all’elaborazione di criteri restrittivi per l’accesso dei ricorrenti persone fisiche. Nel caso in esame, invece, i residenti non incontravano alcun ostacolo, né di fatto, né in diritto, ad adire la Corte come ricorrenti individuali. Inoltre, escludere il locus standi delle associazioni non equivale a sminuirne la cruciale funzione come public watchdogs (§ 218), né impedisce che la loro partecipazione a procedimenti nazionali possa produrre effetti giuridici a livello convenzionale”.

³² Attenta dottrina ha sottolineato che la diversità di approccio fra i casi concernenti il contenzioso climatico e quelli relativi ad altre cause di danno ambientale “rischia di frammentare il trattamento procedurale delle questioni ambientali di fronte alla Corte EDU. Un cambio di passo si potrà avere probabilmente con la firma di un Protocollo addizionale alla Convenzione su un diritto all’ambiente sano, salutare e sostenibile, proposto dall’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa (CoE) e che potrebbe garantire l’accesso alle associazioni ambientaliste presso la Corte. Così, A. VITALE, *Cannavacciolo e altri c. Italia: la questione della “Terra dei Fuochi” di fronte alla Corte europea dei diritti dell’uomo. Alcune considerazioni sui profili sostanziali della sentenza pilota*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2025, pp. 176-199, spec. pp. 178-179.

Tuttavia, è opportuno considerare fin da subito che l'analisi qui offerta non potrà prescindere da un'altra pronuncia³³ – intervenuta pochi mesi dopo – che ne ha attenuato la portata innovativa, relativamente ai profili oggetto di questo paragrafo³⁴.

Le parti ricorrenti hanno prospettato una possibile violazione tanto dell'art. 2 CEDU (diritto alla vita)³⁵, quanto dell'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare)³⁶.

Indipendentemente dagli approfondimenti che seguiranno, è opportuno ricordare – come già anticipato nel paragrafo precedente – che la configurabilità della qualità di “vittima” è strettamente legata all'orientamento interpretativo adottato dalla Corte EDU in relazione alle disposizioni della Convenzione. Si può quindi affermare che tale questione possieda al tempo stesso una dimensione tanto sostanziale, quanto procedurale, o – più precisamente – che la distinzione tra questi due profili non sia così netta. Solo chiarendo il parametro entro il quale la Corte EDU intende muoversi è infatti possibile comprendere come l'aspetto procedurale prenda forma in concreto.

³³ Corte EDU, causa L.F. e altri c. Italia, sentenza del 6 maggio 2025, in cui la Corte si è occupata di “stabilire se le autorità non abbiano adottato misure di protezione al fine di minimizzare o eliminare gli effetti dell'inquinamento asseritamente causato dal continuo esercizio di una fonderia in prossimità delle abitazioni dei ricorrenti nel Comune di Salerno, in violazione dei loro diritti di cui agli articoli 2 e 8 della Convenzione”. Cfr. Corte EDU, L.F. e altri c. Italia, cit., paragrafo 1.

³⁴ Al fine di non frammentare l'analisi relativa alla decisione oggetto di questo elaborato, si offrirà il confronto tra i diversi approcci giurisprudenziali in un'unica sede, dopo aver affrontato quanto deciso dalla Corte nel caso in esame.

³⁵ CEDU, art. 2: “[1] Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. [...]” Il quale è stato ritenuto astrattamente applicabile a tutti i contesti pericolosi per la vita umana. Così, *ex multis*, Corte EDU, causa Önerildiz c. Turchia, sentenza del 30 novembre 2004, paragrafo 71, “[...] Article 2 [...] lays down a positive obligation on States to take appropriate steps to safeguard the lives of those within their jurisdiction [...]. [T]his obligation must be construed as applying in the context of any activity, whether public or not, in which the right to life may be at stake, and a fortiori in the case of industrial activities, which by their very nature are dangerous, such as the operation of waste-collection sites [...]”.

³⁶ CEDU, art. 8: “[1] Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. [2] Non può esservi ingerenza di un'autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge [...]”.

Un'ulteriore premessa risulta necessaria in relazione all'innovatività della sentenza, partendo dalla fine: la Corte EDU, avendo ritenuto la sussistenza di condotte in netto contrasto con il divieto di cui all'art. 2 CEDU, ha "considerato non necessario esaminare la sussistenza di violazioni separate dell'art. 8"³⁷. Ciò, se in via di primo approccio può apparire banale, non lo è.

Infatti, tale decisione rappresenta il risultato di un cambio di paradigma della Corte EDU, si potrebbe dire un'estensione del campo applicativo dell'art. 2, attraverso l'adozione di un approccio precauzionale³⁸; il che, sul piano procedurale, ha comportato una sorta di rielaborazione dei criteri richiesti per la qualità di vittima.

Prima della sentenza in esame, la Corte EDU era restata ancorata ad un'interpretazione piuttosto rigida della nozione di "rischio per la vita", richiedendo in casi simili la comprovata sussistenza di un nesso causale tra l'esposizione alle sostanze inquinanti e l'insorgenza di patologie gravi e potenzialmente letali³⁹. In questa pronuncia, invece, la Corte EDU ha riconosciuto che anche la sola sussistenza di un "rischio reale ed imminente" possa essere sufficiente a far configurare, in capo allo Stato, gli obblighi di intervento positivi a tutela della vita dei consociati; ciò, anche in assenza di danni già verificatesi o di un nesso causale certo tra la fonte inquinante e la patologia causata⁴⁰. In merito a tale profilo, appare evidente che la Corte EDU abbia esteso all'art. 2 l'approccio già consolidato in relazione all'art. 8, il quale tutela la vita privata e familiare anche nei confronti dei rischi ambientali⁴¹, dimostrando in ciò una svolta precauzionale particolarmente ferrea.

³⁷ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 469.

³⁸ Si veda, Corte EDU, causa Tătar c. Romania, sentenza del 27 gennaio 2009, paragrafo 120. Si veda, inoltre, K. HAMANN, *Cannavacciuolo and Others v Italy: Towards Applying a Precautionary Approach to the Right to Life*, in *EJIL Talk!*, 2025, reperibile nella rete interconnessa.

³⁹ Cfr. *ex multis*: Corte EDU, causa Di Sarno e altri c. Italia, sentenza del 10 gennaio 2012, paragrafo 108; Corte EDU, causa Brincat e altri c. Malta, sentenza del 24 luglio 2014, paragrafi 83-85.

⁴⁰ Sul punto, Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 391: "il fatto che non vi fosse alcuna certezza scientifica riguardo ai precisi effetti che l'inquinamento può aver avuto sulla salute di un ricorrente non può negare l'esistenza di un dovere di protezione".

⁴¹ Cfr. Corte EDU, Tătar c. Romania, cit., paragrafo 120 e Corte EDU, Verein KilmaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera, cit., paragrafo 437.

In particolare, data per assodata la sussistenza del rischio correlato all'esposizione delle fonti di inquinamento presenti, rilevante è stato il riscontro della consapevolezza di un siffatto rischio da parte delle autorità italiane⁴².

Il nuovo paradigma appare coerente non solo con la CEDU stessa, ma anche con altre fonti internazionali, quali la Dichiarazione di Rio del 1992⁴³ e la Convenzione di Aarhus del 1998⁴⁴.

Se sul piano precauzionale la Corte EDU ha dimostrato una tendenza innovativa e migliorativa, criticabile (e criticata ampiamente da parte della dottrina⁴⁵) è stata la scelta nel definire quali ricorrenti possano essere qualificati come vittime sulla base di un criterio territoriale. Pur avendo riconosciuto l'esistenza di un fenomeno diffuso e incontrollato di inquinamento, la Corte EDU ha escluso la legittimazione per tutti coloro che risiedono o risiedevano al di fuori delle aree indicate dal Governo italiano. Ora, fin qui non vi sarebbe nulla di logicamente inconcepibile, trattandosi appunto di un fenomeno – quantomeno come punto di partenza – territoriale; ciò risulta, invece, problematico quando la mappatura dei territori sia stata fatta dall'autorità nazionale e la Corte abbia puntualmente ritenuto insufficiente (come si vedrà) l'adeguatezza di tale valutazione.

Tale profilo appare rilevante se si considera che la Corte stessa – da diverso tempo – ha affermato che, sebbene in prima battuta debba ne-

⁴² Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 386.

⁴³ Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, 1992, Principio 15: “[a] fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il metodo precauzionale. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per rinviare l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale”.

⁴⁴ Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, Aarhus, 1998, art. 5, para. 1, lett. c.: “[c]iascuna parte provvede affinché [...] in caso di minaccia imminente per la salute umana o per l'ambiente, imputabile ad attività umane o dovuta a cause naturali, siano diffuse immediatamente e senza indugio tutte le informazioni in possesso delle autorità pubbliche che consentano a chiunque possa esserne colpito di adottare le misure atte a prevenire o limitare i danni derivanti da tale minaccia”.

⁴⁵ In particolare ci si riferisce a L. ACCONCIAMESSA, *The strange case od Dr. Jekyll and Mr. Hyde: victim status for life-threatening environmental harm in the ECtHR's “Terra dei Fuochi” judgment*, in SIDIBlog, 2025, reperibile nella rete interconnessa.

cessariamente fare riferimento alle valutazioni effettuate dalle autorità nazionali, qualora le stesse siano inconsistenti o si contraddicano l'una con l'altra, spetta alla Corte stessa la valutazione della totalità delle prove disponibili⁴⁶. E, quindi, la decisione autonoma della questione.

In relazione a ciò, va osservato che – sebbene, come anticipato, sia criticabile – in via provvisoria appare coerente allo scrivente che la Corte EDU abbia posto come punto di partenza quanto rilevato dalle autorità italiane. In quanto ciò appare essere un punto di partenza necessario e non sostituibile al fine di evitare che quanto rilevato dalla Corte EDU giunga ad un aggravamento o ad una protesa inerzia delle autorità coinvolte. Ciò, beninteso, non preclude nuove valutazioni quanto al territorio coinvolto⁴⁷ e – di speranza bisogna parlare – alla possibilità che sia il Governo stesso a compiere nuove ed ulteriori valutazioni, al fine di estendere la tutela (auspicabilmente in un momento antecedente alla presentazione di nuovi ricorsi relativi a sopravvenute gravi situazioni).

Sulla base di quanto appena esposto, questa sentenza costituisce un precedente fondamentale (*rectius*, avrebbe potuto o potrà costituire⁴⁸) quanto all'estensione dell'applicabilità dell'art. 2 CEDU a situazioni di rischio sistemico per la vita, anche in assenza di patologie manifestate. Tuttavia, per realizzare completamente la sua portata innovativa, appare comunque necessario che la Corte EDU affini ulteriormente il proprio approccio quanto al riconoscimento (*ergo*, legittimazione) delle vittime, in modo da non subordinare la loro tutela a logiche prettamente statali; ciò, tanto più quando lo stesso Stato è parte integrante della questione problematica. Solo in tal modo la tutela convenzionale potrà dirsi dav-

⁴⁶ Corte EDU, causa Dubetska e altri c. Ucraina, sentenza del 10 febbraio 2011, paragrafo 107: “[h]owever, the Court cannot rely blindly on the decisions of the domestic authorities, especially when they are obviously inconsistent or contradict each other. In such a situation it has to assess the evidence in its entirety”. Si vedano, anche, Corte EDU, causa Ledyayeva e altri c. Russa, sentenza del 26 ottobre 2006, paragrafo 90 e Corte EDU, *Tatar c. Romania*, cit., paragrafo 90.

⁴⁷ Per il vero, anzi, l'effettuazione di nuove valutazioni è imposto – come si vedrà – proprio dalle misure adottate dalla Corte nei confronti dell'Italia, in sede di procedura di giudizio-pilota.

⁴⁸ Come si vedrà a breve e come già anticipato, la forza di precedente appare compromessa da una successiva pronuncia che ha mitigato la portata innovativa della sentenza in esame.

vero concreta ed effettiva, come del resto richiede l'essenza stessa del diritto alla vita.

Ebbene, come già sinteticamente anticipato, una successiva pronuncia ha fortemente ridotto la portata innovativa di questa decisione.

La Corte, nella vicenda in esame, ha esteso i margini di applicabilità dell'art. 2, mentre decidendo la causa "L.F." è tornata ad adottare l'approccio precedente. Cioè, ha riaffermato l'inapplicabilità dell'art. 2, in riferimento a situazioni riguardanti forme di inquinamento territorialmente limitate ed in assenza di fonti plurime e differenziate⁴⁹.

Non solo. Infatti, la Corte è tornata sui propri passi anche in relazione alla sussistenza del nesso causale tra l'esposizione alle sostanze inquinanti e l'insorgenza di patologie gravi.

Se in "Cannavacciuolo", come si diceva, la Corte ha affermato che il dovere di protezione dello Stato sia configurabile anche in assenza di una comprovato nesso causale, risultando sufficiente la presenza di un "rischio reale ed imminente", in "L.F." – muovendo dalla consolidata giurisprudenza relativa all'art. 8 – ha affermato che "in ragione della mancanza di prove mediche, non si possa affermare che l'inquinamento proveniente dall'impianto abbia necessariamente danneggiato la salute dei ricorrenti. Essa [la Corte] valuterà pertanto se vivere in prossimità dell'impianto abbia reso i ricorrenti più vulnerabili a varie patologie o abbia influito sul loro benessere in modo tale da incidere negativamente sulla loro vita privata"⁵⁰.

Quindi, vero che si tratta dell'applicazione di due norme diverse, vero che la Corte non è formalmente vincolata dai propri precedenti; tuttavia, la diversità di approccio adottato (e, per altro, l'assenza di riferimenti alla causa "Cannavacciuolo" nell'altra decisione) può far sorgere il dubbio che la Corte voglia, in qualche modo, tornare sui propri passi. Appare evidente la diversità delle situazioni fattuali sottostanti alle due decisioni, peraltro non è questa la sede per poter effettuare considerazioni più approfondite sulla causa "L.F.", però sembra corretto ritenere che la portata innovativa della sentenza in esame sia stata in qualche modo mitigata. Ciò, quantomeno in relazione alle difficili valutazioni quanto all'estensione territoriale e al rapporto tra causa

⁴⁹ Corte EDU, L.F. c. Italia, cit., paragrafi 108 e 109.

⁵⁰ Corte EDU, L.F. c. Italia, cit., paragrafo 118.

ed effetto, in assenza di un nesso causale scientificamente provato. Se con la “Cannavacciuolo” la Corte si è dimostrata incline ad ampliare la tutela del diritto alla vita, con la successiva sentenza è ritornata su posizioni più tradizionali⁵¹.

Su tali profili, l'unica possibilità risulta essere quella di attendere nuove pronunce, da cui si potrà comprendere se il caso “Cannavacciuolo” sia stato un caso isolato o se, invece, possa considerarsi (effettivamente) un precedente fondamentale.

Tornando, invece, alle argomentazioni della Corte sul caso in esame, essa, al fine di valutare l'adeguatezza delle misure adottate dallo Stato italiano ha provveduto a suddividere la propria valutazione nei seguenti punti principali: identificazione delle aree inquinate e gestione del rischio (a); misure conoscitive in relazione all'impatto dell'inquinamento sulla salute (b); misure informative nei confronti della popolazione residente nei territori inquinati (c)⁵².

In via preliminare è bene ricordare che le considerazioni della Corte EDU vengono sempre sviluppate considerando il 2013 come il punto di svolta quanto alla conoscibilità pubblica del fenomeno e, per tali ragioni, la stessa provvede ad argomentare separatamente per il periodo precedente e quello successivo a tale momento.

a. Quanto alle misure adottate al fine di identificare le aree inquinate e verificare il livello di inquinamento delle stesse, il Governo adduce come fonte normativa utilizzata per far fronte a tale problematica il D.L.

⁵¹ Si fa riferimento a, *ex multis*, Corte EDU, Locascia e altri c. Italia, cit., paragrafo 86 e Corte EDU, Cordella e altri c. Italia, cit., paragrafi 93-94.

⁵² In aggiunta ad esse, sono stati ampiamente analizzati i meccanismi di contrasto delle condotte illecite. Tuttavia, per brevità si è preferito non approfondire l'aspetto maggiormente penalistico della questione. Su tali profili, si rimanda a S. ZIRULIA, *Terra dei Fuochi: violato il diritto alla vita degli abitanti. Prime osservazioni in ordine alle possibili ripercussioni sul diritto penale ambientale di una storica sentenza*, in *Sistema Penale*, 2025, pp. 139-147 e A. ALBERICO, *Le implicazioni penalistiche: Strasburgo solleva il velo sulle incongruenze della legislazione italiana (prima del 2015)*, in F. DE SANTIS DI NICOLA (a cura di), *CEDU e “Terra dei Fuochi”*, cit., pp. 89-98.

Inoltre, vi è anche un'ampia riflessione della Corte sui profili correlati alla gestione del ciclo dei rifiuti che, com'è noto, è stata parte causante del problema di cui si discute. Ma, anche in relazione a questo profilo, stante la finalità del presente lavoro e la mole che richiederebbe tale trattazione, si è preferito soprassedere.

n. 163/2013, convertito in L. n. 6/2014, non argomentando in relazione al periodo precedente.

Per quanto concerne quest'ultimo periodo, la Corte va oltre la conoscibilità pubblica della questione, soffermandosi sul fatto che l'autorità governativa fosse a conoscenza della stessa "almeno da due decenni", rilevando la totale assenza di un approccio sistematico⁵³.

In riferimento al periodo successivo all'entrata in vigore del D.L. n. 163/2013, la Corte essenzialmente rileva una serie di carenze e ritardi quanto alla concreta realizzazione del regime previsto dallo stesso⁵⁴. Inoltre, la stessa fonte normativa si occupa soltanto dei terreni agricoli, lasciando gran parte del territorio privo di regolamentazione⁵⁵. Quanto alla restante parte di territorio è stata prevista, nel 2016, la mappatura dello stesso; ma, anche in questo caso, si sono verificati numerosi ritardi e insufficienze⁵⁶.

Come logica richiede, dopo (non) aver provveduto ad identificare le aree inquinate è necessario predisporre delle misure adeguate alla gestione del rischio. Nell'analisi della Corte, sebbene siano separate per motivi espositivi, non vi è una netta distinzione tra la fase precedente e quella di gestione del rischio. In relazione a questo profilo sono due i passaggi rilevanti della sentenza, i quali evidenziano plasticamente l'inefficienza del sistema italiano. Da un lato vengono evidenziati i (cronici, a dirla tutta) "problemi di coordinamento e attribuzione responsabilità" tra i diversi

⁵³ Si vedano Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafi 400 e 401.

⁵⁴ Ci si riferisce, in particolare, alla classificazione di soli 240 ettari di terreno nella categoria massima di rischio, avvenuta nel 2020 (sulla base di test del 2014) e all'assenza dell'effettuazione dei test di inquinamento su gran parte dei territori mappati. Cfr. Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafi 402 e 403.

