

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

4-2025

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
DAMIANO FUSCHI - LUCA GALLI - GIULIA GAVAGNIN - ADABELLA GRATANI - MICHELA LEGGIO
DANIELE MANDRIOLI - CARLO MASIERI - CARLO MELZI D'ERIL - ANGELO MERIALDI
MARSELA MERSINI - ENRICO MURTULA - VITTORIO PAMPANIN - ANDREA PISANI TEDESCO
GIUSEPPE CARLO RICCIARDI - FEDERICO VANETTI

Coordinatore dei Comitati della Rivista

ILARIA TANI

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

Hanno contribuito a questo numero della Rivista

LUCA BELVISO

Professore associato di diritto amministrativo, Università degli Studi di Milano

GIULIA BIANCHESI

Dottoranda di ricerca in diritto privato comparato, Università degli Studi di Milano - Bicocca

NICOLÒ DAZZI

Dottorando di ricerca in innovazione intersettoriale, Università degli Studi di Milano

NICOLA GRANATO

Assegnista di ricerca in diritto amministrativo, Università di Parma

MARIA CLARA MAFFEI

Ricercatore di diritto internazionale, Università di Parma

ALESSIO MARTINI

Dottore di ricerca in diritto amministrativo europeo dell'ambiente,
Università La Sapienza di Roma

MARIAIDA CRISTARELLA ORISTANO

Professoressa a contratto in diritto dell'Unione europea, Università della Calabria

TOMMASO TORNIELLI

Dottorando di ricerca in diritto pubblico, giustizia penale e internazionale,
Università degli Studi di Pavia

SCILLA VERNILE

Professoressa associata di diritto amministrativo e pubblico,
Università degli Studi di Milano - Bicocca

CONTRIBUTI

- NICOLA GRANATO, *L'applicazione del metodo circolare al settore edile: tra contrattualistica pubblica, regolazione e mercato* 889
- MARIA CLARA MAFFEI, *Chi ha paura del lupo? Il declassamento del Canis lupus negli allegati della Convenzione di Berna sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale dell'Europa* 931
- ALESSIO MARTINI, *La tutela giuridica del suolo si rafforza. E l'Amministrazione?* 989
- TOMMASO TORNIELLI, *Il contratto di prestazione energetica (Energy Performance Contract) come strumento funzionale alle politiche pubbliche di rigenerazione urbana. Tra ambiguità normative e limiti applicativi* 1065
- SCILLA VERNILE, *Biodiversità e circolarità: una relazione bidirezionale alla ricerca degli strumenti di ripristino più efficaci tra misure autoritative e mercato (l'esempio dei CAM e dei crediti di biodiversità)*
- LUCA BELVISO, *Il sistema dei Parchi Nazionali fra "vecchi" problemi e "nuovi" orizzonti* 1087
- GIULIA BIANCHESI, *Sostenibilità e benessere animale nella regolamentazione delle catene di fornitura. Riflessioni a partire dall'industria della moda* 1133

NOTE

- MARIAIDA CRISTARELLA ORISTANO, *Medicinali vegetali tradizionali e logo 'bio': riflessioni a margine della sentenza Salus c. Twardy* 1179

L'applicazione del metodo circolare al settore edilizio: tra contrattualistica pubblica, regolazione e mercato*

NICOLA GRANATO

SOMMARIO: 1. Introduzione. Il settore edilizio alla prova del metodo circolare. – 2. I rifiuti da costruzione e demolizione (C&D): una fotografia oltre i numeri e le stime di una over produzione. – 3. I profili critici del mercato dell'avvio a recupero dei rifiuti C&D: la sorte degli aggregati riciclati. – 4. La traiettoria verso una domanda pubblica circolare: l'obbligo dell'inserimento dei CAM nei disciplinari di gara e le sue 'spine'. – 4.1. La circolarità nel settore edilizio: dalla Strategia per il settore delle costruzioni 2020 al Regolamento n. 3110/2024/UE sui prodotti da costruzione e demolizione. – 5. L'azione congiunta del CAM Strade ed Edilizia per la sostenibilità del settore edilizio. – 6. Uno scenario di ricerca applicata: il progetto CIRComp. – 7. Dove possibile, conclusioni.

1. *Introduzione. Il settore edilizio alla prova del metodo circolare*

Le diverse catene produttive che compongono la nostra industria restituiscono tassello per tassello tratti della società attuale. La direzione perseguita, gli obiettivi a cui si mira e l'efficacia nel tempo delle politiche realizzate¹.

* Il presente lavoro fa riferimento al Progetto di ricerca: CIRComp Calcestruzzi CIRcolari da rifiuti COMPositi, Codice CUP D53C22000800001, Decreto di approvazione Direzione Generale Economia Circolare – Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 86 del 7 settembre 2023. Bando per il cofinanziamento di progetti di ricerca volti allo sviluppo di tecnologie per la prevenzione, il recupero, il riciclaggio e il trattamento di rifiuti non rientranti nelle categorie già servite da consorzi di filiera, all'ecodesign dei prodotti e alla corretta gestione dei relativi rifiuti.

¹ Come lettera introduttiva si consiglia di consultare il volume di K. RAWORTH, *L'e-*

Il settore edilizio è protagonista risalente ed indiscusso in questa prospettiva, dal *boom* economico nel nostro Paese degli anni Cinquanta e Sessanta, passando per l'emersione delle conseguenze in danno al paesaggio e all'ambiente, in special modo sul fronte estrattivo e della produzione di rifiuti².

Secondo le stime più aggiornate, il flusso di rifiuti derivante da attività di costruzione e demolizione (C&D) rappresenta uno dei più consistenti in tutta Europa, attestandosi circa al quaranta per cento dei rifiuti prodotti³. Il volume di rifiuti, invece, in Italia tocca una cifra ancora più alta, rappresentando circa il cinquanta per cento dei rifiuti speciali⁴.

Senza eccessiva approssimazione, un rifiuto su due che circola in Italia deriva dal settore edilizio e delle costruzioni: già questo dato iniziale non può che accendere l'interesse dell'interprete. Interesse scientifico che va declinato. Basti pensare agli interrogativi sul fronte regolatorio, europeo ed interno, a come funzionano i mercati di sbocco delle materie prime seconde (MPS) e alle prospettive che riguardano il processo di transizione ecologica⁵.

In questa stratificazione delle ragioni di interesse, è possibile individuare due profili che sospingono questo lavoro.

conomia della ciambella. Sette mosse per pensare come un economista del XXI secolo, Milano, 2025.

² C.M.L. TALAMO, *Economia circolare e nuovi scenari per il settore delle costruzioni. Modelli organizzativi e pratiche di riuso e remanufacturing nel comparto terziario*, Milano, 2024, pp. 29 e ss. L'A. mette in evidenza come il settore delle costruzioni sia riconosciuto come critico per "consumo di energia e materiali, emissioni di gas climalteranti e produzione di rifiuti in fase sia di realizzazione che di utilizzo e dismissione dei manufatti edilizi". Basti pensare che si stima che gli edifici rappresentino circa il quaranta per cento di domanda finale di energia in UE, approssimativamente il ventuno per cento del totale di emissioni climalteranti e che il comparto edilizio sia, altresì, responsabile del consumo fino a 1,6 miliardi di tonnellate di materiali l'anno.

³ J. CRISTOBAL GARCIA ET AL., *Techno-economic and environmental assessment of construction and demolition waste management in the European Union*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024, p. 1.

⁴ ISPRA, *Rapporto Rifiuti Speciali*, Roma, 2025, p. 4, dove si legge che a dispetto di una produzione totale di rifiuti speciali di 164,5 milioni di tonnellate, nel 2023, la produzione di rifiuti C&D si attesta su 81,42 milioni di tonnellate, circa il cinquanta per cento, con un andamento in crescita rispetto all'anno precedente.

⁵ Sintetizza con precisa analisi quantitativa e qualitativa l'insieme dei su citati quesiti lo studio di LABORATORIO REF, *Riciclare i rifiuti da costruzione e demolizione. L'economia circolare alla prova dei fatti*, 216, 2022.

Il primo attiene alle implicazioni offerte dal modello di economia circolare⁶, che dal *Green New Deal* (GND⁷) in poi, guida a pieno titolo le politiche europee in campo ambientale e di politica industriale⁸.

Il secondo, invece, centra l'ipotesi, che sarà sostenuta, secondo cui il settore dei poteri pubblici riveste un ruolo centrale nella transizione ecologica dell'industria edilizia, irradiando tutta la catena produttiva, dalla produzione al recupero post-consumo. Si discute dell'uso strategico della contrattualistica pubblica⁹, atta ad orientare il mercato verso prodotti maggiormente sostenibili e circolari. Tra gli strumenti che maggiormente si inseriscono in questa prospettiva, figurano i criteri ambientali minimi (CAM), introdotti nel nostro ordinamento con la L. 28 dicembre 2015, n. 221¹⁰.

⁷ Il *Green New Deal* è stato adottato con una Comunicazione della Commissione europea, COM(2019) 640 final dell'11 dicembre 2019. Si tratta di un documento di 116 punti che impegna i Paesi dell'Unione a mettere in moto "interventi ambiziosi per far fronte al cambiamento climatico e alle sfide ambientali, allo scopo di limitare il riscaldamento globale a 1,5° C ed evitare una perdita massiccia di biodiversità". In dottrina cfr. A. MOLITERNI, *Il Green Deal europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *RQDA*, 1, 2021, pp. 4 e ss.; E. CHITI, *Introduction to the Symposium: Managing the Ecological Transition of the European Union*, in *RQDA*, 1, 2021, pp. 9 e ss.; ID., *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, 59, 1, 2022, pp. 19 e ss.; D. BEVILACQUA, E. CHITI, *Green Deal, Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024; F. DONATI, *Il Green Deal e la governance europea dell'energia e del clima*, in *Riv. della Regolazione dei mercati*, 1, 2022, pp. 13 e ss.

⁸ Il modello circolare si presenta a tutti gli effetti come una nuova politica industriale capace di ribaltare diversi paradigmi consolidati, intervenendo sullo scontro tradizionale tra esigenze di sviluppo e la protezione dell'ambiente, F. DE LEONARDIS, *voce Economia circolare (diritto pubblico)*, in *Dig. disc. pubbl.*, UTET, 2021, pp. 22 e ss. L'assunto trova conferma secondo una delle più autorevoli definizioni di economia circolare come "economia industriale concettualmente rigenerativa e riproduce la natura nel migliorare e ottimizzare in modo attivo i sistemi mediante i quali opera", ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, *Verso l'economia circolare: motivazioni economiche e di business per una transizione accelerata*, 2012.

⁹ Cfr. F. DE LEONARDIS, *L'uso strategico della contrattualistica pubblica: tra GPP e obbligarietà dei CAM*, in *RQDA*, 3, 2020, pp. 62 e ss. (consultare *ivi* bibliografia); F. FRACCHIA, S. VERNILE, *I contratti pubblici come strumento dello sviluppo sostenibile*, in *RQDA*, 2, 2020, pp. 4 e ss.; A. MALTONI, *Contratti pubblici e sostenibilità ambientale: da un approccio "mandatory-rigido" ad uno di tipo "funzionale"?*, in *Ceridap*, 3, 2023, pp. 64 e ss.

¹⁰ L. 28 dicembre 2015, n. 221 (c.d. Collegato Ambientale), la cui disciplina dei

Le questioni sparse sul tavolo vanno integrate ed alimentate da un quadro, che rappresenta uno dei settori più ‘insostenibili’ in termini di produzione rifiuti. Ciononostante, le esperienze di altre catene produttive (plastiche, alimentare, tessile, ecc.), possono restituire un insegnamento. Più un settore produttivo risulta insostenibile, più nasconde o ‘promette’ alti tassi di circolarità¹¹. Una principale ragione può essere subito addotta. Tanti rifiuti, tante risorse da poter (*rectius* dover) riconvertire¹², rappresentando così la principale sfida dei decisori politici e del mercato¹³.

È in questa sfida che si inserisce l’ipotesi di lavoro: il paradigma di economia circolare, da ormai affermato modello per la transizione ecologica¹⁴, assurge a bussola-parametro per misurare la salute ‘circolare’, in questo caso, dell’industria edilizia¹⁵.

CAM è poi confluita all’art. 34, D.Lgs. n. 50/2016, così come modificato dal decreto correttivo D.Lgs. n. 56/2017, stabilendo che le stazioni appaltanti “ai fini della sostenibilità ambientale ed energetica dei loro consumi, anche in riferimento agli acquisti di lavori, servizi e forniture, siano obbligate a redigere gli atti di gara e poi a predisporre i contratti d’appalto applicando i c.d. Criteri Ambientali Minimi (CAM)”. Cfr. R. LEONARDI, *Le novità in tema di criteri ambientali minimi (CAM)*, M.A. SANDULLI, M. LIPARI, F. CARDARELLI (a cura di), *Il correttivo al codice dei contratti pubblici. Guida alle modifiche introdotte da d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, 2017*, pp. 107 e ss.

¹¹ Sul punto si permetta il rinvio a N. GRANATO, *L’industria del tessile: tra insostenibilità ambientale e alti margini di circolarità*, in *Munus*, 3, 2024, pp. 995 e ss.

¹² Nel processo di riconversione, risulta di preminente coerenza il principio di prevenzione, colto nella sua accezione positiva, che postula una produzione diversa, così innescando processi di innovazione e di ricerca del tutto originali. Cfr. F. DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità in materia di rifiuti*, in *RQDA*, 2, 2011, p. 31; M. COCCONI, *Un diritto per l’economia circolare*, in *Il diritto dell’economia*, 3, 2019, p. 127.

¹³ LABORATORIO REF, *Riciclare i rifiuti da costruzione e demolizione*, cit., p. 3, dove si tratta di incanalare circa 70 milioni di tonnellate di rifiuti in circuiti di valorizzazione economica e ambientale, tappa fondamentale verso l’economia circolare. “Si può ben comprendere come l’affermazione dell’economia circolare nel nostro Paese non può prescindere dal garantire buone regole di funzionamento nella filiera dei rifiuti delle attività di costruzione e demolizione (C&D)”.

¹⁴ Sul sintagma di ‘transizione ecologica’, che sintetizza in unitarietà quella energetica e produttiva v. *amplius* F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023, in particolare p. 52; F. FRACCHIA, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, Napoli, 2024.

¹⁵ Per valutare la circolarità dei processi produttivi, dei prodotti e, complessivamente, del sistema-Paese, è possibile dotarsi di taluni indicatori, tra i quali: il tasso di uso circolare dei materiali; il Consumo Materiale Interno (CMI) e la produttività delle

Il contribuuto intende salpare da questo assunto, per poi percorrere la traiettoria transizione ecologica-contratti pubblici-CAM, per restituire un'istantanea del settore edilizio, analizzare le sue criticità in termini di mercato di sbocco per le MPS e tastare l'applicazione delle clausole ecologiche nelle commesse pubbliche. L'approccio multilivello risulta necessario per ricostruire il quadro normativo della gestione dei rifiuti C&D in Europa, prestando, altresì, particolare attenzione, in ambito domestico, alle connessioni tra il D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (T.U. Ambiente) e il D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici), alle normative di dettaglio presenti nel Regolamento *End of Waste* (EoW) Inerti del 2024 e ai CAM Strade e Edilizia, nonché alla disciplina tecnica relativa agli aggregati riciclati.

2. *I rifiuti da costruzione e demolizione (C&D): una fotografia oltre i numeri e le stime di una over produzione*

Il flusso di rifiuti da C&D ha carattere eterogeneo, componendosi di scarti delle attività di costruzione e demolizione di edifici, opere pubbliche, ristrutturazioni di abitazioni private, sino a scarti dovuti a crolli e macerie¹⁶. Il Rapporto rifiuti speciali, redatto dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), per l'anno 2024, stima

risorse; l'impronta ambientale; investimenti in pratiche di economia circolare; il *decoupling* o disaccoppiamento. Per approfondire i citati indicatori si v. ISPRA, *Ambiente in Italia: uno sguardo d'insieme. Annuario dei dati ambientali 2024*, Roma, 2025, p. 305 ss.; ASSOAMBIENTE, *L'Italia che ricicla*, Roma, 2024, p. 17, dove ad es. il tasso circolare dei materiali misura il contributo dei materiali riutilizzati (R) rispetto all'utilizzo complessivo dei materiali (T), a livello di intera economia.

¹⁶ *Ibid.*, p. 141, dove è possibile osservare i principali settori di provenienza dei rifiuti da C&D, quali cantieri di manutenzione e/o costruzione di edifici e infrastrutture civili, manutenzione e/o dalla parziale o totale demolizione di edifici e infrastrutture civili, rifiuti provenienti da cantieri per la manutenzione e costruzione di strade e rifiuti da movimenti terra per la realizzazione di opere civili e/o di scavo. Invece, sul lato delle frazioni di materiali, quella più rilevante è costituita dai minerali che comprendono calcestruzzo, mattoni, ceramica e piastrelle, gesso, materiale isolante, rifiuti edili misti, nonché massiciata dei binari e materiali di rivestimento stradale. Cfr. FONDAZIONE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE, *Il Riciclo in Italia*, Roma, 2024, p. 129.

tale flusso in un volume pari a ottantuno milioni di tonnellate sui circa centosessanta milioni della produzione totale di rifiuti speciali¹⁷.

L'enorme pressione sull'ambiente non si riduce nella mole di rifiuti prodotta, ma si spalma orizzontalmente, caratterizzandosi come settore ad alta intensità di estrazione di materie prime¹⁸, ad elevata emissione di gas climalteranti¹⁹, nonché critico per il consumo di energia²⁰.

L'impronta ambientale del settore giustifica l'inserimento del flusso di rifiuti da C&D tra quelli prioritari per la transizione ad una concreta economia circolare, così come previsto dal Piano d'Azione per l'economia circolare (PAEC) del 2020²¹. Infatti, all'art. 11, della Direttiva quadro ri-

¹⁷ ISPRA, *Rapporto Rifiuti Speciali*, cit., pp. 4 e ss. Si tenga conto di stime lievitate nell'ultimo triennio, date le politiche di incentivo per le operazioni di ristrutturazione al fine di promuovere l'efficientamento energetico e interventi antisismici negli edifici – c.d. Superbonus 110%. Cfr. R. STEFFENONI, *Il Superbonus per l'edilizia residenziale pubblica tra finanza di progetto e finanza pubblica: un'analisi sulle nozioni di rischio e di prezzo*, in *Riv. giuridica dell'edilizia*, 1, 2022, pp. 61 e ss.

¹⁸ Secondo le stime contenute nella COM(2020) 98 final, Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare dell'11 marzo 2020, p. 12, il settore delle costruzioni richiede ingenti risorse ed è all'origine di circa il cinquanta per cento di tutte le estrazioni di materiali. Cfr. C.M.L. TALAMO, *Economia circolare*, cit., pp. 29-30, dove viene precisato il consumo da parte del comparto edilizio (ambito UE) in 1,6 miliardi di tonnellate di materiali l'anno (Material Economic).

¹⁹ Le emissioni di gas a effetto serra derivano dall'estrazione di materiali, dalla fabbricazione dei prodotti da costruzione e dalla costruzione e ristrutturazione degli edifici, cumulando una percentuale che oscilla dal cinque al dodici per cento delle emissioni nazionali totali. Cfr. THE NATIONAL BOARD OF HOUSING, BUILDING AND PLANNING/ STATISTICS SWEDEN, *Emissioni di gas serra del settore edile e immobiliare*, consultato in data 05.08.2025, testo “reperibile sulla rete interconnessa”.

²⁰ Avendo a riferimento soltanto gli edifici, in UE, questi sono responsabili del quaranta per cento del consumo finale di energia e del trentasei per cento delle emissioni di gas a effetto serra associate all'energia. In aggiunta, il settantacinque per cento degli edifici dell'Unione è tuttora inefficiente sul piano energetico, basti pensare che il gas naturale è usato principalmente per il riscaldamento degli edifici e rappresenta circa il trentanove per cento del consumo energetico dovuto al riscaldamento degli ambiente nel solo settore residenziale. Cfr. Direttiva n. 1275/2024 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 aprile 2024 sulla prestazione energetica nell'edilizia, Considerando 6, p. 2.

²¹ COM(2020) 98 final, PAEC, p. 12, dove la Commissione discute di una “strategia generale per un ambiente edificato sostenibile (...) che promuoverà i principi di circolarità lungo l'intero ciclo di vita degli edifici”. Tra i tasselli individuati nel Piano: revisione del Regolamento sui prodotti da costruzione n. 305/2011/UE (poi sostituito dal Reg. n. 3110/2024/UE); registro digitale per gli edifici al fine di monitorare la

fiuti (n. 98/2008/CE con successive modifiche²²), viene fissato uno specifico obiettivo di preparazione per il riutilizzo e altre forme di recupero di materiale al settanta per cento, da raggiungere entro il 2020²³. Peraltro, la Direttiva n. 851/2018/UE²⁴ avrebbe disposto la valutazione da parte della Commissione europea di nuovi obiettivi di preparazione per il riutilizzo entro la fine del 2024; tuttavia, i nuovi *targets* tardano a vedere la luce.

A livello domestico, la Strategia Nazionale per l'economia circolare (SNEC²⁵), recepisce le indicazioni del PAEC, individuando tra i diversi

migliore durabilità e adattabilità dei beni edificati ai principi di economia circolare; integrare la valutazione del ciclo di vita negli appalti pubblici; rivedere gli obiettivi di recupero dei materiali previsti dall'art. 11, Direttiva quadro rifiuti, per i rifiuti da C&D e le relative frazioni di materiale; ridurre l'impermeabilizzazione del suolo.