⁵⁵ In realtà, nemmeno la regolamentazione per quanto concerne i terreni agricoli può dirsi effettiva. Infatti, la Corte rileva come in merito agli stessi fosse già prevista dal 2006 la necessità di adottare criteri normativi per la valutazione dell'inquinamento degli stessi; tuttavia, tali regolamentazioni non sono state adottate né in tale data né entro 90 giorni dall'entrata in vigore della L. n. 6/2014, bensì solo nel 2019. In relazione a questo profilo: Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 404.

⁵⁶ La Corte fa notare come la piattaforma necessaria per procedere alla mappatura sia stata resa disponibile solo nel 2019 e, aggiunge, che tale necessità era stata ravvisata anche per il tramite della L. Reg. n. 20/2013 ma, nel 2019, solo sette comuni avevano provveduto alla stessa. Cfr. Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 413.

livelli “locale, regionale e nazionale”⁵⁷; in aggiunta, sempre in riferimento alle misure di identificazione e gestione del rischio “[a] parere della Corte, il solo fatto che una commissione d’inchiesta istituita dallo Stato abbia rilevato di non essere in grado di ottenere un quadro completo, né di acquisire dati aggiornati e sufficientemente esaustivi, è di per sé significativo e costituisce motivo di preoccupazione”⁵⁸.

Quindi, già in sede di analisi del sistema italiano quanto a profili prettamente “gestionali” è evidente come lo stesso non abbia fornito una risposta (ma forse nemmeno un tentativo concreto) al problema.

b. In relazione alle misure necessarie per indagare l’impatto dell’inquinamento sulla salute umana (e sull’ambiente), il Governo italiano si è difeso riconoscendo i ritardi e la mancata raccolta di informazioni per il periodo antecedente il 2013. Per quanto concerne il periodo successivo, invece, i meccanismi messi in moto a livello essenzialmente regionale⁵⁹ (ma del resto il fenomeno riguarda quel territorio, quindi non si comprende fino a dove si sarebbe dovuta estendere l’indagine) non persuadono la Corte del fatto che si sia agito con la “diligenza necessaria”⁶⁰. Su questo profilo, quindi, la problematica riscontrata non riguarda tanto la tipologia di indagini svolte o la pervasività delle stesse – infatti, dal 2018 tutta la popolazione della Regione Campania è considerata sotto sorveglianza epidemiologica⁶¹ – quanto alla loro tempestività.

A livello di mera considerazione, sembra ragionevole che la Corte EDU non ritenga tali programmi efficaci se si ricorda quanto sopra affermato sul nesso causale necessario per assumere la qualità di vittima. Qualora la stessa Corte avesse ritenuto sufficienti le misure adottate per investigare la correlazione tra inquinamento ed effetti negativi per la salute, l’impianto con cui ha sostenuto la sufficienza dell’esposizione ad una

⁵⁷ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 422.

⁵⁸ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 421. Il riferimento è alla Sesta commissione parlamentare d’inchiesta del 2018, su cui si veda Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 74.

⁵⁹ Si tratta di diverse campagne su cui si rimanda a Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafi 427 e 428.

⁶⁰ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 430.

⁶¹ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 427.

fonte potenzialmente idonea di causare gravi danni, senza la necessaria causazione di una patologia, sarebbe apparso fortemente depotenziato.

c. Uno dei profili maggiormente rilevanti nell'opinione pubblica, e non solo, concerne la frequente mancanza di elementi conoscitivi a disposizione della popolazione residente nelle aree inquinate.

Appare opportuno considerare una suddivisione tra tali elementi, legati da un rapporto di genere a specie.

Innanzitutto vi è la conoscenza, in quanto tale, della grave situazione di inquinamento che imperversa da, almeno, la fine degli anni Ottanta del secolo scorso. In particolare, a partire dalle arcinote dichiarazioni del pentito Carmine Schiavone rilasciate nel 1997 alla (ennesima) Commissione parlamentare d'inchiesta, che sono state sottoposte al regime del segreto di stato fino al 2013.

In via susseguente alla conoscenza del fenomeno è necessario che la popolazione sia informata quanto ai possibili effetti pregiudizievoli sulla salute e sulle concrete modalità di autotutela che può adottare nella vita quotidiana.

Ebbene, in relazione ad entrambi i profili – che la Corte EDU non ha suddiviso – è apparsa e, a dire la verità, appare tuttora evidente la carenza dell'operato delle autorità italiane. A maggior ragione se si considera la sempre maggiore necessità di – ed il sempre maggiore impegno nel fornire – accesso alle informazioni che imperversa nel diritto pubblico attuale⁶².

A conferma di quanto appena affermato, tra le prescrizioni che la Corte ha imposto alle autorità italiane in sede di procedura di giudizio-pilota, un particolare rilievo assume la creazione di una “piattaforma informativa” centralizzata in cui lo Stato debba fornire tutte le informazioni necessarie per la più salubre possibile convivenza della popolazione colpita con i fenomeni inquinanti. Ma, su questo profilo, si tornerà nel successivo paragrafo cui si rimanda.

⁶² Basti ricordare quanto i mezzi di informazione, per il tramite degli organi istituzionali, siano stati utili – quasi necessari – nel fornire un'adeguata informazione in occasione della pandemia di COVID-19. Vero che il fenomeno di cui si discorre è limitato geograficamente, tuttavia appare evidente che una via di mezzo tra le due modalità vada necessariamente trovata, al fine di informare correttamente la popolazione della Terra dei Fuochi sui rischi che corrono nelle più banali azioni quotidiane.

4. *La procedura di giudizio-pilota*

Nel caso in esame, la Corte EDU ha ritenuto di adottare la procedura del “giudizio-pilota”, ai sensi dell’art. 46 CEDU⁶³.

Tale procedura rappresenta uno strumento procedurale particolarmente innovativo, introdotto dalla stessa Corte EDU nel 2004 in seno al caso *Broniowski c. Polonia*⁶⁴. Essa ha lo scopo di affrontare in maniera sistematica e strutturale le ripetute violazioni della CEDU che derivano da disfunzioni radicate negli ordinamenti interni degli Stati. In particolare, esso è stato concepito per identificare le cause strutturali delle violazioni riscontrate nel caso di specie, fornire indicazioni allo Stato condannato quanto alle misure generali da adottare per sanare tali situazioni e, infine, con la finalità di sospendere per un dato periodo l’esame dei ricorsi relativi alla stessa situazioni, in attesa dell’attuazione delle riforme richieste.

⁶³ Su tale tipologia di procedura si vedano, in particolare: F.M. PALOMBINO, *La “procedura di sentenza pilota” nella giurisprudenza della Corte Europea dei diritto dell’uomo*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2009, pp. 91 ss.; D. HAIDER, *The pilot-judgment procedure of the European Court of Human Rights*, 2013 e R. DEGENER, *Pilot-Judgment Procedure: European Court of Human Rights (ECtHR)*, in *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2020.

Di particolare rilievo, da ultimo, E. ROMANI, *L’esecuzione delle sentenze della Corte EDU nella giustizia amministrativa*, 2023, pp. 63 ss.

⁶⁴ Corte EDU, *Broniowski c. Polonia*, cit. Il caso sottoposto alla Corte riguardava l’indennizzo previsto dalla legislazione polacca per coloro che persero le loro proprietà a causa dello spostamento verso ovest della frontiera polacca, sulla base degli accordi internazionali intervenuti dopo la Seconda guerra mondiale. Il ricorrente lamentava la lesione dell’art. 1, Protocollo Addizionale n. 1 alla CEDU, che tutela il diritto al rispetto della proprietà. Nel caso di specie, la mancata garanzia dell’indennizzo da parte delle autorità polacche riguardava non solo il ricorrente, ma anche un esteso numero di altri cittadini polacchi. Per tali ragioni, la Corte ha deciso di adottare la procedura del giudizio-pilota per dare riscontro, appunto, ad un problema strutturale (“This kind of adjudicative approach by the Court to systemic or structural problems in the national legal order has been described as a ‘pilot judgment procedure’. The object in designating the principal judgment as a ‘pilot judgment’ was to facilitate the most speedy and effective resolution of a dysfunction affecting the protection of the right of property in the national – Polish – legal order. One of the relevant factors considered by the Court was the growing threat to the Convention system and to the Court’s ability to handle its ever increasing caseload that resulted from large numbers of repetitive cases deriving from, among other things, the same structural or systemic problem [...]”). Così, Corte EDU, *Broniowski c. Polonia*, cit., paragrafi 34-35).

Lo scopo è duplice. Da un lato, garantire una più rapida ed efficace tutela dei diritti a livello nazionale; dall'altro, evitare decisioni seriali da parte della Corte EDU stessa su casi sostanzialmente identici⁶⁵.

Sulla base di quanto considerato precedentemente, appare chiaro che nell'ordinamento italiano vi sia un problema strutturale relativo alla gestione dei diversi fenomeni presenti nella Terra dei Fuochi; talché, risulta comprensibile che la Corte – nell'interesse ultimo dei consociati – abbia deciso all'unanimità di adottare la procedura del giudizio-pilota.

Ora, se da un lato le difese del Governo⁶⁶, volte ad evitare l'applicazione di tale procedura, possono apparire meramente “di stile”, allo stesso tempo è poco condivisibile che lo stesso Governo vada a negare la sussistenza di un siffatto problema. Non si tratta qui di affrontare la questione dei rapporti tra la sovranità nazionale e l'intervento delle istituzioni sovranazionali; tuttavia, il fatto che sia stata adottata una siffatta procedura, che (è bene ricordare) lascia comunque allo Stato la facoltà di scelta quanto alle modalità di intervento, è sicuramente portatore di benefici tanto per i cittadini quanto per l'ambiente.

Giova ricordare che a prescindere da che lato si guardi la questione – responsabilità o meno dello Stato, coinvolgimento di privati e così via – coloro che risentono negativamente di quanto tuttora accade, cioè le vittime (non solo in senso giuridico), sono i residenti delle aree coinvolte dal fenomeno (e, forse, non solo loro). È opportuno, quindi, che lo Stato faccia valere il proprio ruolo non solo in sede di difesa davanti agli organi

⁶⁵ Corte EDU, *Broniowski c. Polonia*, cit., paragrafo 35: “the pilot judgment procedure is primarily designed to assist the Contracting States in fulfilling their role in the Convention system by resolving such problems at national level, thereby securing to the persons concerned the Convention rights and freedoms as required by Article 1 of the Convention, offering to them more rapid redress and, at the same time, easing the burden on the Court which would otherwise have to take to judgment large numbers of applications similar in substance”.

La questione è ben analizzata da E. ROMANI, *L'esecuzione delle sentenze della Corte EDU nella giustizia amministrativa*, cit., pp. 63-66, spec. p. 65 in cui viene evidenziato, condivisibilmente, che “nella procedura pilota si evidenzia quel fenomeno di progressivo abbandono del metodo casistico che sta interessando la Corte di Strasburgo, astraendosi quest'ultima dal singolo caso e sindacando, di fatto, la conformità della legge nazionale alla Convenzione, tanto da indicare allo Stato soccombente le riforme necessarie da adottare”.

⁶⁶ Corte EDU, *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, cit., paragrafi 475-478.

giudiziari sovranazionali ma anche, e soprattutto, in sede di adozione di strategie e misure effettive per la tutela della vita dei propri cittadini e dell'ecosistema stesso.

Sicuramente il termine di due anni non è particolarmente generoso (soprattutto considerando le frequenti inerzie del sistema italiano); tuttavia, è necessario che si dia prova della volontà di cambiare lo *status quo*.

Quanto alle misure indicate dalla Corte EDU, esse sono state dalla stessa suddivise in tre tipologie differenti⁶⁷.

Innanzitutto, è stata richiesta l'elaborazione di una strategia sistemica e coordinata che vada a ricomprendere tutte le misure già intraprese o in programma, al fine di contrastare i fenomeni che hanno causato (e causano tuttora) l'inquinamento delle aree indicate⁶⁸. Tale strategia, frutto dell'elaborazione congiunta degli organi istituzionali e della società civile, deve comprendere interventi sui diversi fronti individuati: mappatura e analisi dei siti inquinati, gestione del rischio ambientale e sanitario, bonifica delle zone inquinate e attività di contrasto agli illeciti ambientali. Su questo profilo la Corte EDU ha ribadito la necessità di prevedere tempistiche certe e realizzabili e una chiara attribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo, al fine di evitare sovrapposizioni e contrasti. In aggiunta, è stata evidenziata l'urgenza delle operazioni (in particolar modo di bonifica e messa in sicurezza), realizzando un sistema di tracciabilità delle operazioni effettuate che fornisca chiarezza quanto ai risultati conseguiti.

In secondo luogo, la Corte EDU ha richiesto l'istituzione di un meccanismo indipendente di monitoraggio, incaricato di verificare l'effettiva attuazione e l'impatto concreto delle misure previste, nonché del rispetto delle tempistiche⁶⁹. Al fine di garantire l'autonomia di tale organismo, esso dovrà essere composto anche da rappresentanti della società civile, privi di legami istituzionali con le autorità statali. A garanzia della trasparenza e della possibilità di controllo democratico sull'operato, i risultati di tale monitoraggio dovranno essere resi pubblici.

Infine, aspetto non meno rilevante, è l'istituzione di un'unica piattaforma pubblica, facilmente accessibile, che contenga tutti i dati aggior-

⁶⁷ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafi 487-500.

⁶⁸ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafi 494-498.

⁶⁹ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 499.

nati sulla situazione ambientale, sui rischi per la salute e che provveda ad illustrare tutte le misure adottate o pianificate⁷⁰. Questo strumento, che necessiterà di essere aggiornato regolarmente, dovrebbe riuscire a colmare il deficit conoscitivo (che, in realtà, parte da un deficit comunicativo) che ha caratterizzato la (scarsa) gestione della realtà esaminata da parte delle autorità italiane.

Come anticipato, lo Stato avrà due anni⁷¹ (dalla definitività della sentenza, cioè entro il 30 aprile 2027⁷²) per seguire le linee tracciate dalla Corte e provvedere a instradare il problema verso la sua soluzione. Nel frattempo, la Corte EDU ha sospeso i ricorsi pendenti e ha rinviato ad un successivo momento la valutazione in merito all'*an*, e all'eventuale *quantum*, del ristoro economico per i danni subiti dai ricorrenti.

5. *Riflessioni conclusive*

In conclusione, la decisione della Corte EDU non rappresenta solo un punto di svolta storico per l'estensione della tutela fornita nel nome del diritto alla vita ai contesti di rischio ambientale pervasivo (ma, come si è visto, solo attendendo nuove pronunce si potrà affermare con conteezza la sua qualità di "incidente" nella giurisprudenza della Corte o di vero e proprio precedente), né esclusivamente una tappa fondamentale nell'evoluzione della procedura del giudizio-pilota quale strumento di migioria dell'assetto istituzionale in presenza di violazioni strutturali e reiterate. È, prima di tutto, un campo di prova per la tenuta dei rapporti tra istituzioni e cittadini. Un rapporto che, quanto alla vicenda qui in esame, non può dirsi equo, né tantomeno rispettoso. Appare necessario, quindi, che lo Stato non sia soltanto un garante esterno, bensì un agente attivo della giustizia ambientale.

Il riconoscimento di una violazione sistematica e sistemica dell'art. 2 CEDU è portatore di un particolare rilievo. La Corte EDU ha fatto emergere una carenza di protezione non occasionale, bensì strutturale, che concerne anche la modalità stessa con cui le istituzioni pubbliche

⁷⁰ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 500.

⁷¹ Corte EDU, Cannavacciuolo e altri c. Italia, cit., paragrafo 501.

⁷² La sentenza è diventata definitiva in data 30 aprile 2025.

hanno concepito (*rectius*, eluso) la propria funzione. Il rischio, però, è che la risposta a tale pronuncia prosegua nelle medesime logiche che hanno contribuito a costituire il problema.

La nomina di un Commissario straordinario⁷³ – unica, al momento, vera misura adottata dal Governo italiano⁷⁴ – pur se legittimamente prevista dal quadro ordinamentale, appare forse più un riflesso condizionato che una reale volontà di (iniziare a) risolvere la questione. Un automatismo istituzionale che, forse, finisce per riproporre esattamente quella metodologia di gestione delle emergenze, basata sull'accentramento, sulla deroga e sulla marginalizzazione della collaborazione tra poteri, che la sentenza stessa disapprova⁷⁵.

Il modello richiesto dalla Corte EDU non è quello della centralizzazione e verticalizzazione del potere, bensì quello della responsabilità condivisa e distribuita, della partecipazione effettiva delle comunità locali.

Ciò che rimane di questa pronuncia è anche un ruolo diverso dei meccanismi democratici. Meccanismi che, in particolare, non devono relegare i cittadini al ruolo di meri destinatari delle decisioni, così come non devono imporre dall'alto le proprie determinazioni alle comunità territoriali; bensì, devono riconoscere tanto i cittadini, quanto gli enti locali, come soggetti attivi nella determinazione delle politiche pubbliche volte a migliorare la loro situazione. A ciò sembra poter fare riferimento anche in relazione alle dinamiche partecipative sollecitate dalla decisione⁷⁶.

⁷³ Cfr. art. 10, commi 7 e ss., D.L. n. 25/ 2025. In particolare, appare corretto evidenziare che il Commissario nominato abbia già provveduto a redigere e a pubblicare le prime quattro relazioni (una al mese) relative all'attività effettuata in ottemperanza a quanto indicato dalla Corte EDU. Tali relazioni sono reperibili sul sito istituzionale del Commissario stesso.

⁷⁴ Sul punto si veda S. LIETO e M. TROISI, *Il diritto alla vita nella Terra dei fuochi. La Corte europea dei Diritti dell'Uomo nella causa Cannavacciuolo e altri v. Italia*, in AIC – Osservatorio costituzionale, 2025, pp. 282-306, spec. pp. 304-306, ora anche in F. DE SANTIS DI NICOLA (a cura di), *CEDU e "Terra dei Fuochi"*, cit., pp. 99-123.

⁷⁵ Sul punto, si veda G. DI FIORE, *La frammentazione delle competenze negli interventi nella "Terra dei fuochi"*, in F. DE SANTIS DI NICOLA (a cura di), *CEDU e "Terra dei Fuochi"*, cit., pp. 75-88.

⁷⁶ A ben vedere, profetico fu F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994, in cui veniva individuato un nuovo ruolo del cittadino, non

Gli strumenti partecipativi, in particolare, non devono apparire come meri ausili tecnici, ma come strumenti che possano guidare un progressivo sentimento di responsabilità, tanto delle istituzioni quanto dei cittadini.

Sulla base di quanto appena affermato, il futuro di questa vicenda consentirà anche di verificare i reali rapporti tra gestione dell'ordinario e delle situazioni emergenziali, tra la sussidiarietà verticale e quella orizzontale, tra processo decisionale democratico e intervento amministrativo.

Le maggiori categorie tradizionali del diritto pubblico – tanto costituzionale, quanto amministrativo – sono costrette a rinnovarsi dal confronto con nuove esigenze, come quella di una giustizia ambientale effettiva. Si tratta, infatti, di esigenze che vanno a toccare il nucleo stesso del rapporto di “leale cooperazione” tra autorità e cittadini.