²² Il quadro normativo UE sui rifiuti è abbastanza frastagliato, ricco di discipline settoriali ma che vede nella direttiva quadro del 2008 il suo *corpus* principale. L'apporto della Commissione è sempre stato di rilievo, soprattutto nell'ottica di integrare il modello di economia circolare nella gestione dei rifiuti; infatti, si segnalano due importanti comunicazioni: una del 2014 Verso un'economia circolare: programma per un'Europa zero rifiuti e una del 2015 *Closing the loop: an action plan for the circular economy*, che hanno aperto la strada al *Circular economy Package* del 2018.

La letteratura nostrana in materia di rifiuti è ormai sconfinata, in questa sede si rimanda a F. DE LEONARDIS, *I rifiuti: da problema a "risorsa" nel sistema dell'economia circolare*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'Ambiente*, Torino, 2021; P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Milano, 2021 e le parti dedicate ai rifiuti dei trattati di diritto dell'ambiente come quelli di P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente – Vol. II: Discipline ambientali di settore*, Padova, 2013 e R. FERRARA, M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. I-III, Milano, 2014; V. CERULLI IRELLI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *La disciplina giuridica dei rifiuti in Italia*, vol. I, Napoli, 2011. Cfr. altresì C. FELIZIANI, *I rifiuti come risorsa*, cit., p. 106; F. DE LEONARDIS, *Codice dell'ambiente, regolazione dei rifiuti e concorrenza nella nuova stagione dell'economia circolare*, in *RQDA*, 1, 2022, pp. 60 e ss.; G. COCCO, *Governance multilivello e ciclo integrato dei rifiuti*, in *Econom. pubbl.*, 3, 2019, pp. 89 e ss.

²³ Tale obiettivo, recepito nell'ordinamento nazionale all'articolo 181 del T.U. Ambiente, non include il materiale allo stato naturale definito dal codice 170504 dell'Elenco Europeo dei Rifiuti (terra e rocce, diverse da quelle di cui alla voce 170503). Le modalità di calcolo per la verifica del raggiungimento dell'obiettivo fissato dalla direttiva europea sono state individuate dalla Decisione n. 753/2011/UE, successivamente modificata dalla Decisione n. 1004/2019/UE, che stabilisce le regole per il calcolo, la verifica e la comunicazione dei dati sui rifiuti a norma della Direttiva n. 98/2008/CE.

²⁴ La Direttiva n. 851/2018/UE, relativa ai rifiuti, fa parte del *Circular economy Package* del 4 luglio 2018, che si compone di ulteriori tre direttive: n. 852 direttiva imballaggi; n. 850 direttiva discariche; n. 849 direttiva veicoli, pile e RAEE.

²⁵ MINISTERO DELL'AMBIENTE, *Strategia Nazionale per l'Economia Circolare (SNEC)*, 2022, approvata con D.M. 24 giugno 2022, n. 259.

settori da sottoporre a risparmi di materia, proprio quello edilizio. A tale scopo, è proposta “una strategia per un ambiente edificato sostenibile puntando sul recupero dei materiali edili e la valutazione del ciclo di vita negli appalti pubblici”, che ha introdotto misure *ad hoc* quali il Reg. EoW per i materiali inerti e la definizione del CAM edilizia²⁶.

Il quadro generale è, altresì, completato dalle indicazioni in seno al Programma Nazionale Gestione Rifiuti (PNGR), che si concentra sul divario impiantistico del settore, quali: implementazione di misure di demolizione selettiva; sviluppare tecnologie di riciclaggio avanzate; realizzare centri per la preparazione per il riutilizzo; incentivare lo sviluppo delle filiere dei sottoprodotti e delle MPS²⁷.

A caricare di peculiarità un settore così strategico per l'economia circolare, si aggiungono i numeri registrati relativamente ai tassi di recupero dei rifiuti da C&D.

Secondo le stime di ISPRA, l'obiettivo del settanta per cento fissato a livello UE è raggiunto costantemente dal 2011, con un andamento stabile che si attesta, nel 2022, all'79,8%; quindi, con prestazioni che vanno oltre l'obiettivo euro unitario²⁸. Tuttavia, qui si annida uno scenario ben più complesso, che riguarda la trasposizione delle stime sul piano della realtà e conseguentemente sulla qualità del riciclo²⁹.

²⁶ *Ibid.*, p. 23. Gli interventi *de quo* sono inseriti nel Cronoprogramma della SNEC (D.M. 19 settembre 2022, n. 342), che ha condotto, prima, alla pubblicazione del CAM Edilizia (D.M. 23 giugno 2022, con correttivo del 5 agosto 2024) e, poi, del Reg. EoW Inerti (D.M. n. 127/2024).

²⁷ MINISTERO DELL'AMBIENTE, *Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti (PNGR)*, 2022, p. 67. Il PNGR si occupa di individuare per ogni flusso strategico di rifiuti, lo stato impiantistico attuale, il *gap* impiantistico e le conseguenti azioni regionali per colmare il divario impiantistico nazionale.

²⁸ L'Allegato III, Decisione n. 753/2011/UE, che istituisce regole e modalità per verificare il rispetto degli obiettivi di cui all'articolo 11, par. 2, della Direttiva n. 98/2008/CE, definisce quale tasso di recupero dei rifiuti da C&D, il rapporto tra la “quantità di rifiuti da costruzioni e demolizioni” e la “quantità totale di rifiuti prodotti da costruzioni e demolizioni”. In aggiunta, la stima del 79,8% non tiene conto delle operazioni di *backfilling* (ossia di riempimento), infatti, considerando globalmente i volumi recuperati, la percentuali arriverebbe all'80,6%. Cfr. ASSOAMBIENTE, *L'Italia che ricicla*, cit., p. 131.

²⁹ EEA, *Measuring the quality of recycling*, 15, 2024. Il documento è stato elaborato dall'EEA (European Environment Agency) a supporto del PAEC dell'UE, al fine di fornire una definizione pratica della qualità del riciclaggio, come approccio al miglioramento delle operazioni di gestione dei rifiuti e all'aumento della circolarità in Europa.

Al netto del quantitativo di sommerso³⁰, che rappresenta un fattore rilevante in tale filiera, esiste uno stridente “iato tra rappresentazione ufficiale e realtà”³¹. Questo è generato dal fatto che i quantitativi stimati indicano che tali rifiuti transitano sì in impianti, magari anche di stoccaggio, ma ciò non si traduce, direttamente, nel loro effettivo riciclo e, ancora più importante, nel successivo rimpiego³².

Relativamente al secondo profilo, la maggior parte del riciclo riguarda i rifiuti minerali, seguiti dai rifiuti metallici ferrosi, non ferrosi e misti. In aggiunta, va considerata a parte la quota utilizzata per operazioni di colmatazione³³. Peraltro, il maggior utilizzo degli aggregati recuperati è

Sul punto, la qualità del riciclo può essere determinata dalla misura in cui, attraverso la catena del riciclo, le caratteristiche distintive del materiale, sono conservate o recuperate in modo da massimizzare il loro potenziale di riutilizzo nell'economia circolare, di A. GRANT ET AL., *Quality of recycling: Towards an operational definition*, European Commission Joint Research Centre, 2020. Dallo studio emerge, altresì, l'esigenza di estendere tale definizione, allo scopo di comprendere: a) la quantità di materia primaria evitata grazie al riciclaggio; b) se il materiale riciclato sarà disponibile per un altro ciclo di riciclaggio in futuro o andrà perso; c) il beneficio ambientale netto che il riciclaggio ottiene a causa dell'eliminazione della produzione di materie prime. Cfr. D. TONINI, *Quality of recycling: Urgent and undefined*, in *Waste Management*, 146, 2022, pp. 11 e ss.

³⁰ LABORATORIO REF, *Riciclare i rifiuti da costruzione e demolizione*, cit., p. 7; LEGAMBIENTE, *Ecomafia 2024. Le storie e i numeri della criminalità ambientale in Italia*, Ed. Ambiente, 2024.

³¹ *Ibid.*, p. 6. Il Paper evidenzia l'opacità dei diversi passaggi nella catena del recupero della filiera, dal passaggio *sic et simpliciter* presso impianti, solo, di stoccaggio, al conteggio complessivo che non può inglobare il sommerso, che diventa sempre di più un fattore nel settore e al problema delle stime. Su questo profilo, continua “Considerato che il rapporto rifiuti Speciali dell'Ispra si basa sui MUD, e che questi ultimi sono obbligatori solo per aziende che superano i 10 dipendenti, si può comprendere come larga parte delle contabilità di questi rifiuti si basi su stime. La stessa Ispra nello stesso rapporto precisa che ai fini della quantificazione dei rifiuti non pericolosi generati dal settore delle costruzioni e demolizioni sono stati considerati anche i quantitativi di rifiuti in giacenza presso il produttore alla fine dell'anno di riferimento”.

³² ISPRA, *op. cit.*, p. 147. Nel 2023 i quantitativi di rifiuti del settore C&D smaltiti in discarica sono pari a 1,9 milioni di tonnellate, che rappresentano oltre il ventiquattro per cento dei rifiuti complessivamente smaltiti a livello nazionale. Nel dettaglio, ISPRA osserva come oltre due terzi vengono smaltiti nelle discariche di rifiuti inerti, la restante parte in quelle per rifiuti non pericolosi, mentre una percentuale marginale (il due per cento) nelle discariche per rifiuti pericolosi.

³³ C.M.L. TALAMO, *Economia circolare*, cit., p. 34; ISPRA, *Ambiente in Italia*, cit., p. 315, dove si registra come la quantità di rifiuti utilizzata per operazioni di colmatazione viene comunicata separatamente dalla quantità di rifiuti preparata per essere

destinato al riempimento e ai fondi stradali, sintomo che la maggior parte del recuperato si caratterizza per processi di *downcycling*, quindi per una bassa qualità dell'operazione di riciclo³⁴.

Altro profilo critico riguarda la tipologia di demolizione. Quella 'selettiva' per gli edifici, resta la preferibile, grazie alla preparazione per il riuso delle frazioni di materiale selezionato, finalizzata alla produzione di aggregati di alta qualità³⁵.

Tuttavia, per ottenere un simile risultato, l'attività di demolizione selettiva "deve essere progettata ed organizzata fino a prevedere uno smantellamento per fasi successive dell'intero edificio"³⁶. Ad oggi però, sia per ragioni economiche³⁷

riutilizzata per altre operazioni di recupero del materiale, ai sensi dell'art. 4, Decisione n. 753/2011/UE.

³⁴ *Ibid.*; J. CRISTOBAL GARCIA ET AL., *Techno-economic*, cit., p. 4. Il Report evidenzia come tecnologie migliori esistono, dalla preparazione per il riutilizzo per il riuso delle frazioni di materiale selezionato (es. mattoni, alluminio, acciaio, legno, cemento) a processi avanzati che recuperano il cemento e generano aggregati di alta qualità di riciclo per usi strutturali. Tuttavia, questi generano attualmente costi più elevati rispetto alla discarica e all'incenerimento.