Nei prossimi anni sarà necessario valutare se lo Stato sarà in grado di cogliere queste linee evolutive o se – al contrario – si limiterà a fornire rimedi occasionali e limitati, lasciando impregiudicata la patologia di fondo. Il rischio appare essere quello di una gestione verticale della questione. Una tale conseguenza deve essere altamente indesiderata, perché altrimenti si andrebbe a cristallizzare tutto ciò che la Corte EDU ha condannato.

Quello che è evidente è la linea di demarcazione tracciata da questa sentenza: da un lato un passato segnato da gravi inerzie e inefficienze legislative ed amministrative; dall'altro, la possibilità concreta di una “ricostruzione” fondata sui principi di responsabilità, trasparenza e partecipazione.

Se ciò che la Corte EDU ha richiesto diventerà realtà dipenderà tanto da scelte politiche e istituzionali, quanto dalla capacità dei cittadini di farsi portatori di nuove istanze di cambiamento, non solo ambientali. Il diritto a vivere in un ambiente sano e salubre non può più essere professato come fine a sé stesso, è necessario che venga considerato all'interno di un quadro più ampio che vada a ricomprendere la pluralità di diritti cui ciascun individuo è titolato⁷⁷. Si badi bene: tanti diritti, quanti doveri.

più quale soggetto passivo delle libertà riconosciute, bensì quale soggetto attivo con il potere-dovere di condizionare l'operato delle istituzioni.

⁷⁷ “Il caso della ‘Terra dei Fuochi’, come altri disastri ambientali di matrice tec-

Il messaggio ultimo di questa pronuncia sta proprio in quanto si è appena espresso: i diritti fondamentali non sono separati o separabili dal funzionamento dell'apparato istituzionale. Qualora quest'ultimo non provveda a regolarsi in autonomia, è necessario che siano i consociati ad orientare l'operato.

nologica, vista l'incapacità di fornire una giustizia a tutto tondo, può essere facilmente inserito tra i 'disastri senza vittime'. Quel che resta è una popolazione spogliata del diritto ad avere diritti, come il diritto alla salute, il diritto a vivere in un ambiente sano, e privata di qualsivoglia tutela, se non la capacità di apprendere dall'esperienza e mettere in atto essa stessa azioni di protezione a salvaguardia della propria integrità". Così, M. MENEGATTO, A. ZAMPERINI, *Vittime di violenza ambientale: un profilo dei danni psicosociali*, cit., p. 126.

ABSTRACT

*Access and participation rights – Article 2 ECHR – ECHR – Environment
Environmental risk – Pilot judgment procedure – Positive obligations of the State
Right to life – Standing – State responsibility – Terra dei Fuochi
Waste-related pollution*

The Cannavacciuolo and Others v. Italy judgment, delivered by the European Court of Human Rights on 30 January 2025, represents a significant turning point in the protection of the right to life in contexts of widespread environmental pollution. The case concerned the complex phenomenon of the so-called “Terra dei Fuochi.” The ECtHR found a violation of Article 2 of the European Convention on Human Rights, adopting a precautionary approach and moving beyond the need to demonstrate a direct causal link between pollution and the ensuing illness. Of central importance is the activation of the pilot-judgment procedure, which requires Italy to adopt structured and coordinated measures within two years of the judgment becoming final. The ruling is also noteworthy for its institutional implications, raising questions about the capacity of the Italian authorities to address structural phenomena with ordinary tools.

The analysis will highlight the problematic aspects concerning the failure to recognise standing for associations, the interpretative developments that led the Court to innovate its case-law under Article 2 – even though, as will be seen, a subsequent judgment has significantly limited the innovative scope of this ruling – and, finally, the persistent inertia of the Italian Government in definitively addressing the issue.

Milieudéfensie e altri contro Shell – atto secondo:
takeaways e riflessioni di diritto internazionale privato
a margine della *open end rule* del codice civile olandese

STEFANO DOMINELLI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le principali conclusioni della Corte d'appello nella saga *Milieudéfensie contro Shell*. – 3. Alcune riflessioni generali. – 3.1. *Scope 3 emissions* e il controllo sulla catena di valore. – 3.2. Sui rapporti tra scienza e diritto. – 3.3. *Public interest litigation* e legittimazione ad agire: l'intervento legislativo volto a ridurre le maglie del contenzioso ideologico. – 3.4. *Open end rules* e diritto internazionale privato: questioni aperte.

1. *Introduzione*

Nel mese di novembre 2024, la Corte d'appello olandese ha reso la sua decisione nella nota saga *Milieudéfensie e altri contro Shell*¹, parzialmente riformando quanto in precedenza stabilito dalla Corte distrettuale dell'Aja² ove le associazioni ambientaliste erano riuscite ad ottenere un

¹ The Hague Court of Appeal, Civil law division, Case number Court of Appeal: 200.302.332/01; Judgment of 12 November 2024; la sentenza viene in questa sede commentata nella sua versione (non ufficiale) tradotta in inglese dalla stessa corte (ECLI:NL:GHDHA:2024:2100). La versione in lingua originale è classificata e richiamabile sul sito della corte con il seguente *identifier*: ECLI:NL:GHDHA:2024:2099. In dottrina, per un primo commento alla decisione, v. B. JOHANNSEN, L.J. KOTZÉ, C. MACCHI, *An Empty Victory? Shell v. Milieudéfensie et al 2024, The Legal Obligations of Carbon Majors, and the Prospects for Future Climate Litigation Action, in Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2025, p. 270.

² Nella versione inglese, v. Rechtbank Den Haag, Judgment 26 May 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5339, su cui *ex multis* L. SCHIANO DI PEPE, *Il contenzioso cli-*

primo – storico – provvedimento per effetto del quale alla società multinazionale citata in giudizio non solo veniva riconosciuto un dovere di riduzione delle emissioni di gas serra, ma, addirittura, veniva imposta una specifica quota di riduzione.

Obiettivo del presente lavoro, nel paragrafo che segue, è quello di riassumere e razionalizzare i risultati cui è pervenuta la Corte d'appello per soffermarsi poi, nel paragrafo immediatamente successivo, su alcune riflessioni, anche di più ampio respiro, che la decisione può stimolare nel settore della *strategic climate litigation*³.

Tuttavia, prima di procedere con l'analisi di quanto stabilito dalla Corte d'appello, al fine di inquadrare correttamente il procedimento in commento, sembra utile ricordare come le azioni strategiche in materia ambientale si possano dividere in diverse categorie in base all'oggetto del giudizio.

Esistono, in primo luogo, c.d. cause strategiche di *climate change mitigation*⁴, ove l'obiettivo principale del procedimento è quello di promuo-

matico davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea: tra proliferazione normativi e limiti strutturali, in *Rivista di diritto internazionale*, 2025, p. 75, a p. 78 s; V. GRADO, *Il diritto umano universale a un ambiente sano: recenti (e futuri) sviluppi*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, p. 225; B. MAYER, *The Duty of Care of Fossil-Fuel Producers for Climate Change Mitigation Milieudéfensie v. Royal Dutch Shell District Court of The Hague (The Netherlands)*, in *Transnational Environmental Law*, 2022, p. 407; G. ALPA, *Tre casi paradigmatici di responsabilità sociale delle imprese per violazione di diritti fondamentali: "Vedanta", "Okpabi", "Milieudéfensie"*, in *Contratto e impresa. Europa*, 2021, p. 257; A. BONFANTI, *Accesso alla giustizia per violazioni dei diritti umani sul lavoro lungo la catena globale del valore: recenti sviluppi nella prospettiva del diritto internazionale privato*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2021, p. 369; C. MACCHI, J. VAN ZEBEN, *Business and Human Rights Implications of Climate Change Litigation: Milieudéfensie et al. v Royal Dutch Shell*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2021, p. 409; O. SPIJKERS, *Friends of the Earth Netherlands (Milieudéfensie) v Royal Dutch Shell*, in *Chinese Journal of Environmental Law*, 2021, p. 237; B. POZZO, *La "climate change litigation" in prospettiva comparatistica*, in questa *Rivista*, 2021, p. 271; C. MACCHI, *Imprese multinazionali, violazioni ambientali e diritti individuali: la sentenza Shell della Corte distrettuale dell'Aja*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2013, p. 517.

³ Per una analisi della 'strategic litigation', v. per tutti P. FRANZINA, *Il contenzioso civile transnazionale sulla corporate accountability*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2022, p. 838.

⁴ Oltre alla già citata dottrina, sulle azioni aventi ad oggetto il cambiamento climatico, nonché sui vari oggetti giudiziali in diverse procedure, v. C. BENINI, *Sui giudizi di*

vere un cambiamento nelle condotte pubbliche e private degli emettitori di gas serra. *Milieudefensie e altri contro Shell*, come *Urgenda*⁵, rientrano

responsabilità civile intentati contro i c.d. global carbon majors: riflessioni internazionali-privatistiche a margine della climate change litigation, in *Jus*, 2024, p. 183; P. DURET, *La crisi ambientale-climatica nel prisma del sindacato giurisdizionale tra aporie e profezie*, in *Nuove autonomie. Rivista quadrimestrale di diritto pubblico*, 2024, in corso di stampa e reperibile online; F. MARONGIU BUONAIUTI, *L'incidenza della disciplina della giurisdizione nelle azioni nei confronti delle società multinazionali per danni all'ambiente sul diritto di accesso alla giustizia*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2023, p. 635; S. BALDIN, P. VIOLA, *L'obbligazione climatica nelle aule giudiziarie. Teorie ed elementi determinanti di giustizia climatica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2021, p. 597; S. VALAGUZZA, *Le liti strategiche e il cambiamento climatico*, in questa *Rivista*, 2021, p. 67; M. RAMAJOLI, *Il cambiamento climatico tra 'Green Deal' e 'Climate Change Litigation'*, in questa *Rivista*, 2021, p. 53; S. MARINO, *La 'Climate Change Litigation' nella prospettiva del diritto internazionale privato e processuale*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2021, p. 898; M. DELSIGNORE, *Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, p. 265; G. NAGLIERI, *Climate Changes in Courts: Different Judicial Approaches to Government Actions on Cutting Greenhouse Emissions. Comparing Europe and America through Selected Cases*, in *DPCE online*, 2022, 4, p. 1917; C. MASIERI, *La 'Law of Torts' alla prova dei cambiamenti climatici*, in questa *Rivista*, 2022, p. 457; E. VANNATA, *Environmental Solidarity in the Area of Freedom, Security and Justice. Towards the Judicial Protection of (Intergenerational) Environmental Rights in the EU*, in *Freedom, Security & Justice*, 2022, p. 266; F. GALLARATI, *Il contenzioso climatico di tono costituzionale: studio comparato sull'invocazione delle costituzioni nazionali nei contenziosi climatici*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2022, p. 157; F. MUNARI, *Public e Private enforcement del diritto ambientale dell'Unione*, in *Atti convegni AISDUE*, gennaio 2023, 1, p. 1; F. ZORZI GIUSTINIANI, *Contenzioso climatico e diritti umani: il ruolo delle corti europee sovranazionali*, in *federalismi.it*, 2023, 8, p. 272; F.-J. LANGMACK, *Remedies for Climate Change - A Decisive Push Towards Paris?*, in *Netherlands Yearbook of International Law 2021*, 2023, p. 19; B. MAYER, *The Judicial Assessment of States' Action on Climate Change Mitigation*, in *Leiden Journal of International Law*, 2022, p. 801; ID, *International Advisory Proceedings on Climate Change*, in *Michigan Journal of International Law*, 2023, p. 41; ID, *Prompting Climate Change Mitigation Through Litigation*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2023, p. 233. Per ulteriori riferimenti, sia inoltre consentito il rinvio a S. DOMINELLI, *'Einmal ist keinmal'. L'insostenibile leggerezza degli obblighi di diritto internazionale in tema di climate change mitigation nella prospettiva di una proliferazione delle azioni giudiziarie pubbliche e private*, in questa *Rivista*, 2023, p. 899.

⁵ Hoge Raad, 20 dicembre 2019, *The State of The Netherlands (Ministry of economic affairs and climate policy), v. Stichting Urgenda*, ECLI:NL:HR:2019:2007, su cui v. *ex multis* C. RAMOTTI, *La tutela dell'ambiente e delle generazioni future: il caso Urgenda*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2024, p. 749; F. MUNARI, *Responsabilità degli Stati per mancata adozione di misure pro-clima e risarcibilità del danno nella*

certamente in questo solco, posto che la domanda attiene in via principale alla definizione di specifici obblighi di riduzione delle emissioni⁶.

In secondo luogo, esistono azioni di *climate change adaptation*, vertenti su specifiche azioni ‘di contenimento’ (ovvero sulle loro omissioni) per contrastare gli effetti negativi connessi al surriscaldamento globale. In questo solco giurisprudenziale si inserisce, ad esempio, la sentenza *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, della Corte europea dei diritti dell’uomo, del mese di aprile del 2024⁷.

giurisprudenza della Corte di giustizia, in *Italian Papers on Federalism*, 2024, 2, p. 70; R. FORNASARI, *Comandare allo Stato di agire: “climate change” e responsabilità civile del potere pubblico*, in *Persona e Mercato*, 2022, p. 480; T. SCOVAZZI, *La corte condanna lo Stato a ridurre le emissioni di gas a effetto serra*, in questa *Rivista*, 2015, p. 305; ID, *L’interpretazione e l’applicazione “ambientalista” della Convenzione europea dei diritti umani, con particolare riguardo al caso “Urgenda”*, in questa *Rivista*, 2019, p. 619; ID, *La decisione finale sul caso Urgenda*, in questa *Rivista*, 2020, p. 419; ID., *Due recenti decisioni nazionali in materia di ambiente che richiamano il caso “Teitiota”*, in questa *Rivista*, 2021, p. 451; B. MAYER, *The State of the Netherlands v. Urgenda Foundation: Ruling of the Court of Appeal of The Hague (9 October 2018)*, in *Transnational Environmental Law*, 2019, p. 167; E. CORCIONE, *Diritti umani, cambiamento climatico e definizione giudiziale dello standard di condotta*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2019, p. 197; V. JACOMETTI, *La sentenza Urgenda del 2018: prospettive di sviluppo del contenzioso climatico*, in questa *Rivista*, 2019, p. 121; F. PASSARINI, *Cedu e cambiamento climatico nella decisione della Corte suprema dei Paesi Bassi nel caso ‘Urgenda’*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, p. 777; sia anche consentito il rinvio a S. DOMINELLI, *Sui limiti – giurisdizionalmente imposti – all’emissione di gas serra: i giudici olandesi diventano i “front-runners” nella lotta ai cambiamenti climatici*, in questa *Rivista*, 2020, p. 749.

⁶ Sulla *public interest litigation*, v. *ex multis* X. KRAMER, *Public Interest Litigation at the Intersection of Public Law and Private Enforcement*, in *Netherlands International Law Review*, 2024, p. 391; M.C. UCIN, *In the Name of Human Rights: Sketching a Definition of Public Interest Litigation*, in *Netherlands International Law Review*, 2024, p. 403; 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 e P.N. BHAGWATI, *Judicial Activism and Public Interest Litigation*, in *Columbia Journal of Transnational Law*, 1985, p. 561. Per un’analisi, anche di diritto comparato, ed una ‘mappatura’ delle azioni strategiche in materia climatica, v. i contributi in I. ALOGNA, C. BAKKER, J.-P. GAUCI (a cura di), *Climate Change Litigation: Global Perspectives*, Leiden, 2021.

⁷ Corte EDU, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland* [GC] -

In terzo luogo, sempre avendo riguardo all'oggetto della controversia, si hanno cause di *climate change reparation*, ove la domanda giudiziale verte sul risarcimento del danno subito in ragione del cambiamento climatico non adeguatamente affrontato dalla autorità competenti. Nell'ambito di tale ultima categoria, ad esempio, può collocarsi una decisione nazionale francese che ha condannato il governo di quello Stato al risarcimento di un euro, come danno simbolico⁸. Una soluzione che non stupisce se si evidenzia come il nesso causale tra 'emissione' (anche legittima) individuale di gas serra e 'danno' patito, non sempre riesca ad essere dimostrato con particolare efficacia in giudizio⁹.

Prendendo le mosse da tale tripartizione, dunque, si intuisce con facilità quale delle diverse tipologie meglio o peggio si presti al raggiungimento dello scopo generale: se le azioni per il risarcimento del danno non sortiscono l'effetto deterrente o di *compliance* sperato, sono le prime due

53600/20, Judgment 9.4.2024 [GC], su cui v. C. RAGNI, *Cambiamento climatico e diritti umani alla luce del caso 'KlimaSeniorinnen'*, in *Osservatorio costituzionale*, 2024, 6, p. 107; P. PUSTORINO, *Sviluppi giurisprudenziali in materia di diritti umani e cambiamento climatico*, in *Giurisprudenza italiana*, 2024, p. 1922; G. VITALE, *Cambiamento climatico e diritti umani. Note alla sentenza della Corte europea dei diritti umani 'Verein KlimaSeniorinnen e altri c. Svizzera'*, in *La comunità internazionale*, 2024, p. 541; F. GALLARATI, *L'obbligazione climatica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo: la sentenza KlimaSeniorinnen e le sue ricadute comparate*, in *DPCE online*, 2024, p. 1457; F. MUNARI, *Responsabilità degli Stati per mancata adozione di misure pro-clima e risarcibilità del danno nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, cit., p. 72; R. PISILLO MAZZESCHI, *Diritti umani e cambiamento climatico: brevi note sulla sentenza KlimaSeniorinnen della Corte di Strasburgo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2024, p. 383 e L. ACCONCIAMESSA, *Il contenzioso climatico davanti alla Corte europea dei diritti umani, tra aspettative, rischi e realtà*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2024, p. 369.

⁸ Tribunal administratif de Paris, N°1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1, *Notre Affaire à Tous and Others v. France*, 3 février 2021, su cui v. in particolare K. POUKLI, *Editorial: a short history of the climate change litigation boom across Europe*, in *ERA Forum*, 2022, p. 569, a p. 575; per gli sviluppi nazionali successivi dinanzi alla corte amministrativa suprema, v. M. TORRE-SCHAUB, *Climate Change Risk and Climate Justice in France: The High Administrative Court as Janus or Prometheus?*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2023, p. 213.

⁹ In dottrina, per una disamina delle condizioni della responsabilità aquiliana alla luce delle specificità del danno ricollegabile alle emissioni di gas serra, v. C.V. GIABARDO, *Climate Change Litigation and Tort Law. Regulation Thorough Litigation?*, in *Diritto e processo*, 2019, p. 361, in part. p. 378 ss e D.A. KYSAR, *What Climate Change Can Do About Tort Law*, in *Environmental Law Reporter News & Analysis*, 2012, p. 10739.

azioni che, in prospettiva strategica, acquisiscono rilievo ed importanza. Ovvero, in altre parole, possibili battute d'arresto, se non addirittura involuzioni nei primi due di questi tre rami della *public interest litigation*, possono avere effetti e conseguenze negative sistemiche che vanno oltre a quelli che sono gli interessi specifici nel singolo caso di specie.