³⁵ E. ANTONINI, La gestione dei residui dei processi di costruzione e demolizione, in M. LUCARELLI (a cura di), *Nuovi scenari per gli obiettivi di sostenibilità in edilizia. Il contributo del management ambientale. Atti di un percorso formativo*, Reggio Calabria, Falzea, 2005; D. LONGO, *Decostruzione e riuso. Procedure e tecniche di valorizzazione dei residui edilizi in Italia*, Firenze, Alinea, 2007.

³⁶ ASSOAMBIENTE, *op. cit.*, p. 144; G.A. BLENGINI, E. GARBARINO, *Demolizione selettiva e riciclaggio nell'ottica del ciclo di vita*, Rem Tech, 2010, dove si chiarisce come "le tecniche di demolizione selettiva permettono di separare preventivamente i rifiuti pericolosi eventualmente presenti, per poterli conferire in modo differenziato al più appropriato recupero e/o smaltimento. Possono essere, inoltre, smontati gli elementi e i componenti edilizi dotati di residuo valore d'uso".

³⁷ J. CRISTOBAL GARCIA ET AL., *op. cit.*, p. 4. Riguardo al fattore economico, si legge che "However, when accounting for external costs (i.e. monetised environmental emissions), recycling pathways bring overall societal savings. From a purely financial perspective, significantly higher landfill taxes (above the levels in the current study of EUR 19 t-1), as applied in selected Member States (up to or more than EUR 100 t-1, e.g. in the Netherlands), have proven to discourage disposal and favour recycling or recovery operations. Still, this does not ensure that recovery is steered towards high-quality material recycling for use in high-value markets and applications. To this aim, other complementary measures and/or instruments may be necessary. The findings of this study indicate that significant environmental benefits can be obtained from improved reuse and recycling of individual material fractions of CDW. We show that not only concrete, but basically all waste material fractions have a relevant contribution to GHG emission reductions and environmental savings when recovered rather than disposed of or incinerated".

che di origine storica, legate al patrimonio edilizio italiano, la demolizione selettiva è ancora poco utilizzata³⁸.

Per invertire la tendenza, la Direttiva n. 851/2018/UE, ha previsto all'art. 11, par. 1, della Direttiva quadro rifiuti, la promozione da parte degli Stati membri delle misure di demolizione selettiva. Su tale scia, il legislatore italiano ha recepito, con il D.Lgs. 3 settembre 2020, n. 116, tali indicazioni all'art. 205, comma 6-*quinquies*, T.U. Ambiente³⁹.

3. *I profili critici del mercato dell'avvio a recupero dei rifiuti C&D: la sorte degli aggregati riciclati*

Quali sono le ragioni per il mancato decollo della filiera del recupero e dell'avvio a riciclo dei rifiuti da C&D ovvero perché il mercato delle materie prime riciclate fatica ancora a 'scalzare' quello estrattivo, con conseguente conto salato in termini di esternalità negative per l'ambiente⁴⁰.

³⁸ ASSOAMBIENTE, *op. cit.*, p. 143, dove assume un ruolo centrale, nell'ottica di valorizzazione dei rifiuti, il processo di demolizione adottato. Continua, in particolare sulla pratica selettiva di demolizione "Frazioni omogenee di materiale sono attualmente ottenibili però soltanto al termine della vita utile dell'edificio, data la scarsa disponibilità nell'ambito del patrimonio edilizio esistente di realizzazioni che siano state in qualche modo concepite fin dall'inizio per consentire un agevole disassemblaggio finale".

³⁹ Art. 205, comma 6-*quinquies*, T.U. Ambiente, così come modificato dall'art. 2, comma 3, lett. a), D.Lgs. 3 settembre 2020, n. 116, prevedendo che "Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare promuove, previa consultazione con le associazioni di categoria, la demolizione selettiva, onde consentire la rimozione e il trattamento sicuro delle sostanze pericolose e facilitare il riutilizzo e il riciclaggio di alta qualità, di quanto residua dalle attività di costruzione e demolizione tramite la rimozione selettiva dei materiali, nonché garantire l'istituzione di sistemi di selezione dei rifiuti da costruzione e demolizione almeno per legno, frazioni minerali (cemento, mattoni, piastrelle e ceramica, pietre), metalli, vetro, plastica e gesso". Come aggiunto da LABORATORIO REF, *op. cit.*, p. 29, il recupero dei rifiuti da C&D, nell'ambito della promozione della demolizione selettiva, dovrebbe realizzarsi direttamente in cantiere.

⁴⁰ In termini generali, "le esternalità sono danni o vantaggi il cui costo non è sostenuto, nelle condizioni normali del mercato, dal responsabile del danno o dal fruitore del vantaggio". Sono definite come "i costi e i benefici risultanti da attività sociali ed economiche di un gruppo di persone che esercitano un effetto su un altro gruppo di persone, quando il primo gruppo non tiene pienamente conto di tale effetto". Sul concetto di esternalità, legato alla possibilità di integrare considerazioni ambientali negli

Per tentare di tratteggiare un disegno organico, è opportuno partire dalle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 116/2020⁴¹, con il quale i rifiuti da C&D sono classificati come rifiuti speciali all'art. 184, comma 3, lett. b) T.U. Ambiente⁴². Tuttavia, la riforma qui ha generato un lieve scostamento, dal momento che l'art. 183, comma 1, lett. b-ter) prevede che tale rifiuti, quando prodotti nel caso di piccoli lavori in ambito domestico, possano essere classificati come urbani, ma al tempo stesso, l'art. 183, comma 1, lett. b-sexies), li esclude espressamente da tale categoria⁴³. In aggiunta, in termini quantitativi, si è generata la situazione per cui gli inerti abbandonati su suolo pubblico vanno a computazione come urbani per la raccolta differenziata⁴⁴.

Come anticipato, a fronte di una media UE decisamente elevata in termini di recupero – circa all'89% – la filiera in Italia patisce scarsa qualità del prodotto secondario e bassi tassi di riciclo effettivo⁴⁵.

appalti pubblici, la Comunicazione della Commissione UE, COM(2001) 274 final, del 4 luglio 2001.

⁴¹ Il D.lgs. n. 116/2020, in attuazione della Direttiva n. 851/2018/UE, prevede profonde modifiche alla Parte IV del T.U. Ambiente (Cfr. A. PIEROBON, *Prime nozioni sul D.lgs. 116 del 2020 sui rifiuti e sull'economia circolare*, in *AmbienteDiritto.it*, 4, 2020, pp. 1 e ss). In particolare, oltre alla classificazione *ex lege* dei rifiuti da C&D come rifiuti speciali (art. 184, comma 3), l'art. 183, comma 1, lett. u-bis) fornisce la definizione di riempimento, facendola rientrare tra le attività di recupero di materia, come “qualsiasi operazione di recupero in cui rifiuti non pericolosi idonei ai sensi della normativa UNI sono utilizzati a fini di ripristino in aree scavate o per scopi ingegneristici nei rimodellamenti morfologici”. Ancora, modifiche al PNGR (art. 198-bis), con l'esplicito riferimento al piano di gestione delle macerie e dei materiali derivanti dal crollo e della demolizione di edifici ed infrastrutture a seguito di un evento sismico. Da ultimo, l'art. 205 “Misure per incrementare la raccolta differenziata”, promuove, al comma 6-quinquies, la demolizione selettiva.

⁴² Art. 184, comma 3, lett. b), T.U. Ambiente prevede che sono rifiuti speciali “i rifiuti prodotti dalle attività di costruzione e demolizione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'art. 184-bis”, che regola la disciplina dei sottoprodotti.

⁴³ Definitivamente superata la pratica dell'assimilazione, tali rifiuti vengono classificati *ex lege* come rifiuti speciali. Cfr. Considerando 11, Direttiva n. 851/2018/UE.

⁴⁴ Sul punto il Ministero dell'Ambiente ha prodotto una circolare esplicativa del 2 febbraio 2021, n. 10249, relativa ai rifiuti da costruzione e demolizione prodotti da utenze domestiche.

⁴⁵ J. CRISTOBAL GARCIA ET AL., *op. cit.*, p. 3, dove viene evidenziato come il miglior scenario per gli aggregati riciclati è il loro utilizzo per riempimento per sottofondi stradali. Inoltre, a dispetto dell'alto potenziale che caratterizza il mercato, le materie

Le possibili ragioni possono essere individuate nella forbice di risparmio ancora troppo sbilanciata a favore dell'estrazione di materiali vergini, nelle caratteristiche proprie dei rifiuti inerti e, in particolare, per una regolazione relativa agli aggregati riciclati che si è sviluppata con ritardo e in modo farraginoso.

I primi due punti possono essere trattati insieme. Il filo rosso che li tiene insieme è di natura economica: il riciclo effettivo è ancora disincentivato, prima, dal basso costo delle materie prime vergini e, poi, dalle caratteristiche intrinseche di tale flusso di rifiuti⁴⁶. Si discute, per lo più, di rifiuti ingombranti, pesanti ed eterogenei, a cui si sommano i costi del trasporto e del trattamento. Questo comporta, in primo luogo, un classico esempio di fallimento del mercato⁴⁷ e, come effetto, una poca convenienza rispetto al ricorso all'estrazione. Difatti, tali rifiuti essendo classificati come speciali (con codice EER classe 17)⁴⁸, sono rifiuti prodotti, principalmente, da attività economiche e la loro gestione è demandata al mercato. In più, la filiera del riciclo si scontra con una normativa particolarmente stringente sugli aggregati riciclati che, ad oggi, genera un impiego 'effettivo' del solo venti per cento⁴⁹ e un continuo prelievo dei materiali vergini da cave e terreni⁵⁰.

prime secondarie non sono riutilizzato o riciclati per le stesse applicazioni o funzioni per le quali sono stati originariamente prodotti.

⁴⁶ LABORATORIO REF, *op. cit.*, p. 7.

⁴⁷ In economia, viene definito fallimento del mercato, quella situazione in cui l'allocatione dei beni e dei servizi effettuata in libero mercato non è efficiente, ossia non si riscontrano possibilità per incrementare il benessere di alcuni partecipanti senza ridurre quello di qualcun altro. Cfr. C. MURACA, *Tutela della concorrenza e sostenibilità ambientale: un dialogo difficile ma necessario*, in *Riv. Regolazione dei mercati*, n. 1, 2021, pp. 70 e ss. In termini generali, si consiglia A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo stato regolatore*, Bologna, 2000; M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore*, Bari, 2018.

⁴⁸ Secondo il codice EER, classe 17 rientrano tutti i rifiuti delle attività di costruzione e demolizione (compreso il terreno proveniente da siti contaminati). Questi si suddividono in cemento, mattoni, mattonelle e ceramiche, legno, vetro e plastica, miscele bituminose, catrame di carbone e prodotti contenenti catrame, metalli, rocce e materiali di dragaggio, materiali isolanti e da costruzione a base di gesso e altri rifiuti dell'attività di costruzione e demolizione.

⁴⁹ LABORATORIO REF, *op. cit.*, p. 28. Dove viene evidenziato che "A fronte di statistiche ufficiali che indicano tassi di avvio a recupero superiori al 70%, le stime di settore e le percezioni degli operatori di settore indicano che l'impiego effettivo di aggregati riciclati non va oltre il 20%: ciò significa che il potenziale di (re)impiego per i rifiuti da C&D riguarda almeno 50 milioni di ton/anno".

⁵⁰ Per un'istantanea sul numero di cave presenti in Italia, basti pensare che secon-

Sul profilo della regolazione, si cela uno dei punti più critici contro cui mercato, Pubblica amministrazione e operatori del settore hanno dovuto fronteggiare.

Lasciando ad una successiva analisi il lento percorso di definizione dei criteri EoW per gli inerti – raggiunto con il D.M. 28 giugno 2024, n. 127⁵¹ – che ha sostituito il precedente, molto discusso, D.M. 27 settembre 2022, n. 152⁵², è la corrispondente normativa tecnica sui rifiuti da C&D riciclati a meritare approfondimento. In primo luogo, al contrario dei materiali vergini, gli aggregati riciclati ‘devono’ dimostrare le identiche prestazioni dei primi. Il quadro normativo è stato disciplinato, per lungo tempo, dall’Allegato C della Circolare Ministero dell’Ambiente 15 luglio 2005, n. 5205, che prevedeva cinque categorie diverse di parametri prestazionali, limiti e valori soglia, la cui conformità – tramite il test di cessione – andava valutata in funzione della destinazione d’uso⁵³. Tale

do gli ultimi dati disponibili, grazie al report di LEGAMBIENTE, *Rapporto Cave 2021. La transizione dell’economia circolare nel settore delle costruzioni*, 2021, p. 7, si registra come il numero di cave autorizzate è di 4.168, mentre sono 14.141 quelle dismesse. In generale, i numeri estrattivi restano molto elevati, dalla sabbia e ghiaia, fino al calcare, gesso e pietre ornamentali.

⁵¹ Decreto 28 giugno 2024, n. 127, Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuti inerti da costruzione e demolizione, altri rifiuti di origine minerale, ai sensi dell’articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. V. *infra*, par. 5.

⁵² Il precedente D.M. n. 152/2022, che ha creato molto dissapere negli operatori del settore, introducendo parametri, controlli e requisiti che si traducevano in una restrizione nazionale, non supportata da motivi di interesse pubblico o legati alla salute pubblica o alla tutela dell’ambiente. Il regolamento, inoltre, non operava alcun distinguo tra gli aggregati, in base alla loro destinazione d’uso. Critiche, peraltro, avallate dal Cons. Stato, Parere 17 maggio 2022, n. 851, che ha osservato quanto tale disciplina rischiasse di minare il concreto decollo, in tale settore, delle pratiche di economia circolare, fornendo considerazioni che “mirano a portare in doverosa evidenza un profilo di logicità e proporzionalità complessiva della manovra normativa”. Cfr. LABORATORIO REF RICERCHE, *Scarti di produzione e sottoprodotti: l’economia circolare in pratica*, 258, 2024; S. MAGLIA, M.V. BALOSSI, *Sottoprodotti e circular economy. Guida alla corretta gestione dei residui di produzione*, Piacenza, 2023.

⁵³ Ministero dell’Ambiente, Circolare 15 luglio 2005, n. 5205. Indicazioni per l’operatività del settore edile, stradale e ambientale, ai sensi del D.M. 8 maggio 2003, n. 203. All’Allegato C, venivano definite le caratteristiche prestazionali degli aggregati riciclati, dividendoli in cinque categorie: corpo dei rilevati, sottofondi stradali, strati di fondazione, recuperi ambientali, riempimenti e colmate, strati accessori aventi funzione antigelo, anticapillare, drenante, etc. La normativa di settore viene poi completata dalle

scenario è stato modificato di recente, dalla nuova normativa di settore UNI 1153-1, che principalmente ha rivisto gli utilizzi dei materiali, ridefinito i prospetti dei requisiti di idoneità per aggregati naturali e artificiali e, in particolare, identificato gli utilizzi specifici delle terre, fino ad allora non adeguatamente supportati tecnicamente⁵⁴.

Passando al profilo applicativo, invece, gli aggregati riciclati possono essere suddivisi in due principali categorie: le applicazioni non legate (aggregato in forma sciolta) e applicazioni legate (dove la miscela contiene un agente legante⁵⁵). I settori principali di sbocco riguardano opere di ingegneria civile e lavori ferroviari e stradali: quest'ultima è la strada che vanta l'applicazione maggiore⁵⁶.

Proprio quest'ultimo dato, ci restituisce quanto sia necessario implementare il ricorso degli aggregati riciclati all'interno dei circuiti di acquisto della Pubblica amministrazione, tutt'uno ad una stima attendibile dei fabbisogni di aggregati per il settore pubblico⁵⁷.

La questione si sposta sul piano dell'applicazione dei CAM – le specifiche tecniche e criteri di sostenibilità energetica e ambientale, da inserire

Norme Tecniche per le costruzioni, tramite l'aggiornamento con D.M. del 17 gennaio 2018.

⁵⁴ Norme UNI 1153-1-1:2024, Costruzione e manutenzione delle opere civili delle infrastrutture – Criteri per l'impiego dei materiali – Parte 1: Terre e miscele di aggregati non legati, del 29 febbraio 2024. La nuova normativa offre un approccio unificato verso i materiali non legati impiegati nelle opere civili delle infrastrutture, mirando a chiarire i campi di intervento. Questo comporta la definizione di criteri per la selezione delle terre e delle miscele più adatte alla realizzazione di opere (es. strade, ferrovia, aeroporti, etc.) e di linee guida per l'utilizzo di questi materiali in varie situazioni, come colmate, rinterri, ripristini di cave dismesse, etc. Sul punto, v. A. D'ANDREA, *La nuova norma UNI 1153-1 sulle opere civili delle infrastrutture, Atti di Convegno 2023, Nuove normative nel settore dei laboratori geotecnici, aspetti innovativi e criticità applicative*, 2023.

⁵⁵ ASSOAMBIENTE, *L'Italia che ricicla*, cit., p. 145.

⁵⁶ *Ibid.* Continua, evidenziando quanto l'entrata in vigore del CAM Strade (D.M. 5 agosto 2024) è considerata “una possibile svolta per il settore in quanto fornisce alle stazioni appaltanti pubbliche gli strumenti tecnici e normativi per favorire l'impiego degli aggregati”. Ad es. il D.M. *de quo* prevede che per gli interventi di risanamento profondo delle strade, il progettista deve adottare soluzioni tecniche tali da consentire l'utilizzo di almeno il settanta per cento in volume di materia recuperata, riciclato o di sottoprodotti.

⁵⁷ G.A. BLENGINI, E. GARBARINO, *op. cit.*, p. 1.

obbligatoriamente nei documenti di gara⁵⁸ – che, tuttavia, ancora ad oggi registrano una bassa percentuale di utilizzo⁵⁹.

La disciplina dei CAM, in particolare quelli relativi alle infrastrutture stradali e all'edilizia, verrà approfondita nelle pagine seguenti (v. *infra*, par. 5), al momento, però, è utile sintetizzare le cause che si sono frapposte alla loro piena applicazione. Queste sono alquanto eterogenee, segno di una difficoltà endemica che attornia la disciplina dei CAM. In primo luogo, la mancanza di un mercato competitivo per gli aggregati riciclati è fattore conosciuto, a causa di una governance pubblica non capace di accompagnare la transizione circolare⁶⁰. Si aggiungono le difficoltà dei controlli, anche in cantiere, in fase di verifica sull'effettivo rispetto dei CAM, insieme a fattori legati al mercato, vuoi per ragioni culturali di ritrosia a convertire prassi consolidate, vuoi per il timore di costi iniziali maggiori legati proprio al processo di conversione in senso ecologico⁶¹.

4. *La traiettoria verso una domanda pubblica circolare: l'obbligo dell'inserimento dei CAM nei disciplinari di gara e le sue spine*

L'impiego doveroso dei CAM nelle commesse pubbliche è da intendersi, fin da subito, come tassello decisivo verso l'approdo ad una domanda pubblica circolare, ponendosi, altresì, come materia al crocevia tra il diritto dei contratti pubblici e il diritto dell'ambiente⁶².

⁵⁸ Con l'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 36/2023), la disciplina dei CAM è confluita all'art. 57, derubricato "Clausole sociali dei bandi di gara, degli avvisi e degli inviti e criteri di sostenibilità energetica e ambientale".

⁵⁹ OSSERVATORIO APPALTI VERDI, *I numeri del Green Public Procurement in Italia. Il monitoraggio civico dell'applicazione del GPP e dei Criteri Ambientali Minimi nelle gare del 2024, VIII Rapporto*, 2025, p. 7. In termini generali, ma anche per l'edilizia, le maggiori difficoltà applicative si concentrano sulla mancanza dell'adeguata formazione, difficoltà nella stesura dei bandi e, da ultimo, nella mancanza di imprese con i requisiti richiesti.

⁶⁰ V. *amplius* LABORATORIO REF, *Riciclare i rifiuti da costruzione e demolizione*, cit., p. 18.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² L'importanza di tale traiettoria è ben scandita a livello internazionale, in particolare all'obiettivo n. 12, punto 12.7 dell'Agenda 2030, dove si legge della necessità di «promuovere pratiche sostenibili in materia di appalti pubblici, in conformità alle politiche e priorità nazionali». In dottrina, F. FRACCHIA, S. VERNILE, *I contratti pubblici*, cit.,

Un livello di integrazione crescente che ha trovato, gradualmente, nelle implicazioni tra *Green Public Procurement* (GPP)⁶³, appalti circolari⁶⁴ e GND⁶⁵, rinnovata linfa per alimentare la conformazione verde della produzione⁶⁶.

Il passaggio dalla facoltà all'obbligo dell'inserimento di clausole ecologiche all'interno dei disciplinari di gara trova le proprie fondamenta nell'uso strategico della contrattualistica pubblica⁶⁷. In primo luogo, da

p. 5, argomentano come il Green Public Procurement (GPP) si collochi “al crocevia del diritto dell'ambiente e del diritto degli appalti pubblici, in quanto espressione di quel principio di integrazione di derivazione europea che promuove una tutela trasversale e appunto integrata dell'ambiente”. Sui punti di contatto tra le due discipline si v. G. FRANCHINA, *Contratti pubblici e criteri ambientali minimi*, in *Ambienteditto*, 2, 2022, pp. 1 e ss.; A. LUPO, *La dimensione ambientale nella contrattazione pubblica: brevi riflessioni alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici*, in *RQDA*, 3, 2023, p. 92. Invece, in particolare per il principio di risultato, cfr. A. SANDULLI, *Il principio del risultato quale criterio interpretativo e applicativo*, in *Diritto pubblico*, 2, 2024, pp. 349 e ss.