2. *Le principali conclusioni della Corte d'appello nella saga Milieudéfense contro Shell*

La Corte d'appello non esita a riconoscere come, in linea di principio, le imprese multinazionali siano vincolate ad un *legally binding duty of care* in materia di contrasto al cambiamento climatico¹⁰. Anche fondando tale conclusione alla luce di alcune decisioni straniere e internazionali, la Corte d'appello sottolinea come la protezione dagli effetti negativi del cambiamento climatico sia un diritto fondamentale dell'essere umano. Scrive, sul punto la Corte d'appello che '*... there can be no doubt that protection from dangerous climate change is a human right. It is recognised worldwide that states have an obligation to protect their citizens from the adverse effects of dangerous climate change*'¹¹. È grazie a tale lettura coordinata ed integrata del diritto internazionale dell'ambiente e dei diritti fondamentali¹² proposta dalla Corte¹³ che questa muove per verificare,

¹⁰ ECLI:NL:GHDHA:2024:2100, para. 7.17.

¹¹ ECLI:NL:GHDHA:2024:2100, para. 7.17.

¹² Sull'integrazione tra i due sistemi, v. UN Human Rights Committee, 23 settembre 2020, CCPR/C/127/D/2728/2016, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016, in Ioane Teitiota c. Nuova Zelanda, reperibile online, e UN Human Rights Committee, 22 settembre 2022, CCPR/C/135/D/3624/2019, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 3624/2019, Daniel Billy et al. c. Australia, reperibile online. In dottrina, sui tentativi di 'leggere insieme' il diritto internazionale dell'ambiente con altri settori, v. F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012, p. 113 ss; F. MUNARI, *Tutela internazionale dell'ambiente*, in AA.VV., *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2021, p. 497, a p. 507 e A. SAAB, *Discourses of Fear on Climate Change in International Human Rights Law*, in *European Journal of International Law*, 2023, p. 113.

¹³ La Corte d'appello olandese fonda la propria riflessione invocando in particolare la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'affare *KlimaSeniorinnen v Switzerland* (Judgment 9 April 2024, Application no. 53600/20), para. 410. Tuttavia,

quale valore questi ultimi possano avere nei rapporti orizzontali tra privati. Posta l'applicazione del diritto olandese al caso di specie, e notato come nel diritto olandese i diritti umani non abbiano generalmente effetto orizzontale (interindividuale), la Corte sottolinea come questi, indirettamente, possano diventare il parametro di riferimento nella costruzione di standard sociali generalmente seguiti in una specifica materia¹⁴. Un passaggio fondamentale posto che la norma di diritto privato olandese, l'art.

molte delle decisioni nazionali richiamate dalla Corte d'appello olandese, lo si deve notare, assumono come punto focale le carte costituzionali locali e alcuni diritti fondamentali ivi garantiti; in questo senso, benché gli approcci locali possano certamente informare il metodo e le riflessioni anche della corte olandese, una loro trasponibilità *sic et simpliciter* non sembra possibile. Ugualmente, anche le posizioni di alcuni organi delle Nazioni Unite che pure si esprimono nel senso di riconoscere un diritto fondamentale all'ambiente sano sicuramente possono contribuire alla ricostruzione del diritto internazionale, ma non sono necessariamente dotate di effetti giuridici diretti. La conclusione della Corte d'appello olandese, certamente rivoluzionaria, trova ora altre conferme, benché non univoche sul piano internazionale: la Corte Interamericana dei diritti dell'uomo, in una *advisory opinion* del mese di luglio 2025, anche ha ritenuto, tra le altre cose, che esista un diritto fondamentale all'ambiente sano (Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion No. 32, 3 July 2025, su cui v. M.A. TIGRE, M. BÖNNEMANN, K. SILVERMAN-ROATI, *A Blueprint for Rights-Based Climate Action: The Inter-American Court of Human Rights' Advisory Opinion on the Climate Emergency*, in *VerfBlog*, blogpost del 9 luglio 2025). Secondo la Corte Interamericana, *'the Court considers that the recognition of a human right to a healthy climate as an independent right – derived from the right to a healthy environment – responds to the need to provide the Inter-American legal order with a basis of its own, which allows for the clear delimitation of specific State obligations in the face of the climate crisis and to demand their compliance autonomously from other duties related to environmental protection. This recognition is also in line with the evolution of international human rights law and international environmental law, insofar as it strengthens the protection of people in the face of one of the most serious threats to their rights that they face and will continue to face in the future. The Court understands a healthy climate to be one that derives from a climate system free from anthropogenic interference that is dangerous to humans and to Nature as a whole. This entails recognising that, under functional conditions and even in the absence of such interference, climate is variable and such variability entails inherent risks that may affect the security of ecosystems'* (para. 300). Non necessariamente sovrapponibile, invece, la posizione della Corte internazionale di giustizia nel suo parere consultivo del 23 luglio 2025 ove, ritenendo che un ambiente salubre sia la pre-condizione per il godimento effettivo di altri diritti fondamentali, ritiene che il diritto ad un ambiente sano sia una componente necessariamente intrinseca di altri diritti fondamentali (ICJ, *Obligations of States in Respect of Climate Change*, Advisory Opinion 23rd July 2025, para. 393).

¹⁴ ECLI:NL:GHDHA:2024:2100, para. 7.18.

6:162 del codice civile, prevede tanto che un atto possa essere qualificato come antiggiuridico nell'ipotesi in cui questo sia contrario a *'unwritten laws'*, quanto che l'attribuzione della responsabilità possa avvenire *'by virtue of law or generally accepted principles (common opinion)'*. Attraverso una ricostruzione degli atti di *soft law* e di numerose iniziative internazionali, tutte concordi nella necessità di arrivare, gradualmente, ad un impatto-zero entro il 2050, nonché considerata la rilevanza del tema ai fini della tutela dei diritti fondamentali dell'essere umano, sub-specie il diritto alla vita e il diritto alla vita privata di cui rispettivamente agli artt. 2 e 8 della CEDU, la Corte d'appello non esita, dunque, a riconoscere come l'obiettivo generale della riduzione delle emissioni di gas serra sia uno di quegli standard sociali che, per effetto della disciplina interna, diventano direttamente applicabili anche alle imprese multinazionali¹⁵.

Tale prima conclusione si scontra tuttavia con la necessità di determinare se tali standard, in difetto di una norma di legge altrimenti applicabile¹⁶, possano non solo stabilire un obbligo generale di riduzione delle emissioni, ma possano addirittura individuare quote specifiche da rispettare e limiti concreti in grado di vincolare i singoli. La Corte d'appello ritiene opportuno sviluppare un ragionamento separato per le diverse categorie di emissioni attribuibili a, ovvero sotto il controllo di, Shell¹⁷.

Le c.d. *Scope 1 e Scope 2 emissions*, come noto, sono quelle emissioni direttamente ricollegabili alla società per l'esercizio di impresa. Ad esempio, nella prima classe rientrano le emissioni inquinanti generate dalle fabbriche e dagli stabilimenti delle società, mentre nella seconda classe rientrano quelle legate all'acquisito dell'energia necessaria per svolgere le proprie attività. Sono, insomma, emissioni sulle quali un'impresa detiene un ampio margine di controllo e che può ridurre prevedendo azioni dirette, come l'impiego di combustibili meno inquinanti del carbone o riduzioni *tout court*. Rispetto a tali emissioni, che invero costituiscono una percentuale marginale delle emissioni 'ricollegabili' a Shell, la Cor-

¹⁵ ECLI:NL:GHDHA:2024:2100, para. 7.26 s.

¹⁶ ECLI:NL:GHDHA:2024:2100, para. 7.50 ss, ove si nota come la legislazione in vigore, anche dell'Unione europea, con riferimento ai singoli non imponga direttamente quote di riduzione delle emissioni di gas serra per il raggiungimento degli obiettivi generali della disciplina, ma, piuttosto, individuato tale obiettivo generale, – anche con il sistema dei *caps and trade – incentivi* le imprese alla transizione ecologica.

¹⁷ ECLI:NL:GHDHA:2024:2100, para. 7.63 ss.

te d'appello, contrariamente a quanto deciso in primo grado, ritiene di dover rigettare la richiesta di *Milieudefensie* di imporre alla società convenuta una quota chiara e precisa. Tale rigetto non è fondato su considerazioni di principio o riflessioni meta-giuridiche, quanto, piuttosto, su aspetti tecnico-processuali legati alla natura dell'oggetto del giudizio. L'ingiunzione richiesta, rientrando nel novero di quelli che nel diritto italiano sarebbero provvedimenti provvisori e cautelari, presuppone, almeno, un rischio concreto di violazione di un diritto (nel caso, alla vita e alla tutela dagli effetti negativi legati al cambiamento climatico). Secondo la Corte d'appello, il piano di riduzione delle emissioni di gas serra già predisposto ed attuato da Shell non consentirebbe di rilevare l'esistenza di un *periculum* tale da giustificare l'adozione del provvedimento richiesto. Un pericolo che, secondo la Corte, non può essere neanche determinato sulla base del fatto che la società, in precedenza, aveva già provveduto a 'rivedere' (al ribasso) gli obblighi unilateralmente assunti in materia di contenimento delle emissioni di gas serra¹⁸.

Rispetto, invece, alle *Scope 3 emissions*, la Corte rigetta la richiesta di imporre una quota specifica di riduzione non per questioni attinenti alle condizioni della domanda, ma, piuttosto, per l'impossibilità di determinare, alla luce del diritto interno e internazionale, quale specifico obbligo di riduzione possa essere imposto a soggetti non statali. Le emissioni in parola, a differenza delle precedenti, non sono specificamente riferibili ad azioni e condotte dell'impresa, ma sono, piuttosto, collegate alla catena di valore globale all'interno della quale Shell opera. Trattatasi, essenzialmente, di emissioni indirette di Shell ricollegabili, ad esempio, ai gas serra che i consumatori finali producono utilizzando i prodotti della compagnia ovvero a quelle direttamente attribuibili a fornitori e partner commerciali. Evidentemente, questa categoria costituisce la percentuale quantitativamente più rilevante e sulla quale, in prospettiva di *strategic litigation*, i promotori del cambiamento sociale possono aver maggiore interesse ad incidere.

La Corte d'appello decostruisce in primo luogo la possibilità di applicare una percentuale fissa a tutte le diverse attività (produzione, consumo, etc...), in specie del 45% desumibile dallo standard sociale che

¹⁸ ECLI:NL:GHDHA:2024:2100, para. 7.65.

emerge dagli studi scientifici¹⁹. Tale *quota generale* di riduzione sarebbe, secondo la Corte, un obiettivo globale di riduzione di emissione di gas serra, ma non sarebbe anche un limite specifico per le diverse attività posto che, data la diversa natura di queste ultime, il *final goal* non può essere trasposto *sic et simpliciter* senza tenere in opportuna considerazione le varie attività. In questo senso, la Corte d'appello sottolinea come un incremento delle emissioni del terzo gruppo da parte di Shell dovute alla fornitura di energia a gas a soggetti che prima ricorrevano al carbone, per quanto *prima facie* incoerente con gli obiettivi di riduzione individuale di Shell, determinerebbe un miglioramento generale delle percentuali di emissione in ragione della transizione – nella catena di valore – verso una forma di combustibile meno inquinante²⁰.

Allo stesso modo, la Corte sottolinea come i diversi combustibili impiegati, anche nei report scientifici, vengano usualmente quantificati, in termini di taglio delle emissioni, secondo quote diversificate: laddove la riduzione delle emissioni dovute al carbone sarebbe il primo obiettivo, il taglio delle emissioni legate a petrolio e gas consentirebbe un taglio meno drastico nel tempo²¹. Ancora, anche laddove si volesse eventualmente prendere come parametro di riferimento tali percentuali, la loro variabilità nel tempo, dunque, il fatto che enti e scienziati abbiano modificato le proprie stime, contribuirebbe, sempre secondo la Corte d'appello, a disconoscere l'esistenza di una quota unanimemente accettata alla quale riconoscere quello status normativo di '*common opinion*' in virtù del diritto interno²².

La Corte conclude, inoltre, evidenziando come una riduzione delle emissioni del terzo gruppo da parte di Shell non coglierebbe necessariamente nel segno rispetto alla domanda attorea. Assumendo che il vincolo da imporsi a Shell sia funzionale al taglio complessivo delle emissioni globali del 45%, il vincolo, nuovamente adottando una prospettiva tecnica, non garantirebbe il risultato, posto che il 'vuoto' nella quota di mercato creato da Shell verrebbe verosimilmente 'riempito' da altri operatori. In

¹⁹ ECLI:NL:GHDHA:2024:2100, para. 7.67.

²⁰ ECLI:NL:GHDHA:2024:2100, para. 7.75.

²¹ ECLI:NL:GHDHA:2024:2100, para. 7.91.

²² ECLI:NL:GHDHA:2024:2100, para. 7.91.

una simile circostanza, dunque, si sacrificerebbe il diritto (di iniziativa economica) di un privato, senza raggiungere il risultato sperato²³.

Così, alla luce delle soluzioni proposte dalla Corte d'appello, per quanto esista un *legally binding duty of care*, questo – in assenza di specifiche norme adottate dal legislatore – non si traduce anche in una quota di riduzione delle emissioni che, per altro, dovrebbe opportunamente distinguere i vari settori, i vari ambiti e le varie attività, senza poter essere generalizzato ed imposto senza ulteriori riflessioni. In questo senso, assumendo una prospettiva più squisitamente privatistica, rispetto ai primi due gruppi di emissioni, la Corte d'appello riconosce sì un obbligo, verosimilmente di risultato, senza tuttavia imporre una quota specifica in ragione dell'assenza di un *periculum*, e, per la terza categoria, si limita di fatto a stabilire l'esistenza di un obbligo di condotta, ma non di risultato.

3. *Alcune riflessioni generali*

Nessun dubbio in merito al fatto che la decisione in commento possa in qualche misura lasciare insoddisfatti, se non altro perché la conclusione generale cui la Corte d'appello perviene solleva evidenti perplessità in merito all'efficacia di un obbligo per il quale non vengono delineate specifiche e vincolanti modalità di adempimento e di riparto delle responsabilità. Ugualmente, nessun dubbio in merito al fatto che altri giudici, in particolare la Corte distrettuale, avessero evidentemente ritenuto di poter sostenere una tesi diametralmente opposta, arrivando a consacrare l'esistenza di un obbligo specifico di riduzione delle emissioni di gas serra anche in capo a società private.

Senza voler entrare nel merito della contrapposizione tra le due decisioni, su quale sia l'interpretazione più corretta del diritto internazionale e del diritto olandese sul punto²⁴, diversi elementi sembrano essere di particolare interesse e meritevoli di approfondimento anche per la porta-

²³ ECLI:NL:GHDHA:2024:2100, para. 7.102 e 7.106.

²⁴ In dottrina, per una diversa lettura di come le corti possano o debbano interpretare o applicare il principio della *due diligence*, v. B. MAYER, *Judicial Interpretation of Tort Law in Milieudefensie v. Shell: A Rejoinder*, in *Transnational Environmental Law*, 2022, p. 433.

ta ultronea rispetto al singolo caso di specie che possono avere in futuro, incidendo così sulla *strategic litigation* in senso lato.

3.1. *Scope 3 emissions e il controllo sulla catena di valore*

In primo luogo, rispetto alle *Scope 3 emissions*, quelle ‘disseminate’ lungo la catena di valore dell’impresa, giova evidenziare come Shell avesse eccepito l’assenza di un controllo effettivo su tali emissioni e, di conseguenza, l’impossibilità di poter utilmente perseguire azioni concrete in grado di incidere sul comportamento altrui. La Corte d’appello rigetta tale difesa di parte²⁵ ritenendo che la compagnia abbia ‘*some influence*’ anche su questa tipologia di emissioni (avendo ad esempio strumenti utili per influenzare le scelte dei consumatori finali), come in qualche modo provato dalle stesse politiche ambientali unilateralmente sviluppate dalla società per il contrasto al cambiamento climatico. Una sorta di ‘ammissione’ che contribuisce a fondare una responsabilità per fatto altrui. Per quanto l’idea dell’esistenza di una influenza effettiva, benché limitata, sulle decisioni degli altri soggetti della catena di valore abbia consentito nel caso di specie lo stabilimento di una responsabilità nei confronti di Shell, *a contrario* potrebbe ritenersi che l’assenza di tale influenza ‘liberi’ la compagnia multinazionale dall’obbligo di condotta in parola. Assumendo che, anche in ragione di politiche ambientali e vincoli di legge, nonché obblighi di *reporting* inclusi, nessuna compagnia possa mai strumentalizzare il ragionamento della Corte d’appello nel senso di non adottare piani di riduzione delle *Scope 3 emissions*, il criterio dell’influenza impiegato nel caso di specie potrebbe risultare comunque troppo astratto in ipotesi di *litigation* che non vedessero coinvolte grandi multinazionali come Shell.

3.2. *Sui rapporti tra scienza e diritto*

In secondo luogo, la Corte d’appello esclude la rilevanza dell’approccio precauzionale²⁶ nella definizione di specifiche quote di riduzione da

²⁵ ECLI:NL:GHDHA:2024:2100, para. 7.99.

²⁶ *Amplius*, J. PEEL, *Precaution*, in L. RAJAMANI, J. PEEL (a cura di), *The Oxford Handbook of Environmental Law*, Oxford, 2021, p. 302. Nella più recente giurispru-

imporre alle imprese multinazionali²⁷. La Corte limita la rilevanza del principio in parola alle sole ipotesi in cui esista un dubbio (scientifico) circa le conseguenze negative che possono derivare da determinate azioni o omissioni. Vertendo nel caso di specie il dubbio non tanto sul danno conseguente al cambiamento climatico, quanto sullo standard da imporre a società in assenza di specifiche norme di legge, il principio – parte del diritto consuetudinario – non verrebbe in rilievo.

Per quanto si possa comprendere la reticenza della Corte d'appello a sviluppare standard vincolanti da *common opinions*, ci si potrebbe forse domandare se e in quale misura l'ordinamento olandese nel suo complesso non rischi di violare un diverso²⁸ principio di diritto internazionale nel momento in cui, avendo la certezza di un evento futuro, non adotti le necessarie misure atte ad evitare che il proprio territorio venga utilizzato per condotte illecite (tenendo ovviamente a mente come non tutte le emissioni di gas serra siano illecite). Se, come è stato sostenuto da parte della dottrina²⁹, l'obbligo di prevenzione presuppone necessariamente un obbligo di *due diligence* anticipato rispetto al danno effettivo – passando così da una *no harm rule*³⁰ ad una *harm prevention rule* –, tollerare emissioni illecite (laddove queste siano qualificabili come tali) sul proprio territorio perché, nonostante un generale principio di condotta, non sono adottati standard che impongano limiti concreti, potrebbe forse far venire in rilievo anche il principio in parola. Se così fosse, il timore

denza della Corte interamericana dei diritti dell'uomo, giova evidenziarlo, il principio precauzionale è stato chiaramente 'elevato' a obbligo vincolante e non relegato al ruolo di principio guida, con la conseguenza che una violazione dell'obbligo precauzionale potrebbe essere giustiziabile dinanzi alle competenti corti interne e internazionali (v. Corte interamericana de derechos humanos, Caso Pueblos Indígenas Tagaeri y Taromenane vs. Ecuador, Sentencia de 4 de septiembre de 2024, para. 225 ss, e, in commento, J. AUZ, *Precaution as Obligation? The Inter-American Court's Bold Turn in Tagaeri and Taromenane v. Ecuador*, in *Völkerrechtsblog*, blogpost del 1.5.2025.