⁶³ In materia di GPP, la bibliografia è ormai vastissima, ad es. C. FELIZIANI, *I nuovi appalti verdi: un primo passo verso un'economia circolare?*, in *Dir. eco.*, 2, 2017, p. 349; T. CELLURA, *L'applicazione dei criteri ambientali minimi negli appalti pubblici*, Santarcangelo di Romagna, 2016; M. CAFAGNO, A. FARÌ, *I principi e il complesso ruolo dell'amministrazione nella disciplina dei contratti per il perseguimento degli interessi pubblici*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al codice dei Contratti pubblici*, Torino, 2019, pp. 216 e ss.; F. DE LEONARDIS, *L'uso strategico della contrattualistica pubblica*, cit., p. 71; F. FRACCHIA-S. VERNILE, *I contratti pubblici*, cit., p. 5; A. DEPIETRI, *Il Green Public Procurement, un punto fermo per la transizione ecologica?*, in M. COCCONI (a cura di), *Percorsi di legalità nella nuova contrattualistica pubblica*, Milano, 2024, pp. 31 e ss.

⁶⁴ Gli appalti circolari sono definiti come “il processo tramite il quale le autorità pubbliche acquistano lavori, beni o servizi che cercano di contribuire a cicli chiusi di energia e materiali nelle catene di approvvigionamento, riducendo nel contempo al minimo, e nel migliore dei casi evitando, gli impatti ambientali negativi e la creazione di rifiuti nell'intero ciclo di vita di tali lavori, beni o servizi”. Cfr. Commissione europea, *Appalti pubblici per un'economia circolare. Buone prassi e orientamenti*, Bruxelles, 2017, p. 5.

⁶⁵ Sull'importanza affidati agli appalti pubblici in seno al GND, si v. A. MALTONI, *Contratti pubblici e sostenibilità ambientale*, cit., p. 71. Ancora, è lo stesso PAEC ad evidenziare la centralità del GPP con riguardo al processo di transizione da un'economia lineare a un'economia circolare. Cfr. COM(2020) 98 final, PAEC, p. 6.

⁶⁶ In termini generali si v. A. MOLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Riv. Diritti Comparati*, 2, 2022, pp. 395 e ss.; P. CIOCCA, *L'economia di mercato capitalistica: un "modo di produzione" da salvare*, Roma, 2013; R. GUHA, *Environmentalism. A Global History*, Torino, 1999.

⁶⁷ Discute di uso strategico della contrattualistica pubblica F. DE LEONARDIS, *op.*

un punto di vista funzionale i contratti pubblici possono essere declinati come strumento per migliorare la tutela dell'ambiente⁶⁸, elevandosi a sede di convergenza di differenti interessi generali, tra cui è sovente spiccato quello ambientale⁶⁹. In secondo luogo, far assurgere i contratti pubblici a “veicolo di una pluralità di interessi”⁷⁰, passa per altra azione decisiva, che riguarda i criteri di aggiudicazione di gara. Dall'indicatore ‘angusto’ del mero prezzo più basso al concetto più ‘largo’ di costo (più basso), che apre le porte ad una valutazione sull'intero ciclo di vita del prodotto, bene o servizio⁷¹.

cit., p. 64 (consultare *ivi* bibliografia); A. MALTONI, *op. cit.*, p. 70. L'A. inquadra il tema del *public procurement* nella funzionalità a soddisfare una molteplicità di obiettivi e interessi, nonché come strumento strategico a disposizione della politica economica di ogni Stato membro.

⁶⁸ Rappresentano tale funzionalità taluni atti programmatici del diritto europeo, tra i quali: la comunicazione interpretativa Il diritto comunitario degli appalti pubblici e la possibilità di integrare considerazione di carattere ambientale negli appalti pubblici del 2001; la comunicazione COM(2008) 400 Appalti pubblici per un ambiente migliore; la comunicazione COM(2010) 2020 Strategia Europa 2020 e la comunicazione COM(2011) 571 Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse. Da citare, altresì, il manuale Acquistare verde! Un manuale sugli appalti pubblici ecocompatibili del 2004, aggiornato con le edizioni del 2011 e del 2016.

⁶⁹ F. DE LEONARDIS, *op. cit.*, p. 67, dove “i contratti posti in essere dalle pubbliche amministrazioni siano, oltre che uno strumento attraverso il quale l'amministrazione si dota di beni e servizi o di opere, che resta, ovviamente, la funzione principale del contratto pubblico, anche il luogo in cui confluiscono istanze e interessi diversi da quello principale”.

⁷⁰ Tale assunto emerge già in diversi considerando delle direttive del 2014 sui contratti pubblici (nn. 23-24-25), in particolare al considerando n. 2, Dir. n. 24/2014/UE, dove gli appalti pubblico “costituiscono uno degli strumenti basati sul mercato necessari alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, garantendo contemporaneamente l'uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici”.

⁷¹ Per costo più basso si intende una valutazione complessiva dei costi, connessi alle esternalità ambientali (cfr. art. 2, comma 1, n. 20, Dir. 24/2014/UE), relativi al ciclo di vita dell'oggetto dell'appalto sulla base del *Life Cycling Cost*, che si basa sul criterio del costo/efficacia, andandosi ad affiancare al tradizionale criterio del rapporto qualità/prezzo. Ad oggi la disciplina, a livello domestico, è confluita all'art. 108, D.Lgs. n. 36/2023, che rinvia all'allegato II.8, par. III. Cfr. C. VIVIANI, *Appalti sostenibili, Green Public procurement e Socially Responsible Procurement*, in *Urb. App.*, 8-9, 2016; S. VILLAMENA, *Codice dei contratti pubblici 2016. Nuovo lessico ambientale, clausole ecologiche sostenibilità, economicità*, in *Riv. giuridica Edilizia*, 3, 2017; A. MALTONI, *op. cit.*, p. 69; D. CARO ET AL., *Environmental and socio-economic effects of construction and demolition*

Ancora, si aggiunge il dato quantitativo. La funzione strategica è direttamente proporzionata al 'peso' che assumono gli acquisti pubblici che, difatti, si attestano a circa il venti per cento del Prodotto interno lordo (PIL) di tutta l'UE⁷². Tale livello di acquisti comporta che spingere la domanda pubblica verso prodotti e processi sostenibili, può generare un doppio risultato utile: il primo, che un quinto dei prodotti che circolano in UE rispettano determinate specifiche tecniche e il secondo, che così è possibile orientare il mercato (i fornitori) verso una produzione circolare⁷³. In relazione ad entrambi i *desiderata* descritti, l'istituto che maggiormente spicca è quello dei CAM (art. 57, comma 2), che, dopo la riforma del 2023, conferma l'obbligatorietà della contrattazione verde, con l'inserimento doveroso delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali, contenuti nei CAM, nella documentazione di gara⁷⁴.

Non si tratta, peraltro, soltanto di specifiche legate al bene finale e alle sue caratteristiche ambientali, ma riguardano anche il processo di produzione. Estendendone la logica, i CAM guardano a cosa l'amministrazione compra, al rapporto che si instaura con il fornitore, nonché al modo in cui l'amministrazione sceglie il contraente migliore⁷⁵.

waste recycling in the European Union, in *Science of The Total Environment*, 908, 2024, p. 168295.

⁷² Per il loro cruciale impatto sulla finanza pubblica, sull'economia e sul benessere della collettiva si v. P. CHIRULLI, *Contratti pubblici e amministrazione del futuro*, in *CERIDAP*, 3, 2023, pp. 23 e ss.; F. DE LEONARDIS, *op. cit.*, p. 70; M. CAFAGNO, *Analisi economica del diritto e ambiente. Tra metanarrazioni e pragmatismo*, in *Il diritto dell'economia*, 99, 2019, pp. 155 e ss.; *Id.*, *L'ambiente nei contratti pubblici: due angoli visuali e una morale*, in *Diritto e processo amministrativo*, 4, 2021, p. 860.

⁷³ Sull'importanza di una domanda pubblica circolare v. S. VERNILE, *Dall'economia circolare al principio di circolarità*, *cit.*, pp. 275 e ss.; F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico*, *cit.*, pp. 209 e ss.; M. COCCONI (a cura di), *Percorsi di legalità nella nuova contrattualistica pubblica*, Milano, 2024.

⁷⁴ A. LUPO, *La dimensione ambientale nella contrattazione pubblica*, *cit.*, p. 96; F. PIZZOLATO, S. RUSSO, *L'economia circolare e il contributo degli appalti: la transizione e i riflessi sulla sanità*, in *Corti supreme e salute*, 2, 2023, p. 16; R. COSTANZO, *Lo sviluppo sostenibile negli appalti pubblici. I criteri ambientali minimi*, in *Ambientediritto*, 1, 2023, p. 6.

⁷⁵ Le modalità di definizione dei CAM seguono un percorso a tre livelli: prima, il legislatore nazionale indica le categorie di beni da sottoporre a determinate caratteristiche tecniche verdi, poi, interviene l'amministrazione centrale, con un atto generale, quale il PAN GPP (il Piano è stato adottato nel 2008, aggiornato nell'ultima edizione dal D.M. 3 agosto 2023) e, successivamente, interviene con singoli atti puntuali, soggetti ad

Il passaggio qualitativo, già evidenziato, è quello che ha condotto dalla mera facoltà all'obbligo di inserimento nella *lex specialis* di gara, da ascrivere al decreto correttivo del 2017⁷⁶. Come già si evinceva nel previgente testo dell'art. 34, i CAM contribuiscono “a connotare l'evoluzione del contratti d'appalto pubblico da mero strumento di acquisizione di beni e servizi a strumento di politica economica”⁷⁷. Ancora, il vincolo obbligatorio è diretto non solo alla riduzione degli impatti ambientali, ma all'obiettivo “di promuovere modelli di produzione e consumo più sostenibili, ‘circolari’ e nel diffondere l'occupazione verde”⁷⁸.

Al netto delle possibili dissertazioni tra nuovo e vecchio codice⁷⁹, quello che rileva è che il disposto dell'art. 57, comma 2 non abbia depotenziato l'istituto nel suo principale assunto: una volta che specifiche tecniche e clausole contrattuali siano definite attraverso i decreti ministeriali CAM, queste sono da applicarsi obbligatoriamente all'appalto in questione⁸⁰.

Sulla conformazione alla circolarità degli appalti pubblici, peraltro, arrivano interessanti riflessioni anche dalla giurisprudenza amministrati-

aggiornamento, in relazione ad ogni categoria merceologica, a monte, individuato (ossia i CAM). Cfr. F. DE LEONARDIS, *op. cit.*, p. 79.

⁷⁶ F. FRACCHIA, S. VERNILE, *op. cit.* p. 13, dove viene evidenziato il passaggio “dalla totale e piena facoltatività dell'introduzione di clausole ambientali nella *lex specialis* di gara alla vincolatività derivante dalla riconducibilità dell'oggetto dell'appalto a un bene o servizio per il quale siano stati definiti dei criteri ambientali minimi”. Sulla modifica avvenuta con il D.Lgs. n. 56/2017, v. altresì, R. LEONARDI, *Le novità in tema di criteri ambientali minimi*, cit., p. 110.

⁷⁷ Così la giurisprudenza amministrativa del Cons. Stato, Sez. III, 14 ottobre 2022, n. 8773, che richiama altra sentenza del Cons. Stato, Sez. V, 5 agosto 2022, n. 6934.

⁷⁸ Continua il giudice amministrativo nella sentenza 14 ottobre 2022, n. 8773, cit. In dottrina, v. *amplius* le riflessioni tra obbligatorietà dei CAM e approccio *mandatory* di A. MALTONI, *op. cit.*, pp. 75-76.

⁷⁹ R. COSTANZO, *Lo sviluppo sostenibile negli appalti pubblici*, cit. p. 8; F. FRACCHIA, S. VERNILE, *op. cit.*; A. MALTONI, *op. cit.*, p. 66; A. LUPO, *La dimensione ambientale nella contrattazione pubblica*, cit.; S. VERNILE, *Dall'economia circolare al principio di circolarità*, cit., p. 283.

⁸⁰ Ad oggi, gli ambiti settoriali coperti da CAM sono ventuno. Secondo il cronoprogramma individuato dal Decreto direttoriale 6 febbraio 2025, n. 7, vengono definiti gli aggiornamenti e le attività da proseguire per l'anno 2025, tra cui: fornitura di calzature, servizio di noleggio stampanti e ufficio, forniture di toner e cartucce, di sorgenti luminose, per servizi di disinfestazione e derattizzazione, nonché per l'edilizia, strade e verde pubblico.

va. Ad esempio, il generico riferimento nella *lex specialis* di gara ai CAM non sarebbe sufficiente, travolgendone l'efficacia⁸¹. Tuttavia, nel caso di omesso richiamo, essi “sono suscettibili di integrarla *ab externo*, al fine di conformarla alle disposizione delle legge sovraordinate”⁸². A queste, si aggiungono i principi di diritto enunciati in due recenti sentenze del Consiglio di Stato, che, prima, stabiliscono che i requisiti premianti dei CAM vanno verificati dalla stazione appaltante in sede di valutazione dell'offerta e, successivamente, che il rispetto della vincolatività delle clausole ambientali vada misurato con un criterio sostanziale in luogo di quello meramente formale⁸³.

Se si prende l'ottica di conformazione del mercato, vanno evidenziati diversi punti critici. In questa sede, si vogliono portare due esempi, l'uno puntale e l'altro di portata generale. Sul primo versante, basti pensare alla criticabile esclusione dell'obbligatorietà dei CAM agli affidamenti *in house*⁸⁴. Invece, in termini di sistema, il richiamo ad una maggiore professionalizzazione del personale delle stazioni appaltanti, appare aspetto che non può più essere marginalizzato e che al cospetto di procedure sempre più complesse e tecniche, rischia seriamente di rallentare il processo di transizione circolare degli appalti pubblici⁸⁵.

⁸¹ Cons. Stato, sez. III, 14 ottobre 2022, n. 8773, cit.

⁸² Cons. Stato, sez. III, 21 gennaio 2022, n. 397; Cons. Stato, sez. III, 27 maggio 2024, n. 4701; 20 marzo 2023, n. 2795; 3 febbraio 2021, n. 972.

⁸³ Sui criteri premianti v. Cons. Stato, sez. V, 4 marzo 2025, n. 1857, dove “le condizioni premianti contenute nei Criteri ambientali minimi sono indicazioni tecniche che, se rispettate dall'impresa che partecipa alla gara le consentono di avere punti aggiuntivi e quindi maggiore chance di vedersi aggiudicato l'appalto”. Invece, il Cons. Stato, sez. V, 18 aprile 2025, n. 3411, afferma che i documenti di gara vanno valutati nella loro interezza, al fine di valutare la sufficienza dei richiami alla disciplina CAM, accertando che venga assicurato un sostanziale e non meramente formale rispetto dei CAM di settore. In dottrina, v. S. VERNILE, *Dall'economia circolare al principio di circolarità*, cit., p. 284; R. COSTANZO, *Lo sviluppo sostenibile negli appalti pubblici*, cit., p. 10, che offre una casistica interessante sulla base di recente giurisprudenza amministrativa.

⁸⁴ Sul punto, valgono le considerazioni di A. LUPO, *La dimensione ambientale nella contrattazione pubblica*, cit., p. 97; S. VERNILE, *op. cit.*, p. 289, che argomenta quanto tale previsione possa risultare in contrasto sia con l'art. 3-ter del T.U. Ambiente che con il principio di integrazione.

⁸⁵ *Ex multis* A. MALTONI, *Contratti pubblici e sostenibilità ambientale*, cit., p. 77 ss.; A. LUPO, *op. cit.*, pp. 100 e ss.; S.D. SÖNNICHSEN, J. CLEMENT, *Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement*, in *Journal of Clean-*

4.1. *La circolarità nel settore edilizio: dalla Strategia per il settore delle costruzioni 2020 al Regolamento n. 3110/2024/UE sui prodotti da costruzione e demolizione*

La conformazione alla circolarità del settore edilizio non è una preoccupazione recente, in particolare in seno alla Commissione europea, ben consapevoli della rilevanza di tale flusso di rifiuti e degli ostacoli e dei *bias* che lo caratterizzano⁸⁶.

Dalla comunicazione della Commissione europea del 2012 sulla Strategia per il settore delle costruzioni 2020, viene data la stura ad una serie di atti unionali strettamente legati all'avanzamento del modello circolare europeo in tale settore⁸⁷. Difatti, nel 2016, in seno al noto *Circular Economy Package* del 2015, la Commissione introduce il Protocollo UE sulla gestione dei rifiuti da costruzione e demolizione, atto non normativo, ma di orientamento che ha lo scopo di agevolare gli operatori nelle pratiche di gestione dei rifiuti da C&D⁸⁸. Il protocollo del 2016 viene, poi, affian-

er Production, 245, 2020, pp. 10 e ss.; LABORATORIO REF, *op. cit.*, p. 29; OSSERVATORIO APPALTI VERDI, *I numeri del Green Public Procurement in Italia*, cit., p. 52, dove tra le varie proposte avanzate, risultano centrali “programmi di formazione continua sul GPP e CAM, dove la formazione è aspetto fondamentale per la loro applicazione”.

⁸⁶ A. DAMGAARD ET AL., *Background data collection and life cycle assessment for construction and demolition waste (CDW) management*, Luxembourg, 2022. Sul sintagma di *bias*, mutuato dalle scienze comportamentali, in particolare alle tematiche ambientali, è possibile rinviare al recente lavoro di M. CAFAGNO, *Integrare la tutela giuridica dell'ambiente con le scienze comportamentali. Un'analisi introduttiva*, Torino, 2025, p. 17. In relazione ai *bias* che possono caratterizzare il rapporto con tale flusso di rifiuti, si v. LABORATORIO REF, *op. cit.*, p. 17, dove si argomenta quanto un diffuso *bias* può essere avvertito da parte di chi redige bandi e/o capitolati di considerare gli aggregati riciclati come materiali inferiori qualitativamente rispetto ai materiali da cava.

⁸⁷ Comunicazione della Commissione europea, COM(2012) 433 final, del 31 luglio 2012, Strategia per la competitività sostenibile del settore delle costruzioni e delle sue imprese. A cui si aggiunge altra comunicazione, COM(2014) 455 final, del 1° luglio 2014, Opportunità per migliorare l'efficienza delle risorse nell'edilizia.

⁸⁸ Commissione europea, *Protocollo Ue per la gestione dei rifiuti da costruzione e demolizione*, 2016, p. 1. Il documento, redatto nel contesto dell'azioni di accompagnamento alla Strategia del 2012, risponde allo scopo principale di “aumentare la fiducia nel processo di gestione dei rifiuti C&D e nella qualità dei materiali riciclati da tali rifiuti”. Le linee di intervento individuate spaziano da una migliore identificazione e raccolta rifiuti, una migliore logistica e trattamento, ad una gestione di qualità, fino ad approdare a condizioni politiche e quadro adeguate.

cato da altri due atti di accompagnamento in tema di *audit* e di verifiche preliminari ai lavori di demolizione e ristrutturazione degli edifici⁸⁹.

Il fermento normativo del primo decennio degli anni duemila risulta soltanto 'preparatorio' alle più incisive riforme che avrebbero, poi, interessato il settore edilizio⁹⁰.

Punto cruciale è certamente il PAEC del 2020⁹¹, che seguito dalla Strategia industriale per l'Europa del 2020, individua il settore dell'edilizia come ecosistema prioritario per affrontare le sfide della sostenibilità e la questione climatica⁹². La strada verso la circolarità del settore edilizio, ruota attorno alle prestazioni ambientali dei prodotti da costruzione⁹³. In tale contesto, spicca certamente la proposta di revisione del Reg. n. 305/2011/UE sui prodotti da costruzione, presentata il 10 aprile 2024 e approvata definitivamente nel novembre dello stesso anno con il Reg. n. 3110/2024/UE⁹⁴.

⁸⁹ Si discute dei due lavori gemelli della Commissione in tema di Linee guida per gli audit dei rifiuti da costruzione e demolizione e degli Orientamenti per le verifiche dei rifiuti prima dei lavori di demolizione e di ristrutturazione degli edifici, entrambi pubblicati nel maggio 2018.

⁹⁰ A tal proposito, è possibile citare la *Strategia Ondata di Ristrutturazioni per l'Europa – A Renovation Wave for Europe*, del 14 ottobre 2020, peraltro, inserita tra le priorità del Programma di ripresa economica post-pandemica Next Generation EU. Ancora, legate alle azioni predisposte in seno al PAEC, il documento di orientamento *Circular Economy. Principles for Building Design* del 2020 e lo sviluppo di registri digitali per gli edifici, promossi nel Pacchetto di misure in tema di prodotti sostenibili: dall'eccezione alla regola (COM(2022) 140 final). Da ultimo, le implicazioni contenute all'art. 13 del Reg. 825/2020/UE (c.d. Regolamento Tassonomia) e il Percorso di transizione per l'ecosistema delle costruzioni, pubblicato dalla Commissione europea il 15 marzo 2023.

⁹¹ COM(2020) 98 final, PAEC, p. 12, dove la Commissione individua tra le principali catene di valore dei prodotti per una transizione circolare, proprio il settore delle costruzioni.

⁹² COM(2020) 102 final, Una nuova strategia industriale per l'Europa, 2020, seguita dalla COM(2021) 350 final, Aggiornamento della nuova strategia industriale 2020: costruire un mercato unico più forte per la ripresa dell'Europa, 2021.

⁹³ COM(2022) 140 final, cit., p. 8. In tale contesto, si richiede l'armonizzazione e l'allineamento giuridico dei due tasselli principali del pacchetto sui prodotti sostenibili: il Reg. n. 1781/2024/UE (ESPR) e il Reg. n. 3110/2024/UE, il primo sui requisiti di progettazione ecocompatibile per prodotti sostenibili e il secondo sulla commercializzazione dei prodotti da costruzione.