²⁷ ECLI:NL:GHDHA:2024:2100, para. 7.95.

²⁸ Sul confine fumoso tra il *precautionary approach* e la *harm prevention rule*, v. J. BRUNNÉE, *Harm Prevention*, in L. RAJAMANI, J. PEEL (a cura di), *The Oxford Handbook of Environmental Law*, Oxford, 2021, p. 269.

²⁹ J. BRUNNÉE, *Harm Prevention*, cit., p. 272.

³⁰ Per la consacrazione del principio tradizionale, v. Corte internazionale di giustizia, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment, in *I.C.J. Reports*, 2010, p. 14, para. 101. In dottrina, v. *ex multis* F. MUNARI, *Tutela internazionale dell'ambiente*, in AA.VV., *Istituzioni di diritto internazionale*, Torino, 2021, 497, a p. 518.

per lo Stato olandese di esporsi a responsabilità internazionale potrebbe tradursi in un incentivo nell'adozione, per via statutaria, di quelle regole che in *Milieudefensie* mancavano per compiere il salto da obblighi di condotta a obblighi di risultato. Evidentemente, se i tempi fossero maturi per un intervento legislativo di tale portata, anche quel ragionamento della Corte d'appello che consente alle singole imprese della catena di valore di rispettare gli obiettivi di riduzione individuale 'esternalizzando' le emissioni a soggetti terzi³¹, cadrebbe.

Inoltre, sempre nella misura in cui la Corte d'appello esclude la possibilità di ricostruire una *common opinion* in ragione di una mancata rappresentazione unitaria di metodi da parte della scienza, sembra potersi sollevare un'ulteriore riflessione in merito alla concettualizzazione del rapporto tra scienze (dure) e diritto cui la Corte aderisce.

Sembra emergere dalla decisione che solo una riflessione tecnico-scientifica unanime possa avere rilevanza per il diritto. In questo senso, compito del diritto sarebbe quello di recepire (quasi passivamente) soluzioni assolute foriere di una verità incontestabile³². Tale rappresentazione delle relazioni tra scienza e diritto, tuttavia, pare prendere le mosse da una considerazione epistemologicamente infondata, ossia che nel mondo naturale esista un'unica assoluta verità oggettiva e che le scienze (dure) non presentino nessun grado di incertezza, oggettiva o soggettiva. Tale postulato, tuttavia, non solo non corrisponde alla realtà, ma nega l'apporto che il diritto stesso può dare nel plasmare le scienze quando, appunto, a fronte di intrinseci ed ontologici elementi di incertezza, questo dovrebbe poter compiere una scelta tra i vari metodi, anche sulla base di riflessioni etiche positivizzate nell'ordinamento. In altre parole, se il contributo della scienza nel mondo del diritto può avere una ragion d'essere solo nella misura in cui i metodi della comunità scientifica siano universalmente accettati, tale ruolo rischia di essere – immotivatamente – compreso fino al margine esterno della sua utilità. Una simile

³¹ ECLI:NL:GHDHA:2024:2100, para. 7.106.

³² V. in particolare, M. TALLACHINI, *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto*, I, Firenze, 1999, p. 57. Sul rapporto tra scienza e diritto, v. anche F. MUNARI, *Il ruolo della scienza nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di tutela della salute e dell'ambiente*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2017, p. 131 e C. RAGNI, *Scienza, diritto e giustizia internazionale*, Milano, 2020.

rappresentazione dei rapporti tra le discipline, come si diceva, non sembra corrispondere a realtà posto che l'esistenza stessa dell'approccio di precauzione sembra accettare l'esistenza di un certo grado di incertezza scientifica e la necessità di compiere una scelta³³. Così, allora, l'approccio seguito dalla Corte d'appello sembra potersi comprendere unicamente in ragione di un possibile *self-restraint* che questa ha voluto esercitare, lanciando un implicito monito al legislatore di intervenire.

3.3. *Public interest litigation e legittimazione ad agire: l'intervento legislativo volto a ridurre le maglie del contenzioso ideologico*

In terzo luogo, prima di addentrarsi nell'analisi di merito, la Corte d'appello valuta la legittimazione ad agire di parte attrice, *Milieudefensie*. Tale elemento assume un ruolo centrale nella *strategic public interest litigation*. Solo gli ordinamenti che abbandonano la visione classica del processo civile inteso quale strumento di giustizia interindividuale e che 'rilassano' le maglie dell'interesse ad agire, possono affermarsi quali centri internazionali per la *public interest litigation*³⁴.

La questione della legittimazione assume particolare rilievo in considerazione del fatto che la disciplina olandese, tradizionalmente generosa sul punto, è stata oggetto di riforme nel tempo³⁵. Benché nel caso di specie abbia ancora trovato applicazione la normativa previgente³⁶, la norma di riferimento, l'art. 3:305a del codice civile, è stata modificata nel senso di specificare alcuni criteri che le associazioni devono rispet-

³³ Cfr. M. TALLACHINI, *Ambiente e diritto della scienza incerta*, cit., p. 87. Per una critica sul punto alla sentenza in commento, v. di recente G. PANE, *Sull'applicabilità degli obblighi di riduzione delle emissioni alle imprese: riflessioni a margine del caso Milieudefensie*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2025, p. 547, a p. 559.

³⁴ Per un approfondimento e ulteriori richiami sul tema della legittimazione ad agire nel contesto delle controversie *cross-border*, sia consentito il rinvio a S. DOMINELLI, *A New Legal Status for the Environment and Animals, and Private International Law: Tertium genus non datur? Some Thoughts on (the Need for) Eco-Centric Approaches in Conflict of Laws*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2024, p. 1165.

³⁵ V. *Wet Afwikkeling Massaschade in Collectieve Actie* ('WAMCA') del 19 marzo 2019; una versione tradotta in inglese è pubblicata in D. HOREMAN, M. DE MONCHY (a cura di), *Unlocking the WAMCA. A Practical Guide to the New Collective Action Regime in The Netherlands*, Amsterdam, 3 ed, 2024, p. 135.

³⁶ ECLI:NL:GHDHA:2024:2100, para. 6.2.

tare per poter utilmente proporre una *class action* in rappresentanza di interessi assimilabili. In altre parole, si è introdotto un controllo indiretto su quei soggetti che intendono farsi promotori del cambiamento sociale attraverso il processo civile.

Inoltre, il nuovo testo della norma, al comma 6, introduce espressamente una limitazione alla *public interest litigation*, inammissibile laddove questa sia promossa per un (mero) *idealistic purpose*. Pur non applicando tale (nuovo) limite alla *public interest litigation*, la Corte d'appello non esita a delineare già il confine concettuale delle azioni ideologiche anche alla luce di possibili interferenze con le competenze (esclusive) del legislatore³⁷. La Corte d'appello, sul punto, suggerisce una nozione ristretta di controversia (unicamente) di natura ideologica, nella parte in cui sottolinea come '*the fact that political choices must be made to combat dangerous climate change and the fact that not everyone will agree on those choices, do not stand in the way of the admissibility of a collective claim*'³⁸.

3.4. *Open end rules e diritto internazionale privato: questioni aperte*

In quarto luogo, non sfugge al lettore la peculiarità della disciplina codicistica applicabile nel caso di specie. L'art. 6:162 del codice civile olandese, come accennato, essenzialmente introduce tre diversi fondamenti per determinare la natura illecita (e la relativa attribuibilità) di una condotta, ossia i) la violazione di un diritto assoluto; ii) la violazione di una norma di legge, o iii) la commissione di un atto contrario a standard di condotta sociali³⁹. È con riferimento a tale ultimo elemento che potrebbe sorgere spontanea la domanda circa il ruolo che la morale potrebbe giocare nella determinazione di obblighi e responsabilità. Ci si potrebbe in altre parole domandare se una norma quale quella del codice civile olandese, qualificabile come una norma '*open end*', possa in qualche modo normativizzare principi morali di vario segno.

In termini ampi e generali, molti ordinamenti continentali escludo-

³⁷ Esclude l'incompatibilità della definizione di un obbligo determinato dal giudice con il regime di libertà ed incentivi creato dal legislatore, ECLI:NL:GHDHA:2024:2100, para. 7.52.

³⁸ ECLI:NL:GHDHA:2024:2100, para. 6.8.

³⁹ W.H. VAN BOOM, *Fault under Dutch Law*, in P. WIDMER (a cura di), *Unification of Tort Law: Fault*, The Hague, 2005, p. 167, a p. 168.

no un ruolo della *morale individuale* quale fonte di obblighi e diritti⁴⁰, rilevando eventualmente solo la c.d. *Rechtsmoral* – ossia, una morale positivizzata desumibile dal complesso delle *norme giuridiche* di un determinato ordinamento⁴¹. La Corte d'appello, nel caso di specie, non sembra sviluppare un'eccezione a questo approccio (confermando, per altro, precedenti soluzioni giurisprudenziali sul punto⁴²): l'indagine svol-

⁴⁰ Nella più recente dottrina, v. G. ZARRA, *Law and Morals in the Application of the Public Policy Exception under the Twin Regulation 1103 and 1104 of 2016*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 2021, p. 324. Sul rapporto tra 'diritto' e morale', v. anche *amplius* F. VIOLA, *La teoria della separazione tra diritto e morale*, in *Studi in memoria di Giovanni Tarello, Tomo II*, Milano, 1990, p. 667; ID, *Diritto e morale: una rilettura aggiornata*, in A. ROVELLO, V. VIVA (a cura di), *Legalità ed etica pubblica*, Assisi, 2015, p. 77; R. SACK, *Das Anstandsgefühl aller billig und gerecht Denkenden und die Moral als Bestimmungsfaktoren der guten Sitten*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1985, p. 761, a p. 767 ss e J.F. LINDNER, *Zum Verhältnis von Recht und Moral: Grundfragen der Rechtsphilosophie*, in *Juristische Ausbildung*, 2016, p. 8.

⁴¹ G. ZARRA, *Law and Morals in the Application of the Public Policy Exception under the Twin Regulation 1103 and 1104 of 2016*, cit., p. 332. Il tema, indirettamente, è già stato affrontato anche in giurisprudenza, sebbene sotto il diverso angolo visuale del regime di circolazione intra-europea delle decisioni in materia civile e commerciale di cui al 'regime Bruxelles I' (ora, Regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (rifusione), in GU L 351 del 20.12.2012, p. 1). Più in particolare, la Corte di giustizia dell'Unione europea non ha esitato ad affermare, a più riprese, come l'ordine pubblico, quale motivo ostativo al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni, sebbene unilateralmente determinato dai singoli Stati membri, presupponga il contrasto della decisione straniera con una '*regola di diritto considerata essenziale*', così escludendo valori meta-giuridici non positivizzati nel sistema dello Stato membro richiesto (v. Sentenza della Corte del 28 marzo 2000, Dieter Krombach contro André Bamberski, Causa C-7/98, ECLI:EU:C:2000:164, par. 37 e Sentenza della Corte (grande sezione) del 28 aprile 2009, Meletis Apostolides contro David Charles Orams e Linda Elizabeth Orams, Causa C-420/07, ECLI:EU:C:2009:271, par. 59; in dottrina, *ex multis* A. PIEKENBROCK, *Kann der Ausschluß des ordre public in Art. 28 Abs. 3 EuGVÜ ausnahmslos gelten?*, in *Praxis des internationalen Privat- und Verfahrensrechts*, 2000, p. 364; G. BIAGIONI, *L'art. 6 della Convenzione europea dei Diritti dell'uomo e l'ordine pubblico processuale nel sistema della Convenzione di Bruxelles*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 723 e C.E. TUO, *La rivalutazione della sentenza straniera nel regolamento Bruxelles I: tra divieti e reciproca fiducia*, Milano, 2012, p. 78).

⁴² W.H. VAN BOOM, *Fault under Dutch Law*, cit., p. 169, nella parte in cui nota come, in passato, ai fini della determinazione della responsabilità, la giurisprudenza olandese avesse già 'sostituito' la '*moral blameworthiness*' con una '*legal blameworthiness*'.

ta nella ricostruzione tanto dell'esistenza di un obbligo quanto di specifici eventuali limiti non si estende a fattori morali individuali, restando sempre saldamente imperniata su relazioni scientifiche ed oggettive.

Assumendo la specifica prospettiva del diritto internazionale privato, ci si potrebbe domandare se il giudice italiano chiamato ad applicare la legge olandese possa anch'egli, in applicazione di questa, decidere sulla base di standard di condotta sociali che dovrebbe egli stesso ricostruire.

Secondo l'impostazione tradizionale del diritto internazionale privato, se è vero che solo *norme giuridiche* possono essere oggetto del richiamo internazionalprivatistico, è anche vero che è l'ordinamento straniero la cui legge è applicabile a determinare cosa sia 'legge'⁴³. Indiscussa la 'competenza' dello Stato straniero a determinare, appunto, cosa sia 'norma giuridica' (sia essa una regola creata dal legislatore o creata caso per caso dal singolo giudice in base a standard sociali), ci si potrebbe domandare se la *lex fori* possa utilmente concorrere a tale procedimento di qualificazione, se non altro nel momento in cui per effetto della disciplina straniera il giudice nazionale veda mutate le proprie funzioni. Non sarebbe facile cercare una risposta ad un simile quesito e la ricerca andrebbe certamente oltre quelli che sono gli scopi del presente lavoro. Tuttavia, si può sul punto almeno evidenziare come i limiti tradizionali all'applicazione della legge straniera, ossia le norme di applicazione necessaria e l'ordine pubblico⁴⁴, mal si prestino per struttura, funzionamento e natura all'elaborazione di un *limite generale* che possa impedire al giudice italiano di decidere sulla base di una morale (desumibile dalle norme locali) laddove questo avvenga in forza di una espressa autorizzazione della *lex causae*. Tanto più se si tiene in conto di come, in realtà, anche nell'ordinamento italiano esistano ipotesi in cui l'*equità* (ma non la discrezionalità) può divenire strumento decisorio del giudice. Come noto, infatti, l'art.

⁴³ In dottrina, v. E. VITTA, *Diritto internazionale privato*, Tomo I, Parte generale, Torino, 1972, p. 12; G. CONETTI, S. TONOLO, F. VISMARA, *Manuale di diritto internazionale privato*, Torino, 2024, p. 56; P. FRANZINA, *Introduzione al diritto internazionale privato*, Torino, 2021, p. 3.

⁴⁴ Nella più recente dottrina, sulla rilevanza dei principi fondamentali dell'ordinamento ai fini dell'individuazione del contenuto delle clausole generali in materia di ordine pubblico, nonché sull'imprescindibilità dell'analisi del caso concreto per il limite in parola, v. G. PERLINGIERI, G. ZARRA, *Ordine pubblico interno e internazionale tra caso concreto e sistema ordinamentale*, Napoli, 2019, p. 32 ss.

113 c.p.c. ammette come il giudice italiano, pur vincolato dalle norme giuridiche nella soluzione del caso, possa essere espressamente autorizzato da specifiche norme codicistiche a decidere secondo equità⁴⁵. In questi termini, allora, se la legge straniera applicabile consente al giudice di decidere sulla base di standard di condotta sociali, posto che tale soluzione è in parte ammessa dallo stesso ordinamento italiano, non sembrano incontrarsi limiti preventivi particolari nella possibilità per il giudice italiano di ricostruire la *Rechtsmoral* straniera e, sulla base di questa, creare una specifica norma da applicare nel caso concreto. Eventualmente, come possibile limite, verosimilmente di ordine pubblico, sembra potersi concepire un caso (scolastico): laddove una legge straniera consentisse al giudice di decidere sulla base della morale *individuale* (ossia, arbitrariamente), l'ordine pubblico italiano, segnatamente i principi relativi alla funzione giurisdizionale, potrebbe costituire un limite all'applicazione di quella legge straniera che, appunto, 'snaturerebbe' la funzione giurisdizionale interna.

Allo stesso modo, sempre assumendo il conflitto di leggi quale punto focale dell'indagine, ci si potrebbe domandare se una norma *open end* della *lex causae* possa unilateralmente 'statalizzare' atti di *soft law*⁴⁶ che,

⁴⁵ Cfr. già C. MANDRIOLI, *Diritto processuale civile, Volume I, Nozioni introduttive e disposizioni generali*, Torino, 2011, XXI ed. curata da A. CARATTA, p. 109, nella parte in cui si legge 'in determinati casi [può essere] più opportuno che il giudice lasci da parte la regola generale e astratta quale risulta dalle norme, per cercare, formulare ed applicare una regola particolare e propria di quel determinato caso; regola che il giudice dovrà, in tal caso, elaborare nella propria coscienza in base a determinati orientamenti sociali e morali del tutto analoghi a quelli che ispirano il legislatore quando detta le regole astratte o norme di legge'.

⁴⁶ Sulla *soft law*, in particolare qualche strumento complementare al diritto internazionale privato, e sull'evoluzione di strumenti di *soft law* nel diritto internazionale privato, v. M. PERTEGÁS, *Between Flexibility and Certainty: Navigating between Hard Law and Soft Law in Private International Law*, in X. KRAMER, L. CARBALLO PIÑEIRO (a cura di), *Research Methods in Private International Law*, Cheltenham, 2024, p. 73. Sulla *non-State law* ed i limiti del diritto internazionale privato, con particolare riferimento ai limiti cui soggiace l'autonomia della volontà nella scelta diretta di norme di origine non statale, v. recentemente J. HOEKSTRA, *Non-State Rules in International Commercial Law. Contracts, Legal Authority, and Application*, Oxon, 2021; A. MILLS, *Private International Law and Pluralism*, in J. BORG-BARTHET; K. TRIMMINGS; B. YÜKSEL RIPLEY; P. ZIVKOVIC (a cura di), *From Theory to Practice in Private International Law. Gedächtnisschrift for Professor Jonathan Fitchen*, Londra, 2024, p. 11; R. MICHAELS, *Non-State Law in the Hague Principles on Choice of Law in International Commercial Contracts*, in K. PURNHAGEN, P.

per loro stessa natura, non avrebbero invece una originaria pretesa normativa⁴⁷ (contrariamente a quanto avviene, ad esempio, per quelle regole di diritto religioso⁴⁸ o della *lex mercatoria*⁴⁹ rispetto alle quali il tema è usualmente approcciato).

ROTT (a cura di), *Varieties of European Economic Law and Regulation. Liber Amicorum for Hans Micklitz*, Cham, 2014, p. 43.

⁴⁷ La natura variegata degli atti di *soft law* non sembra consentire lo sviluppo di riflessioni generalizzate. Come noto, tale espressione è solitamente impiegata per identificare ‘non-norme’ che, tuttavia, possono avere caratteri ed obiettivi diversi. Un atto di *soft law* si può proporre quale legge-modello (come avviene ad esempio nel caso delle leggi modello dell’UNIDROIT; v. S.M. CARBONE, *I Principi UNIDROIT quale diritto applicabile ai contratti commerciali internazionali: tra autonomia privata e ordinamenti statali*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2012, p. 47). In altri casi, atti di *soft law* possono essere adottati da organizzazioni, anche internazionali, per promuovere un’armonizzazione tecnica, come avviene nel caso della International Civil Aviation Organization (v. F.G. ALBISINNI, *The Rise of Global Standards. ICAO’S Standards and Recommended Practices*, in *Italian Journal of Public Law*, 2016, p. 203). Altre volte ancora, nella misura in cui si aderisca ad una definizione ampia di *soft law* (volta ad includere atti non vincolanti in grado di determinare standard di qualche tipo, che hanno come obiettivo avere degli effetti pratici) reports scientifici particolarmente qualificati potrebbero essere approcciati sotto la lente focale degli atti di *soft law* (riferendosi ad atti non giuridicamente vincolanti adottati dalle istituzioni europee, v. L. SENDEN, *Soft Law in European Community Law*, Londra, 2004, p. 220 ss).

⁴⁸ In dottrina, sul diritto religioso nella prospettiva del conflitto di leggi, v. I. GALLALA-ARNDT, *Interreligious Law*, in J. BASEDOW, G. RÜHL, F. FERRARI, P. DE MIGUEL ASENSIO (a cura di), *Encyclopedia of Private International Law*, Cheltenham, 2017, p. 1020.

⁴⁹ Su cui v., S.M. CARBONE, *Il contratto senza legge e la Convenzione di Roma del 1980*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1983, p. 279; F. MARRELLA, *La nuova lex mercatoria*, Padova, 2003; J. BASEDOW, *Lex Mercatoria and the Private International Law of Contracts in Economic Perspective*, in J. BASEDOW, T. KONO (a cura di), *An Economic Analysis of Private International Law*, Tübingen, 2006, p. 57; A. GIARDINA, *La Lex mercatoria e la certezza del diritto nei commerci e negli investimenti internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1992, p. 461. Si noti anche una – limitata – prassi statale in forza della quale anche norme non di origine statale possono essere ‘validamente’ richiamate dalle norme di diritto internazionale privato; v. in questo senso Paraguay, Ley n. 5.393 - Sobre el Derecho aplicable a los contratos internacionales, in *Gaceta Oficial*, 20 January 2015, n. 13, ai sensi del cui art. 5 ‘[e]n esta Ley, la referencia a derecho incluye normas de derecho de origen no estatal, generalmente aceptadas como un conjunto de normas neutrals y equilibradas’. Per un approfondimento sul punto e per ulteriori riferimenti, sia consentito il rinvio a S. DOMINELLI, *Party Autonomy and Insurance Contracts in Private International Law: A European Gordian Knot*, Roma 2016, p. 207 ss.

L'assenza di una originaria pretesa normativa⁵⁰, tuttavia, non dovrebbe rimanere priva di conseguenze sul piano dei conflitti di leggi, sollevando il quesito se la *lex fori* possa in qualche misura contestare la 'statalizzazione' operata dalla *lex causae* in favore, almeno, di quegli atti che, per loro natura, non mirerebbero ad acquisire alcuna valenza normativa.

Nel caso di specie, in realtà, la Corte d'appello, in un *obiter*, esclude a priori la possibilità di poter 'elevare' previsioni scientifiche a 'standard normativi vincolanti', posto che '[t]hat was never its intended purpose'⁵¹. La soluzione della Corte d'appello sul punto evita sicuramente l'insorgere di una potenziale questione internazionalprivatistica, ma il tema, dal punto di vista teorico, permane e si scontra con l'approccio classico in forza del quale 'cosa è diritto' è questione che deve essere risolta dalla legge straniera applicabile. Nuovamente, esattamente per come si è visto rispetto al tema della norma *open end* che consente al giudice di decidere sulla base di standard di condotta, anche in questo caso i limiti classici del diritto internazionale privato mal si presterebbero ad approntare limiti preventivi di carattere generale che possano impedire 'l'ingresso', nell'ordinamento italiano, di una disciplina che renda giuridicamente vincolanti report nati con diverso scopo.

Per concludere, dunque, rispetto al ruolo tanto della morale quanto degli atti di *soft law*, la decisione in commento sembra contribuire a questioni di teoria generale confermando l'esclusione di una morale *individuale* non positivizzata quale strumento ricognitivo di *common opinions* vincolanti, ed evidenziando l'opportunità di valorizzare (anche in negativo) la natura intrinseca degli atti di *soft law* in eventuali processi di 'sovraelevazione' normativa. Evidentemente, e in termini più generali, il diffondersi della *cross-border public interest litigation* in congiunzione con il rafforzamento del diritto transnazionale ove enti non statali rivendicano competenze regolatorie di vario tipo, potrebbe indurre ad una rilettura dei temi classici del diritto internazionale privato, anche per definire con soluzioni chiare ed univoche il ruolo che la *soft law* può assumere nel conflitto di leggi.

⁵⁰ *Amplius*, sull'evoluzione di regole sviluppate da organizzazioni intergovernative ed enti esponenziali di interessi privati v. S.M. CARBONE, *La cooperazione tra organizzazioni internazionali nello sviluppo del diritto internazionale privato e del commercio*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2015, p. 1 ss.

⁵¹ ECLI:NL:GHDHA:2024:2100, para. 7.92.

ABSTRACT

*Climate change litigation – Public interests litigation – Milieudefensie v. Shell
Control over emissions – Science and Law – Locus standi
Open end rules and conflict of laws – Morality and conflict of laws
Soft law and conflict of laws*

The work aims at presenting the most relevant takeaways of the decision delivered by the Dutch Court of appeals in the Milieudefensie v. Shell case, and to dwell on some critical aspects such as the requirement of some degree of control over Scope 3 emissions; the correct epistemological reading of the relationships between science and law; possible legislative backlashes following public interest litigation under the focal point of view of legal standing of associations in class actions; and the role of morality and soft law from the private international law standpoint.

Inadempimenti nella normativa sui rifiuti e sanzioni pecuniarie: riflessioni a margine del caso croato

STELLA FERRANTE

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, Sez. VII – 6 marzo 2025, Causa C-315/23 – Pres. Biltgen, Rel. Biltgen – Commissione europea (avv. Escobar Gómez, Mataija e Ondrušek) c. Repubblica di Croazia (avv. Vidović Mesarek).

Inadempimento di uno Stato – Trattamento dei rifiuti – Direttiva 2008/98/CE – Deposito di granulati di pietra in discarica – Nozione di “sottoprodotto” – Obblighi degli Stati membri in materia di tutela della salute umana e dell’ambiente – Obbligo di trattamento dei rifiuti – Inadempimento accertato – Mancata esecuzione – Sanzioni pecuniarie – Penalità e somma forfettaria.

L’omessa adozione, da parte della Repubblica di Croazia, delle misure necessarie per dare esecuzione alla sentenza della Corte che aveva già accertato l’inadempimento in materia di gestione dei rifiuti presso il sito di Biljane Donje, costituisce una violazione dell’articolo 260, paragrafo 2, TFUE. Tale condotta giustifica l’irrogazione di una somma forfettaria e di una penalità giornaliera, a fronte della reiterata inosservanza degli obblighi derivanti dalla Direttiva 2008/98/CE, con particolare riferimento agli articoli 5, 13 e 15.

SOMMARIO: 1. La vicenda processuale: il caso della discarica di Biljane Donje e l’intervento della Corte di Giustizia dell’Unione europea. – 2. La Croazia e le difficoltà di adeguamento alle normative europee in materia di rifiuti. – 3. Croazia a confronto con gli Stati membri. – 4. Procedure di infrazione per inadempimento successivo.

1. *La vicenda processuale: il caso della discarica di Biljane Donje e l'intervento della Corte di Giustizia dell'Unione europea*

La sentenza in esame¹ trae origine da un ricorso per inadempimento promosso a seguito della mancata esecuzione, da parte della Croazia, di una precedente sentenza di condanna², configurando così una violazione degli obblighi previsti dall'art. 260 TFUE.

La Corte di Giustizia dell'Unione europea aveva infatti condannato la Croazia per inadempimento degli obblighi previsti dall'art. 5 della Direttiva n. 2008/98/CE, il quale stabilisce che una sostanza può essere trattata come sottoprodotto (e non come rifiuto) solo quando è parte di un processo di produzione e può essere utilizzata legalmente senza ulteriore trattamento. La Croazia aveva trattato i granulati di pietra depositati nella discarica di Biljane Donje come sottoprodotti, quando in realtà si trattava di rifiuti.

Con una lettera del 28 maggio 2019 la Commissione ha invitato la Croazia a comunicare un calendario dettagliato per conformarsi alla sentenza di condanna. La Repubblica croata ha indicato un certo numero di misure senza però fornire dei termini per la loro attuazione, e per questo motivo in data 23 settembre 2021 la Commissione ha inviato una lettera di diffida. La Croazia ha risposto a tale lettera affermando che era ancora in corso un'analisi volta a determinare il potenziale utilizzo delle scorie e precisando che l'esecuzione della sentenza C-250/18 sarebbe dipesa dalle conclusioni di suddetta perizia.

Da un lato, la Croazia riteneva di aver adeguato il suo comportamento, classificando all'esito della perizia le scorie come rifiuti e avviando una procedura per la bonifica della discarica.

Dall'altro lato, secondo la Commissione, lo Stato balcanico non aveva modificato il suo approccio verso le scorie in questione dopo la sentenza, continuando a considerare possibile il loro uso come materiale da costruzione invece che smaltirle subito, violando l'art. 5.

La Corte di Giustizia dell'Unione europea ha aderito all'impostazione della Commissione, rilevando che la classificazione delle scorie era

¹ Corte di Giustizia dell'Unione europea: sent. 6 marzo 2025, *Commissione europea c. Repubblica di Croazia*, Causa C-315/23, ECLI:EU:C:2025:154.

² Corte di Giustizia dell'Unione europea: sent. 2 maggio 2019, *Commissione europea c. Repubblica di Croazia*, Causa C-250/18, ECLI:EU:C:2019:343

già stata decisa dalla sua precedente sentenza, e che pertanto non era necessaria una perizia ulteriore da parte della Croazia, anche se prevista dalla sua legge nazionale, sulla quale la pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione europea è comunque destinata a prevalere. Inoltre, la Croazia si sarebbe dovuta adeguare alla pronuncia entro il 23 novembre del 2021, ma la decisione per la bonifica della discarica è stata adottata solo il 30 agosto 2023.

Infine, la Corte si è trovata d'accordo con la Commissione nel ritenere che la Croazia, in questo modo, aveva violato sia l'art. 13 della Direttiva n. 2008/98/CE³ che impone da parte degli Stati membri l'adozione di misure volte garantire una gestione dei rifiuti non dannosa per la salute umana e l'ambiente circostante, sia l'art. 15 che prevede che tali misure siano adottate in alternativa da un ente o un'impresa. Era pacifico che il 23 novembre 2021, data di scadenza fissata nella lettera di diffida, le scorie erano ancora depositate in discarica e che il piano di modifica era solo in fase preparatoria. La decisione di inserire la discarica Biljane Donje nei progetti di bonifica del piano di gestione dei rifiuti per il periodo 2017-2022, la risoluzione del governo croato sulla bonifica e la decisione del Ministro dell'Economia e dello Sviluppo sostenibile che ordinava la bonifica, venivano adottate rispettivamente il 30 dicembre 2021, il 24 agosto 2023 e il 30 agosto 2023.

La Corte richiama il fatto che il ricorso all'art. 260 TFUE ha lo scopo di assicurare l'esecuzione delle sentenze da parte degli Stati membri e garantire l'applicazione effettiva delle direttive. Pertanto, come conferma la giurisprudenza, la sanzione deve essere orientata in questo senso e contrastare la reiterazione del comportamento⁴.

È necessario che la sanzione abbia un elevato livello di persuasione, soprattutto in questo caso perché, secondo la giurisprudenza costante della Corte, quando la mancata esecuzione di una sentenza arreca danni all'ambiente e mette pericolo la salute umana, una tale infrazione deve essere considerata come particolarmente grave⁵.

³ Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (Testo rilevante ai fini del SEE), *GU* L 312 del 22.11.2008, pp. 3-30.

⁴ Corte di Giustizia dell'Unione europea: sent. 20 gennaio 2022, *Commissione europea c. Repubblica ellenica*, causa C-51/20, ECLI:EU:C:2022:36, punti 85 e 86.

⁵ Corte di Giustizia dell'Unione europea: sent. 9 dicembre 2008, *Commissione eu-*

L'art. 260 attribuisce alla Corte di Giustizia dell'Unione europea un ampio potere discrezionale nel decidere se irrogare una sanzione e nel qualificare il suo importo. Alla luce degli elementi emersi la Corte ha ritenuto necessaria l'adozione di una misura dissuasiva. La Croazia non ha fatto progressi significativi, e solo dopo la proposizione del secondo ricorso ha assunto la decisione di procedere alla bonifica della discarica, ma dopo un inadempimento protrattosi per quasi sei anni⁶.

La gravità dell'infrazione è accentuata dal fatto che l'obbligo di smaltire rifiuti senza mettere in pericolo la salute umana e l'ambiente fa parte degli obbiettivi dell'Unione europea nel settore ambientale ai sensi dell'art. 191 TFUE.

Risulta inoltre dalla giurisprudenza della Corte che l'accumulo di rifiuti, ancor prima che costituire un pericolo per la salute, rappresenta un pericolo per l'ambiente e che una siffatta infrazione è da considerarsi particolarmente grave.

Per queste ragioni, la Corte ha ritenuto di irrogare una sanzione di 1.000.000 euro e una penalità di 65.000 euro per ogni giorno di ritardo nell'attuazione della prima sentenza di condanna.

2. *La Croazia e le difficoltà di adeguamento alle normative europee in materia ambientale*

Il 1° luglio 2013 la Repubblica di Croazia ha acquisito la qualifica di Stato membro dell'Unione europea⁷. Il processo di adesione ha tuttavia incontrato svariate difficoltà.

La Croazia nel giugno 1991 aveva dichiarato la propria indipendenza, alla quale aveva fatto seguito la guerra contro la Serbia, terminata solo nel 1995. Già firmataria di un accordo di associazione con l'Unione europea nell'ottobre del 2000, aveva presentato la propria domanda di adesione il 21 febbraio 2003; il 18 giugno 2004 ha ottenuto lo status di

ropea c. Francia, causa C-121/07, EU:C:2008:695, punto 77 e sent. 22 febbraio 2018, *Commissione europea c. Grecia*, causa C-328/16, EU:C:2018:98, punto 93.

⁶ Corte di Giustizia dell'Unione europea: sent. 6 marzo 2025, Causa C-315/23, punto 59 e 113.

⁷ A. SGROI, G. F. LOVETERE, *Ingresso della Croazia nell'UE Il regime doganale cede il posto a quello comunitario*, in *Il fisco*, 2013, p. 4764.

Paese candidato, il 17 marzo 2005 ha segnato l'inizio dei negoziati. Il ritardo del Governo croato nella cattura dei criminali di guerra ha portato ad un rallentamento dei negoziati, riapertisi nuovamente il 3 ottobre 2005, dopo l'assicurazione, della piena e illimitata collaborazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia.

I negoziati hanno visto la loro conclusione il 30 giugno 2011, dopo che la Croazia ha adeguato la propria legislazione al diritto dell'UE, realizzando tutte le riforme necessarie. Il 12 ottobre 2011 la Commissione europea ha dato il suo parere positivo, il 1° dicembre 2011 il Parlamento europeo ha dato la propria approvazione e il 5 dicembre 2011 il Consiglio ha accettato la domanda di ammissione. Con un referendum svoltosi nel gennaio 2012, il 66% dei cittadini croati si è pronunciato a favore del Trattato di adesione (Bruxelles, 2011), poi ratificato da tutti gli Stati membri⁸.

Le condizioni di adesione all'Unione, unitamente agli opportuni adattamenti dei Trattati, sono disciplinate dall'Atto di Adesione (Bruxelles, 2011). Il sistema giuridico croato è stato chiamato a conformarsi in toto alla normativa comunitaria, perseguendo gli obiettivi imposti dalle direttive, e dando immediata applicazione ai regolamenti dell'Unione, con il rispetto delle eccezioni previste dall'Atto di Adesione. Parimenti, in virtù del principio di supremazia del diritto comunitario sul diritto interno, nessun giudice croato, in ogni grado di giudizio, potrà disattendere l'applicazione di disposizioni di diritto dell'UE, specie se direttamente applicabili, ovvero dotate di effetto diretto⁹.

Storicamente la Croazia ha manifestato difficoltà nell'attuazione alla normativa europea in materia ambientale, per quanto riguarda la gestione dei rifiuti e non solo. Ne è testimonianza la Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020, che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2020¹⁰ nella quale si

⁸ A. COSTA, *Ingresso della Croazia Ampliamento dell'Ue e campo di applicazione dei trattati*, in *Diritto e pratica del lavoro*, 2013, p. 2136.

⁹ G. Liberatore, *Gli impatti fiscali dell'ingresso della Croazia nella UE*, in *Fiscalità & commercio internazionale*, 2013, p. 32. e G. GANGEMI, A. FRANCHI, *Croazia e diritto UE: le conseguenze legali dell'adesione*, in *Fiscalità & commercio internazionale*, 2013, p. 26. Sull'argomento: P. DE CESARI, G. MONTELLA, *Osservatorio sull'Unione europea e sugli altri Stati*, in *Il fallimento*, 2013, p. 1423.

¹⁰ Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 della

legge “per quanto riguarda la gestione delle acque e dei rifiuti, la Croazia accusa un notevole ritardo rispetto alla media dell’UE e occorrono investimenti per sostenere lo sviluppo economico del paese”¹¹.

La scheda informativa sulla prevenzione dei rifiuti, redatta dall’Agenzia europea dell’ambiente e pubblicata nel dicembre 2024¹², evidenzia (sulla base dei dati Eurostat) che in Croazia la produzione di rifiuti urbani è cresciuta in modo costante: da 304 kg pro capite nel 2004 a 391 kg nel 2012, fino a raggiungere i 478 kg nel 2022, con un incremento del 22% nell’ultimo decennio. Si sono registrati aumenti rilevanti nel 2008, 2013, 2019 e 2022; tra il 2014 e il 2019 la crescita è stata progressiva, mentre nel 2020 si è osservato un lieve calo. Nonostante questa crescita, la produzione di rifiuti solidi urbani (RSU) della Croazia è rimasta costantemente al di sotto della media europea, che nel 2022 era di 513 kg pro capite. Il calo della produzione di rifiuti osservato tra il 2008 e il 2010 può essere probabilmente collegato alla crisi finanziaria globale del 2009. Allo stesso modo, il calo registrato nel 2020 può essere attribuito agli impatti del COVID-19 o ai cambiamenti nelle pratiche di rendicontazione dei rifiuti solidi urbani.

Come riferito dalla scheda informativa di cui sopra, la Croazia ha introdotto il suo primo Programma di prevenzione dei rifiuti (di cui si parla nella sentenza in commento) nel 2017¹³ e, sebbene alcune misure abbiano mostrato efficacia, dalla sua attuazione non è stata raggiunta una riduzione significativa della produzione totale di rifiuti solidi urbani.

La produzione totale di rifiuti (esclusi i rifiuti minerali principali) in Croazia è diminuita tra il 2010 e il 2012, ma da allora è aumentata costantemente, con un incremento del 90% pro capite e del 71% in totale nell’ultimo decennio (2012-2022).

Croazia e che formula un parere del Consiglio sul programma di convergenza 2020 della Croazia, COM (2020) 511 final, Bruxelles, 20 maggio 2020.

¹¹ Sull’argomento: A. MURATORI, *Emission Trading 2020: le nuove regole per il terzo periodo*, in *Ambiente & sviluppo*, 2020, p. 550; A. CASTELLI, *Riduzione dell’inquinamento e miglioramento della qualità dell’aria: l’impatto della Direttiva Ue 2016/2284*, in *Ambiente & sviluppo*, 2020, p. 216.

¹² Agenzia europea dell’ambiente, *Scheda informativa sulla prevenzione dei rifiuti - Croazia* (Croatia Waste Prevention Factsheet), dicembre 2024, reperibile sulla rete interconnessa.

¹³ Governo della Repubblica di Croazia, *Piano nazionale di gestione dei rifiuti per il periodo 2017-2022*, 2017.

Dalla stessa fonte si ricava che, in Croazia, l'economia circolare è affrontata come parte integrante del Piano di Gestione dei Rifiuti per il periodo 2023-2028.¹⁴ Questo piano non si limita al trattamento e alla raccolta dei rifiuti, ma include un'intera visione strategica centrata sulla prevenzione, il riuso, l'eco-design, il compostaggio, gli appalti verdi e la promozione di nuovi modelli di produzione e consumo sostenibili. L'approccio è trasversale e coinvolge sia il settore pubblico che quello privato, con l'obiettivo di disaccoppiare la crescita economica dalla produzione di rifiuti. Sono stati anche identificati esempi concreti e virtuosi di economia circolare a livello locale. La città di Prelog e la sua azienda pubblica PRE-KOM sono riuscite, in pochi anni, a ridurre drasticamente la quantità di rifiuti misti e ad aumentare la raccolta differenziata fino a livelli superiori alla media nazionale, dimostrando che una gestione efficace e integrata dei rifiuti è possibile.

Nonostante la predisposizione di un piano ambizioso per promuovere l'economia circolare, i dati mostrano che la produzione di rifiuti in Croazia continua ad aumentare, i risultati finora ottenuti restano modesti rispetto agli obiettivi prefissati. La crescita continua della produzione di rifiuti, la difficoltà a separare sviluppo e inquinamento, e la necessità di rafforzare l'attuazione delle misure sul territorio indicano che la transizione circolare è ancora in corso e richiede un impegno continuo da parte di tutte le parti coinvolte: istituzioni, imprese e cittadini.

La recente condanna e i dati riportati dall'Agenzia europea dell'ambiente dimostrano come la Croazia dal suo ingresso abbia fatto dei miglioramenti, senza però riuscire ancora a raggiungere gli standard imposti dell'Unione europea in materia di rifiuti.

3. Croazia a confronto con gli altri Stati membri

Attualmente, i dati più recenti sono stati pubblicati sul sito di Eurostat nel settembre 2024, e si riferiscono all'anno 2022. Tutti i dati sono

¹⁴ Ministero per la protezione dell'ambiente e la transizione verde della Croazia, *Piano nazionale di gestione dei rifiuti della Repubblica di Croazia per il periodo 2023-2028*, 2023.

raccolti seguendo il Regolamento n. 2150/2002/CE¹⁵ relativo alle statistiche sui rifiuti, che istituisce un quadro per l'armonizzazione delle statistiche comunitarie in questo settore¹⁶. In generale in Europa, nel 2022 sono state prodotte 5,0 tonnellate di rifiuti per abitante, il 40,8% dei rifiuti è stato riciclato e il 30,2% è stato collocato in discarica¹⁷.

Per quanto riguarda la Croazia, il documento di lavoro dei servizi della Commissione che riesamina l'attuazione delle politiche ambientali del 2022, riporta che dopo un periodo di calo, la produzione di rifiuti urbani in Croazia ha ricominciato a crescere¹⁸. Nel 2020 ha raggiunto i 418 chilogrammi per abitante all'anno, pur rimanendo al di sotto della media dell'Unione europea. Questo dato evidenzia che la crescita economica della Croazia non è ancora disgiunta dalla produzione di rifiuti. Secondo quanto riportato dall'Agenzia europea dell'ambiente, nel 2010 il 95% dei rifiuti urbani prodotti veniva smaltito in discarica, mentre nel 2019

¹⁵ Regolamento (CE) n. 2150/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2002, relativo alle statistiche sui rifiuti (Testo rilevante ai fini del SEE), *OJ L* 332, 9.12.2002, pp. 1-36.

¹⁶ Nel 2022, nell'UE sono stati generati 2.233 milioni di tonnellate di rifiuti da attività economiche e famiglie, pari a 4.991 kg pro capite. I rifiuti urbani, gestiti dalle autorità comunali, rappresentano circa il 10% del totale. Il 64% dei rifiuti totali (3,2 tonnellate per abitante) era costituito da grandi rifiuti minerali, provenienti da attività estrattive e costruzioni/demolizioni. I rifiuti non minerali ammontavano a 795 milioni di tonnellate (36% del totale), pari a 1,8 tonnellate per abitante.

Le maggiori fonti di rifiuti sono stati i servizi idrici e di gestione rifiuti (216 milioni di tonnellate), le famiglie (193 milioni) e le attività manifatturiere (166 milioni). Dal 2004 al 2022, i rifiuti dei servizi idrici e delle famiglie sono aumentati rispettivamente del 187,2% e del 10,6%, mentre quelli delle attività manifatturiere sono diminuiti del 30,7%.

119 milioni di tonnellate (5,3% del totale) erano rifiuti pericolosi, con un aumento del 31,1% rispetto al 2010 e del 25% dal 2020. La quota variava dallo 0,7% in Romania al 24,6% in Finlandia.

Sono stati trattati 1.992 milioni di tonnellate di rifiuti. Il recupero (riciclaggio, riempimento, recupero energetico) è aumentato del 40,6%, passando da 870 milioni di tonnellate nel 2004 a 1.223 nel 2022, salendo al 61,4% del totale trattato. Il resto (38,6%) è stato smaltito, principalmente in discarica (30,2%). I tassi di trattamento variano tra i Paesi: alcuni puntano sul riciclo (Italia, Belgio, Slovacchia, Lettonia), altri sulla discarica (Romania, Bulgaria, Finlandia).

¹⁷ Reperibile sulla rete interconnessa.

¹⁸ Revisione dell'attuazione ambientale 2022 - Relazione per paese: Croazia, SWD (2022) 258 final, Bruxelles, 8 settembre 2022.

questa percentuale si è ridotta al 59%. Tuttavia, nel 2015 la quantità di rifiuti urbani biodegradabili smaltiti in discarica risultava ancora pari al 110% rispetto al livello registrato nel 1997, anno di riferimento. L'obiettivo previsto dal Trattato di adesione all'Unione europea per il 2013 (ossia ridurre allo smaltimento in discarica al massimo il 75% dei rifiuti urbani biodegradabili) è stato quindi ampiamente mancato. In base a quanto stabilito dal Trattato di adesione "In deroga all'articolo 14, lettera c), tutte le discariche esistenti in Croazia devono conformarsi ai requisiti della direttiva entro il 31 dicembre 2018, ad eccezione delle prescrizioni di cui all'allegato I, punto 1". Tuttavia, le informazioni a disposizione della Commissione suggeriscono che in Croazia sia tuttora presente un numero significativo di discariche irregolari e non conformi agli standard europei.

Quello che si può constatare in linea generale è che nonostante vi sia stato un aumento della produzione di rifiuti, l'Unione europea ha fatto dei progressi nel migliorare il riciclo e la gestione sostenibile dei rifiuti. Vi è un significativo aumento della percentuale di rifiuti riciclati e trattati secondo il modello *circular economy*, enfatizzato molto dalle direttive e dai loro aggiornamenti. Tuttavia, ci sono ancora delle differenze notevoli tra i diversi Paesi membri.

I dati riportati, pur essendo recenti, riflettono una tendenza consolidata negli ultimi anni, motivo per cui l'Unione già nel 2018 è intervenuta con il pacchetto *circular economy* a modificare le direttive in materia di rifiuti.

Gli Stati membri erano tenuti ad adeguare le rispettive legislazioni nazionali entro il 5 luglio 2020, la Croazia tuttavia, non aveva ancora completato l'adeguamento entro luglio 2021, ragione per cui la Commissione europea ha inviato un parere motivato invitandola a recepire integralmente le nuove disposizioni, pena il possibile deferimento alla Corte di Giustizia¹⁹. In risposta, la Croazia ha adottato una nuova legge sulla gestione dei rifiuti nel luglio 2021.

Sempre il documento di lavoro della Commissione riporta che non esiste in Croazia una strategia completa per l'economia circolare; tutta-

¹⁹ Art. 2 Direttiva (UE) 2018/851 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti (Testo rilevante ai fini del SEE), *GU L* 150 del 14.6.2018, pp. 109-140.

via, il governo croato ha incluso riforme relative all'economia circolare nel suo *Recovery and resilience plan* (RRP), tra cui la previsione di un nuovo quadro giuridico per agevolare la prevenzione, il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti.

L'uso circolare di materiali in Croazia era del 4,8% nel 2014 e del 5,1% nel 2020. Ciò significa che dei miglioramenti ci sono stati. A titolo di esempio, in attuazione della Direttiva n. 2019/904/UE²⁰ è stato implementato l'utilizzo di sistemi di deposito cauzionale (*Deposit Return Systems* - DRS), attraverso i quali i consumatori pagano una cauzione per le bevande in contenitori monouso, somma che viene restituita al momento della riconsegna del contenitore vuoto presso apposite macchine. Con questo sistema il tasso di riciclo croato è aumentato in pochissimi anni²¹.

La percentuale di circolarità resta comunque sotto la media europea del 12,8% e sta crescendo lentamente. Le differenze nel tasso di circolarità tra gli Stati membri si basano non solo sulla quantità di riciclaggio in ciascun paese, ma anche su fattori strutturali delle economie nazionali.

Nel 2021 la Croazia ha ottenuto un punteggio totale di 86 nel Quadro di valutazione europeo dell'eco-innovazione²², classificandosi al 21° posto tra i Paesi membri. Il punteggio è calcolato su una scala in cui il valore 100 rappresenta la media dell'Unione europea; pertanto, un punteggio di 86 indica una *performance* complessiva inferiore alla media UE. Questo risultato colloca la Croazia tra i Paesi che stanno recuperando terreno in materia di eco-innovazione, anche se con *performance* ancora inferiori alla media dell'Unione europea. In particolare, lo Stato balcanico ha registrato valori più bassi della media UE in tutte le componenti dell'indice di eco-innovazione. Le attività di eco-innovazione si sono avvicinate alla media, risultando solo dell'1% inferiori, mentre i risultati in termini di efficienza delle risorse si sono attestati all'11% al di sotto della media europea.

²⁰ Direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente (Testo rilevante ai fini del SEE), *GU L* 155 del 12.6.2019, pp. 1-19.

²¹ Alberto Bertone, CEO di Acqua Sant'Anna, *"La legge sul tappo? Un paradosso! Vi spiego perché"*, 11 gennaio 2025, Torino Cronaca, reperibile sulla rete interconnessa.

²² Quadro europeo di valutazione dell'innovazione: la prestazione in termini di innovazione continua a migliorare negli Stati membri e nelle regioni dell'UE, Bruxelles, 21 giugno 2021.

Nonostante vi siano stati dei progressi, in particolare nell'ambito del riciclo, l'Unione ha continuato a intraprendere interventi strategici nel contesto dell'economia circolare, con l'obiettivo di ottimizzare ulteriormente la gestione dei rifiuti, in modo tale da raggiungere l'obiettivo del Green Deal: costruire un'economia circolare e neutrale dal punto di vista climatico entro il 2050.

In generale, l'Unione europea ha adottato molte altre misure per dare esecuzione al Piano di azione per l'economia circolare, tra cui alcune volte alla progettazione di beni ecocompatibili e durevoli, all'affermazione di un diritto alla riparazione, alla riduzione delle emissioni industriali e a responsabilizzare i consumatori.

Tra gli strumenti volti a perseguire questi obiettivi, vi è l'introduzione del marchio Ecolabel²³, un sistema di certificazione di qualità ecologica, disciplinato dal Regolamento n. 66/2010/CE²⁴.

Il marchio è riconosciuto, solo in presenza di determinati requisiti, a prodotti caratterizzati da un ridotto impatto ambientale durante l'intero ciclo di vita. Ad oggi si contano molti prodotti venduti sul mercato europeo con il marchio Ecolabel, indice del raggiungimento di un elevato livello di consapevolezza verso le tematiche ambientali.²⁵

A settembre 2021, la Croazia contava 43 prodotti e 18 licenze registrate nel sistema Ecolabel UE, a fronte di un totale di 83.590 prodotti e 2.057 licenze nell'intera Unione europea. L'utilizzo di queste certificazioni risulta quindi ancora basso. Tuttavia, si è registrato un aumento rispetto ai dati riportati nella relazione nazionale EIR del 2019, in cui si menzionavano soltanto 5 prodotti e 2 licenze registrate. Inoltre, tre organizzazioni croate risultano attualmente iscritte al sistema EMAS (*Eco-Management and Audit Scheme*) della Commissione europea, mentre nella relazione EIR del 2019 si segnalava l'assenza di registrazioni. Sono stati quindi compiuti alcuni progressi, considerando che il paese partiva da livelli molto bassi di adozione sia di Ecolabel sia di EMAS. Tuttavia, i

²³ Reperibile sulla rete interconnessa.

²⁴ Regolamento (CE) n. 66/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, relativo al marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE) (Testo rilevante ai fini del SEE), *GUL* 27 del 30.1.2010, pp. 1-19.

²⁵ A. PISTILLI, *Non sempre verde è quel che verde appare: i nuovi strumenti a tutela del consumatore nell'ambito del Green Deal europeo*, in *Il diritto industriale*, 2024, p. 487.

progressi nel rafforzamento del quadro politico per l'economia circolare sono limitati. Per questo motivo è stata mantenuta l'azione prioritaria individuata nel 2019 ed è stata introdotta una nuova azione prioritaria relativa al miglioramento del tasso di utilizzo circolare dei materiali.

La disciplina dei rifiuti nel diritto dell'Unione europea è complessa, soggetta a monitoraggio, modificata e adattata in base all'evoluzione delle circostanze e alle necessità. In questo processo è fondamentale l'operato della Commissione e del Parlamento dell'Unione europea, al quale si affianca l'importante contributo della Corte di Giustizia.

Sono stati proprio gli studi della Commissione europea a portare alla luce il fatto che le discariche abusive presenti sul territorio croato rappresentano gravi rischi per la salute umana e per l'ambiente. Sempre questi studi e indagini hanno evidenziato che i rifiuti urbani venivano smaltiti in discarica senza alcun trattamento preliminare in tutti i siti ispezionati. Di fronte a tale situazione, la Commissione ha avviato una procedura di infrazione conclusa nella causa di accertamento dell'inadempimento C-250/18 e poi la successiva causa C-315/2023 qui commentata.

Nell'ultimo decennio, la Croazia ha compiuto progressi lenti ma costanti nell'incrementare il tasso di riciclaggio e nel ridurre la quantità di rifiuti urbani conferiti in discarica²⁶. Tuttavia, dopo un modesto miglioramento registrato a partire dal 2017, il tasso di riciclaggio dei rifiuti urbani si è attestato al 34,3% nel 2020, un dato nettamente inferiore sia alla media UE del 2020, pari al 47,8%, sia all'obiettivo europeo fissato al 50%. Alla luce di questi dati, emerge con chiarezza che sono necessari maggiori interventi nel settore del riciclaggio per poter raggiungere gli obiettivi fissati dall'Unione europea per il 2020 e il 2025.

Le informazioni contenute nella Revisione dell'attuazione ambientale del 2022 rafforzano la percezione di un ritardo nel recepimento dell'*acquis* ambientale, nonostante i progressi compiuti negli ultimi anni. La combinazione tra i rilievi tecnici formulati dalla Commissione e la decisione sanzionatoria della Corte nella causa C-315/23 dimostra però l'esistenza di un efficace sistema multilivello volto a perseguire la piena effettività del diritto ambientale, basato sulla cooperazione, ma anche sulla responsabilità giuridica degli Stati membri.

²⁶ Sull'argomento: C. BOVINO, *Plastexit, in che termini realizzare la necessaria uscita dalla plastica (parte seconda)*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2019, p. 695.

4. Procedure di infrazione per inadempimento successivo

Quando la Commissione europea rileva che uno Stato membro non ha adempiuto a un obbligo derivante dal diritto dell'Unione, come nel caso dell'attuazione di una direttiva, può avviare un procedimento di infrazione ai sensi dell'art. 258 TFUE. L'obiettivo è ottenere il rispetto degli obblighi da parte dello Stato interessato. La Corte di Giustizia dell'Unione europea interviene in questa fase, come nel caso in esame, pronunciandosi sull'inadempimento da parte dello Stato membro. Qualora, nonostante una prima condanna, l'inadempimento persista, la Corte può avviare una seconda procedura ai sensi dell'art. 260 TFUE, che può concludersi con l'irrogazione di sanzioni pecuniarie²⁷.

Il ricorso all'art. 260 TFUE è tutt'altro che infrequente come dimostrano alcune recenti pronunce delle quali è opportuno dare conto, con particolare riferimento a quelle in tema di rifiuti e segnatamente di discariche.

Nella causa C-109/22, ad esempio, la Corte ha condannato la Romania a seguito della mancata esecuzione di una precedente pronuncia in materia di discariche che ne imponeva l'attuazione²⁸.

In questo caso, la Corte si è pronunciata su un ricorso per inadempimento *ex art. 260 TFUE* proposto dalla Commissione europea, a seguito della mancata esecuzione di una precedente sentenza del 2018. In tale pronuncia, la Corte aveva accertato che la Romania non aveva chiuso o adeguato le discariche non conformi. Poiché lo Stato membro non aveva provveduto a eseguire la sentenza, la Corte aveva fissato una penalità giornaliera per ogni discarica non conforme e condannato la Romania, inoltre, al pagamento di una somma forfettaria. Come nella sentenza che ha condannato la Croazia, anche in questo caso è stata determinante la particolare gravità dell'infrazione.

²⁷ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, 25° Ed., Torino, 2024, p. 352. Sul punto: R. ADAM, *L'Italia e le procedure di infrazione: ragioni e rimedi*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2021; M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *Federalismi.it*, 2020.

²⁸ Corte di Giustizia dell'Unione europea: sent. 14 dicembre 2023, *Commissione europea c. Romania*, Causa C-109/22, ECLI:EU:C:2023:991.

Peraltro, in questo caso, si era trattato di un inadempimento alla direttiva 1999/31/CE.

Con la sentenza C-515/23²⁹, invece, l'Italia è stata condannata per il mancato adempimento alla Direttiva concernente il trattamento delle acque reflue n. 91/271/CEE³⁰. Già nel 2014, con la sentenza resa nella causa C-85/13³¹ la Corte aveva constatato che l'Italia non si era pienamente conformata alla Direttiva, infatti, in quarantuno località, le acque reflue urbane non erano correttamente raccolte né trattate. Nella più recente pronuncia la Corte ha ribadito che l'Italia a distanza di nove anni era rimasta inadempiente rispetto alle località di Castellammare del Golfo, Cinisi, Terrasini, Trappeto (Sicilia) e Courmayeur (Valle d'Aosta), superando la data di scadenza del termine impartito nella lettera di costituzione in mora (18 maggio 2018) e oltre 20 anni dopo la scadenza dei termini di recepimento previsti dalla Direttiva.

Nel condannare l'Italia, la Corte sottolinea che l'assenza di trattamento delle acque reflue urbane costituisce un danno all'ambiente e deve essere considerata come particolarmente grave. Sebbene il danno sia stato contenuto grazie alla riduzione significativa del numero di località non conformi alla Direttiva, un pregiudizio all'ambiente, seppur minore, tuttavia persiste, tanto più grave in considerazione del fatto che nelle località non conformi le acque reflue vengono scaricate in aree sensibili.

Tornando in materia di discariche, l'8 maggio 2025 la Corte ha emesso un'altra sentenza di condanna nella causa C-381/23³², molto simile a quelle precedentemente affrontate, con cui ha sanzionato la Slovenia per non aver ottemperato ai suoi obblighi in materia di smaltimento in discarica dei rifiuti, impartiti dalla sentenza di accertamento nella causa C-140/14.³³

Infatti, con sentenza del 16 luglio 2015, la Corte dichiarava che la Slovenia aveva violato il diritto dell'Unione in materia di gestione dei rifiuti, a causa dell'esistenza di una discarica illegale situata nel comune di Teharje (Bukovžlak). Era stato infatti autorizzato il deposito di materiali

²⁹ Corte di Giustizia dell'Unione europea: sent. 27 marzo 2025, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, Causa C-515/23, ECLI:EU:C:2025:209.

³⁰ Direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, *GU L 135 del 30.5.1991*, pagg. 40-52.

³¹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea: sent. 10 aprile 2014, *Commissione europea c. Repubblica italiana*, Causa C-85/13, ECLI:EU:C:2014:251.

³² Corte di Giustizia dell'Unione europea: sent. 8 maggio 2025, *Commissione europea c. Repubblica di Slovenia*, Causa C-318/23, ECLI:EU:C:2025:342.

³³ Corte di Giustizia dell'Unione europea: sent. 16 luglio 2015, *Commissione europea c. Repubblica di Slovenia*, C-140/14, ECLI:EU:C:2015:501.

di escavazione senza verificare se nel sito stesso fossero stati depositati altri rifiuti e senza adottare misure per smaltire i rifiuti non autorizzati.

Poiché la Slovenia non aveva provveduto ad adottare le misure necessarie per dare esecuzione a tale sentenza, scaduto il termine impartito dalla Commissione, la Corte accoglieva il ricorso per inadempimento, al quale faceva seguito una sentenza di condanna.

La Corte ha dichiarato che lo Stato membro aveva avuto tempo sufficiente per effettuare le attività di bonifica in questione e che il ritardo non poteva essere giustificato. Inoltre, la Corte ha osservato, analogamente a quanto fatto nei confronti di Croazia e Romania, che la mancata esecuzione della sentenza deve essere considerata particolarmente grave in quanto ha implicato rischi significativi per l'ambiente e per la salute umana.

In questo modo veniva confermato che la normativa ambientale europea, in materia di rifiuti e non solo, trova spesso applicazione parziale, incompleta o tardiva.

Nella relazione annuale sul controllo dell'applicazione del diritto dell'Unione europea vengono descritti i principali aspetti della sua attuazione negli Stati membri le azioni intraprese dalla Commissione per farlo rispettare, comprese le indagini e le procedure di infrazione da essa condotta. Ad oggi, l'ultima versione della relazione risale al 2024, e riguarda il 2023.

Nel 2023, le procedure di infrazione in corso a fine anno erano 1.482, di cui 293 riguardavano il settore ambientale. Le procedure chiuse nello stesso anno sono state 1.038, di cui 184 in materia ambientale. Le nuove pronunce emesse sono state 529, tra cui 109 relative alla tutela dell'ambiente. Il settore ambientale è risultato quello con il maggior numero di casi sia tra le procedure in corso sia tra le nuove pronunce³⁴.

Ancora, la relazione indica quante procedure di infrazione sono state aperte nel 2023 a seguito di una sentenza della Corte: in totale 97 e 67 di queste sono in materia ambientale. I Paesi destinatari della maggior parte di esse sono Grecia, Italia e Spagna.

Questi dati dimostrano come in tutti i Paesi membri, e non solo in quelli che hanno aderito all'Unione in tempi più recenti, sia significativa la disapplicazione del diritto ambientale europeo, e vi sia una tendenza

³⁴ Reperibile sulla rete interconnessa.

a disattendere le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea relativamente al mancato rispetto di questa normativa. Questo induce necessariamente la Commissione ad agire per ottenere l'esecuzione delle precedenti sentenze.

L'azione della Commissione europea per l'adempimento delle direttive corrisponde a una funzione di controllo nell'effettivo rispetto degli impegni che gli Stati membri si sono assunti in materia ambientale. Già nella prima sentenza che aveva condannato la Croazia erano stati evocati i precedenti controlli sullo stato delle discariche, seguiti da scambi di comunicazioni avvenuti tra le due parti. Tali controlli sono stati poi replicati per verificare se lo Stato membro avesse dato esecuzione alla sentenza di condanna. Se la Commissione riscontra una grave inadempienza propone un secondo ricorso contro gli Stati che non si sono ancora conformati.

Anche la Corte di Giustizia dell'Unione europea, sanzionando il mancato rispetto delle indicazioni europee sulle discariche, concorre a garantire l'efficacia delle direttive: una norma può dirsi realmente efficace solo laddove alla sua violazione segua una sanzione adeguata. Negli auspici tale sanzione dovrebbe indurre ad evitare la reiterazione di comportamenti analoghi da parte di altri Paesi membri.

Se la Commissione compie le verifiche, la Corte chiarisce la portata degli impegni previsti dalla normativa europea, incoraggiandone il rispetto.

La necessità, come nel caso in esame, di dover ricorrere ad una condanna per ottenere il rispetto della normativa europea ambientale è particolarmente ricorrente, come dimostrato dalla relazione della Commissione e dalle più recenti sentenze citate. Emerge un'efficacia limitata della normativa, che spesso viene disattesa nonostante le condanne della Corte di Lussemburgo.

Pur in presenza di un'azione di controllo assidua sul rispetto della normativa ambientale, gli sforzi delle istituzioni euro unitarie appaiono di fatto insufficienti, segnalando come siano necessari interventi ulteriori, e non certo esclusivamente giurisdizionali.

ABSTRACT

*Environmental law – European Court of Justice – Infringement procedure Croatia
Waste management – Directive 2008/98/EC – EU environmental objectives*

This article examines the relevance of the European Court of Justice's judgment C-315/23 in the field of environmental protection, focusing on Croatia's breach of obligations under Directive 2008/98/EC concerning waste management. It reconstructs the infringement proceedings related to the Biljane Donje landfill and highlights the Court's role in ensuring the effective implementation of environmental directives, including the imposition of financial sanctions under Article 260 TFEU. The analysis emphasizes Croatia's systemic challenges in aligning with EU environmental law, its delays in compliance, and the persistent gap with required standards. Recent data on waste generation and management are also discussed, with comparisons to other Member States. Through the Croatian case and similar rulings, the article illustrates the importance of follow-up infringement procedures as a key tool to enforce EU environmental law. At the same time, it highlights the structural limitations of these legal instruments, showing how persistent delays and partial compliance by Member States still challenge the full effectiveness of EU environmental protection.

INMACULADA RUIZ MAGAÑA, *Turismo sostenible, desarrollo rural y despoblación*, Iustel, Madrid, 2024

Il volume *Turismo sostenible, Desarrollo rural y despoblación*, di Inmaculada Ruiz Magaña, costituisce un interessante e rilevante contributo che ruota attorno a tre grandi assi tematici: la sostenibilità; lo spopolamento delle aree rurali; il turismo, inteso quale leva di coesione territoriale.

La monografia prende in considerazione la dimensione ordinamentale sovranazionale e nazionale spagnola, ma offre al giurista italiano – anche grazie alla sistematicità della trattazione, alla chiarezza espositiva e alla prospettiva critica adottata – preziosi spunti comparatistici. Il nostro Paese, del resto, condivide con la Spagna sfide comuni legate alla dimensione massiva del fenomeno turistico (basti pensare, ad esempio, allo sviluppo urbanistico talvolta incontrollato delle aree costiere o alla crescita dell’offerta di alloggi destinati agli affitti di breve durata nelle grandi città), nonché – qui d’interesse – al declino demografico e al conseguente spopolamento delle aree rurali. In questa prospettiva, il turismo rappresenta, in entrambe le realtà, non solo un settore economico trainante, ma anche, e soprattutto, una politica pubblica da orientare verso scelte sostenibili e in grado di favorire la coesione territoriale, ovvero sia la riduzione degli squilibri tra aree urbane e rurali, tra centro e periferie, tra territori dinamici e quelli in declino demografico.

Il volume si apre con il prologo di Eloísa Carbonell Porras, che illustra l’origine della ricerca e ne sottolinea la rilevanza nell’attuale contesto storico.

Successivamente, l’Autrice svolge alcune necessarie considerazioni preliminari, ricostruendo la definizione giuridica di turismo, intercettan-

do il crescente intervento delle pubbliche amministrazioni nel settore e delineando, con attenzione, il relativo quadro di competenze, legislative e amministrative.

Al termine di tali considerazioni, l'opera si sviluppa mediante un'analisi articolata in cinque capitoli.

Nel primo capitolo, l'A. delinea la genesi e l'evoluzione del concetto di sviluppo sostenibile, a partire dal Rapporto Brundtland del 1987, da cui è emersa, per la prima volta, come noto, l'esigenza di promuovere un modello di sviluppo che soddisfi i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere quelli delle generazioni future, e cioè l'idea di un progresso che sia capace di tenere conto non solo della crescita economica, ma anche della tutela ambientale e della giustizia sociale.

L'A., nel riconoscerne l'astratta portata di principio guida dell'azione pubblica, segnala criticamente l'ambiguità semantica del termine "sostenibilità", la cui genericità è tale da rendere più agevole la sua perimetrazione in negativo ("*estamos ante un término que se caracteriza por su ambigüedad*", "*su significado era, y sigue siendo a día de hoy, abstracto y etéreo*", "*sus contornos no están claramente definidos*", "*resultaría más sencillo delimitar qué no es sostenible*", pp. 63-64 e 277), nonché il suo utilizzo sempre più diffuso, ma anche generico e meramente programmatico, da parte dei pubblici poteri, che rischia spesso di comprometterne le potenzialità.

Tale premessa trova piena conferma nello sviluppo del capitolo in esame, ove l'A. verifica in che modo il diritto prende in considerazione la "sostenibilità" a ogni livello ordinamentale. L'analisi procede, dunque, dal diritto internazionale al diritto unionale, sino al diritto nazionale spagnolo, ove il termine si rinviene in numerosi atti, normativi e programmatici, statali e autonomici, ma anche, di recente, in alcune sentenze della giurisprudenza costituzionale, che ha fatto riferimento alla "sostenibilità costituzionale" al fine di "*sopesar y evaluar si la interpretación realizada por los órganos judiciales es adecuada y está en la línea de los valores constitucionales*" (p. 112), ovverosia per verificare se l'interpretazione delle disposizioni da parte dei giudici comuni siano in linea con i valori costituzionali.

Infine, stante la crescente, benché talora apparente, rilevanza della sostenibilità, l'A. si interroga sulla sua qualificazione e, in particolare, circa la possibilità di elevarla a principio generale del diritto. Sul punto,

anche richiamando gli studi di autorevole dottrina amministrativistica spagnola (fra tutti, Manuel Rebollo Puig), l'A. offre una risposta negativa, aderendo alla tesi secondo cui, affinché la sostenibilità possa assurgere a principio generale del diritto, non è sufficiente il mero riconoscimento normativo, giurisprudenziale o dottrinale, essendo necessario che i valori che essa incarna siano effettivamente condivisi, interiorizzati e messi in pratica dalla collettività (*“la existencia de un principio jurídico no dependerá de su formulación legal o de su reconocimiento por la doctrina o la jurisprudencia, sino de su arraigo y aceptación en la conciencia colectiva de la comunidad. Por estos motivos [...] no se puede defender que a día de hoy la sostenibilidad sea un principio general del Derecho”*, p. 114).

Nel secondo capitolo, l'analisi si concentra sull'integrazione della sostenibilità nelle politiche relative al turismo.

La prospettiva è di nuovo multilivello, con un'analisi dettagliata delle iniziative collegate al turismo sostenibile promosse a livello internazionale (dalle prime, assunte addirittura negli anni Settanta dall'Organizzazione Mondiale del Turismo sino all'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile), unionale (dagli atti di *soft law* adottati alla fine degli anni Novanta sino alle più recenti strategie che integrano la sostenibilità nella relativa politica di settore) e interno (statale e autonomico).

La trattazione evidenzia, da un lato, un'evoluzione nel modo di concepire il turismo, da intendersi – come sopra indicato – non più solo come un settore rilevante per la crescita economica, ma anche, e soprattutto, come un fenomeno da regolare e gestire in una prospettiva sostenibile; dall'altro, i risultati limitati conseguiti, e dunque la difficoltà dei pubblici poteri – che si osserva, del resto, anche in Italia – di conciliare gli obiettivi di competitività con gli impegni di sostenibilità, che tendono a rimanere confinati in enunciati programmatici (con riguardo all'Unione europea, l'A. afferma, a p. 280, che *“no puede decirse qué sus políticas [...] hayan tenido gran transcendencia”* e, analogamente, in riferimento alla legislazione autonómica interna all'ordinamento spagnolo, a p. 281, che *“la competitividad turística sigue primando sobre las [...] nuevas metas que se pretenden lograr”*).

Il terzo capitolo declina la sostenibilità nel contesto rurale.

L'analisi si sviluppa, in tale capitolo, in due parti. Nella prima, l'A. ricostruisce l'evoluzione della politica comunitaria e poi unionale di sviluppo rurale, mettendo in evidenza un significativo cambio di paradigma.

Tale politica, infatti, ha progressivamente spostato il proprio baricentro: da un'impostazione originariamente concentrata sull'aumento della produttività agricola – in quanto lo sviluppo rurale costituisce tradizionalmente uno dei pilastri della Politica Agricola Comune (PAC) – a una visione più ampia, che include anche la necessità di contrastare lo spopolamento delle aree rurali e di rafforzare la coesione territoriale (“*la Unión europea ha experimentado una evolución [...] manifestando un cambio desde la preocupación inicial, centrada principalmente en la productividad agrícola, hacia una visión más holística que busca contribuir al desarrollo rural fortaleciendo así la cohesión territorial*”, p. 150), specie alla luce del declino demografico in atto negli Stati membri (“*la despoblación rural no es un problema nuevo. Sin embargo, sí es cierto que, al adquirir especial visibilidad en los últimos años el reto demográfico, muchas miradas se han fijado en el ámbito rural, dando lugar a abundantes iniciativas públicas*”, p. 146). Nella seconda, l'A. delinea il quadro interno, a partire dagli obiettivi ambiziosi e problemi applicativi della legge 45/2007 sullo sviluppo sostenibile dell'ambiente rurale, sino alle più recenti iniziative volte a promuovere un modello turistico sostenibile e, al contempo, coerente con l'obiettivo di coesione territoriale (in tal senso, il turismo viene ad affermarsi come “*instrumento que contribuye a revitalizar el mundo rural y afrontar la despoblación rural*”, p. 282).

Il quarto capitolo illustra le risposte offerte dai pubblici poteri a fronte della pandemia, che ha avuto un notevole impatto sull'economia degli Stati membri e, naturalmente, sul settore turistico. A tale evento di rottura, come noto, ha seguito l'avvio di un nuovo scenario di intervento pubblico, grazie alle risorse economiche dei fondi *Next Generation EU*, volto a promuovere la ripresa economica. Quest'ultima implica – come chiarisce l'A. – un processo complesso, finalizzato non solo a contenere gli effetti immediati della crisi, ma anche a garantire condizioni in grado di sostenere la crescita nel tempo; inoltre – avverte ancora l'A. – essa richiede un'attenzione specifica alle differenze territoriali, al fine di evitare l'ulteriore ampliamento di disuguaglianze già oggi particolarmente marcate (si fa riferimento al “*riesgo de que con una recuperación desequilibrada las disparidades entre territorios se hiciesen más intensas*”, p. 283).

L'analisi dell'A. si concentra, dunque, sulle misure volte a contrastare l'impatto della crisi sul turismo elaborate sia a livello europolitano (fra tutte, il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza) che interno.

Fra queste ultime, v'è il Piano di Ripresa, Trasformazione e Resilienza spagnolo, a cui l'A. dedica il quinto e ultimo capitolo. Ne viene ricostruita la genesi, ne vengono illustrati gli obiettivi e le misure specifiche nel settore turistico, ne viene delineato l'iter attuativo. L'analisi mette in luce, in particolare, una criticità di rilievo: l'eccessiva centralizzazione in ogni fase, sia ascendente che discendente, che ha ridimensionato in modo significativo il ruolo delle autonomie territoriali e locali, e che ha posto in discussione, di conseguenza, il principio di sussidiarietà verticale (l'A. critica, in particolare, "*la actuación centralizada del Gobierno estatal, y la consiguiente relegación de las Comunidades autónomas y de las entidades locales, en la elaboración y la ejecución del PRTR*", p. 284). Si tratta di peculiarità proprie dell'ordinamento spagnolo che, tuttavia, ancora una volta, non possono non suscitare l'interesse anche del giurista italiano, posto che le tensioni tra i diversi livelli di governo e la gestione dei fondi europei delineano scenari in larga misura paralleli e, per molteplici aspetti, comparabili.

Luca Belviso

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.