⁹⁴ La proposta di regolamento per i prodotti da costruzioni risale alla COM(2022) 144 final del 30 marzo 2022, a cui è seguita la Risoluzione legislativa del Parlamento

Il regolamento, in primo luogo, risponde ad una valutazione intermedia, ad opera della Commissione, che ha valutato come insufficienti le prestazioni del previgente testo del 2011, sotto vari aspetti. Dall'elaborazione di norme, alla necessità di ridurre le sovrapposizioni, fino ad eliminare le contraddizioni e i requisiti ripetitivi⁹⁵.

Il Reg. n. 3110/2024/UE si presenta come il principale strumento legislativo affinché possano essere immessi nel mercato europeo materiali da costruzione più circolari e con prestazioni più efficienti⁹⁶. Esigenza principale della nuova disciplina è il richiamo alla coerenza e all'integrazione in materia di progettazione ecocompatibile⁹⁷, quindi, *in primis*, con il Reg. n. 1781/2024/UE (*Ecodesign for Sustainable Products Regulation* – ESPR⁹⁸).

Il Regolamento, in vigore dal 7 gennaio 2025, si compone di tre assi

europeo del 10 aprile 2024 – P9_TA(2024) 188. L'iter si è concluso con la definitiva pubblicazione del Reg. n. 3110/2024/UE, del 27 novembre 2024, che ha fissato norme armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione e ha abrogato il previgente Reg. n. 305/2011/UE.

⁹⁵ Al considerando 3, del Reg. n. 3110/2024/UE, viene approfondita la questione. La valutazione tecnica, effettuata nel 2019, ha disvelato prestazioni insufficienti anche per quanto riguarda l'elaborazione di norme e la vigilanza del mercato. Si legge “I riscontri ricevuti nel corso della valutazione hanno inoltre evidenziato la necessità di ridurre le sovrapposizioni, eliminare le contraddizioni e i requisiti ripetitivi, anche in relazione ad altre normative dell'Unione, al fine di fornire maggiore chiarezza giuridica e limitare gli oneri amministrativi a carico degli operatori economici”.

⁹⁶ L'importanza della transizione circolare dell'ecosistema delle costruzioni è spiegata, peraltro, dalla quota del 5,5% del PIL dell'UE, dando, inoltre, lavoro a circa venticinque milioni di persone in oltre cinque milioni di imprese. Cfr. Comunicazione della Commissione europea, COM(2024) 77 final, Relazione 2024 sul mercato unico e la competitività.

⁹⁷ COM(2022) 140 final, cit., p. 8. “Dato l'ampio ambito di applicazione dell'ESPR, alcuni dei prodotti da esso disciplinati saranno soggetti anche a una normativa distinta e specifica per prodotto. In questi casi, di norma l'ESPR si applicherà solo qualora non sia possibile intervenire in modo esaustivo e adeguato sugli aspetti di sostenibilità ambientale di tali prodotti mediante altri strumenti. In questo modo si migliorerà la coerenza delle norme UE su prodotti specifici, evitando di creare oneri amministrativi per le imprese costringendole a rispettare requisiti stabiliti in diversi atti legislativi dell'UE”.

⁹⁸ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, 13 giugno, n. 1781/2024, che stabilisce il quadro per la definizione dei requisiti di progettazione ecocompatibile per prodotti sostenibili.

portanti: standard di prodotto legalmente obbligatori⁹⁹, passaporto digitale per i prodotti da costruzione¹⁰⁰ e GPP¹⁰¹.

Proprio l'ultimo tassello – gli appalti pubblici verdi – è quello che interessa in questa sede. Il regolamento attribuisce al GPP un ruolo strategico, elevandolo a leva per la transizione ecologica mediante la definizione di requisiti minimi obbligatori. Promettente, peraltro, la formulazione dell'art. 83, comma 2, dove si legge che “le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori ‘applicano’ i requisiti minimi obbligatori”¹⁰². Questi ultimi, in seno alla definizione tramite atti delegati, potranno assumere la forma di specifiche tecniche, criteri di selezione, nonché riguardare le condizioni di esecuzione e i criteri di aggiudicazione dell'appalto¹⁰³.

⁹⁹ Il Regolamento persegue l'obiettivo di armonizzare il mercato interno dei materiali da costruzione, definendo gli standard (anche ambientali) da rispettare per la loro commercializzazioni. Tra i requisiti ambientali imposti si segnala quelli di: massimizzare il contenuto di prodotti riutilizzati e di agevolare il riconoscimento dei sottoprodotti; di garantire la loro riciclabilità e l'idoneità ad essere rifabbricati; di fare chiarezza sull'utilizzo di MPS per la produzione di nuovi prodotti da costruzione, certificandone l'idoneità. Cfr. FONDAZIONE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE, *Il Riciclo in Italia*, cit., p. 12.

¹⁰⁰ All'art. 75 del Regolamento, viene istituito un sistema di passaporti digitali per i prodotti da costruzione. Alla Commissione viene conferito il potere di definire le funzionalità e i requisiti di tale sistema mediante atti delegati (art. 89). Il meccanismo predisposto ricalca quello previsto in seno al Reg. n. 1781/2024/UE. Per un approfondimento in merito, si permette il rinvio a N. GRANATO, *L'industria del tessile*, cit., p. 1006.

¹⁰¹ L'art. 83 del Regolamento conferisce alla Commissione il potere di stabilire, mediante l'art. 89, requisiti minimi obbligatori in materia di sostenibilità ambientale, riguardanti gli appalti pubblici per i prodotti da costruzione, al fine di incentivare il mercato dei prodotti circolari. Cfr. ASSOAMBIENTE, *L'Italia che ricicla*, cit., p. 48.

¹⁰² Art. 83, par. 2, Reg. n. 3110/2024/UE. In via interpretativa, il meccanismo condizionale “quando gli appalti richiedono prestazioni minime di sostenibilità ambientale”, per l'applicazione dei requisiti minimi obbligatori, assomiglia fortemente a quello previsto in materia di responsabilità estesa del produttore, all'art. 8, par. 1, Dir. n. 98/2008/CE – così come modificata dalla Dir. n. 851/2018/UE – “laddove tali misure includano l'istituzione di regimi di responsabilità estesa del produttore, *si applicano* i requisiti minimi generali di cui all'art. 8-bis”.

¹⁰³ Art. 83, par. 3, Reg. n. 3110/2024/UE. Tali requisiti saranno valutati tenendo conto del loro impatto economico, ambientale e competitivo. Le amministrazioni aggiudicatrici potranno stabilire standard ambientali più ambiziosi rispetto a quelli minimi, purché siano tecnicamente realizzabili, economicamente sostenibili e coerenti con l'obiettivo di favorire l'innovazione sostenibile.

Il cronoprogramma di entrata in vigore delle norme del regolamento, tuttavia, su tale profilo, sospende il giudizio, prevedendo a norma degli artt. 83 e 89, che tali requisiti verranno definiti entro la fine del 2026. Strettamente legato è la promozione di prodotti riciclati, in particolare in termini di accrescimento della fiducia nel processo di gestione dei rifiuti C&D¹⁰⁴. Per tale scopo, la Commissione ha accompagnato il regolamento con l'aggiornamento del Protocollo del 2016 sulla gestione dei rifiuti C&D¹⁰⁵.

A latere di questa prima disamina della normativa di settore, la sensazione complessiva coincide con la volontà di aumentare la quota di domanda pubblica circolare, servendosi prioritariamente dello strumento dei contratti pubblici verdi. Così facendo, il regolamento mira

“a trasformare la domanda pubblica in un motore di cambiamento, stimolando il mercato a offrire soluzioni edilizie sempre più efficienti e a basso impatto ambientale, innescando un circolo virtuoso che favorisca la diffusione di pratiche costruttive sostenibili su scala europea”¹⁰⁶.

5. *L'azione congiunta del CAM Strade ed Edilizia per la sostenibilità del settore edilizio*

Il lavoro è maturo per raccogliere i frutti di un percorso che vede strettamente legato il destino della transizione ad un'economia circolare

¹⁰⁴ Il considerando 34 del Regolamento evidenzia quanto il mercato dell'usato per i prodotti da costruzione non sia attualmente molto sviluppato, sebbene tale tassello risulti decisivo per il concreto passaggio a un'economia circolare e alla riduzione dell'impronta ambientale del settore delle costruzioni. A tale scopo, i prodotti da costruzione usati, si legge, “dovrebbero essere oggetto di un'armonizzazione a lungo termine stabilendo la possibilità di elaborare specifiche tecniche armonizzate a norma del presente regolamento”.

¹⁰⁵ Commissione europea, Protocollo UE per la gestione dei rifiuti da costruzione e demolizione, con orientamenti per le verifiche pre-demolizione e pre-ristrutturazione delle opere di costruzione. Edizione aggiornata, 2024.

¹⁰⁶ P. RICCI, *CPR 2024/3110: La nuova era dei prodotti da costruzione tra sostenibilità, digitalizzazione e competitività europea*, in *Federbeton Confindustria*, del 27 agosto 2025, testo “reperibile sulla rete interconnessa”.

al ruolo della contrattualistica pubblica¹⁰⁷. Tale binomio viene arricchito dal progressivo aumento della definizione dei CAM in settore cruciali per la nostra economia, come tracciato dal cronoprogramma del Ministero dell'Ambiente nell'ambito della Strategia nazionale per l'economia circolare¹⁰⁸.

La determinazione puntuale dei criteri ambientali segue una procedura a tre livelli, in cui ruolo centrale è giocato dall'amministrazione centrale – il Ministero dell'Ambiente – attraverso l'elaborazione di un atto amministrativo generale, quale il Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi del settore della Pubblica Amministrazione (PAN GPP¹⁰⁹). Il Piano, nell'edizione del 2023, restituisce un quadro di riferimento aggiornato, in continuità con gli indirizzi promossi a livello europeo ed interno, facendo 'tesoro' dei punti di forza e delle criticità rilevate durante la sua prima fase di attuazione¹¹⁰.

In funzione della sostenibilità della filiera C&D, risulta centrale l'azione congiunta di due tasselli nevralgici per tale flusso di rifiuti, quali il CAM Strade del 2024 e il CAM Edilizia del 2022. Il primo decreto ministeriale – 5 agosto 2024, n. 207¹¹¹ – era atteso da tempo dagli ope-

¹⁰⁷ Parere del Comitato economico e sociale europeo, Verso appalti pubblici circolari del 9-10 giugno 2021. Al par. 1.3, infatti, si legge che “Gli appalti pubblici che includono criteri minimi obbligatori per gli appalti pubblici verdi (criteri UE GPP) rientrano nell'ambito di applicazione delle politiche in materia di economia circolare, come stabilito nel piano d'azione per l'economia circolare (CEAP)”.

¹⁰⁸ Si pensi al Decreto direttoriale n. 27/2024, per la programmazione delle attività volte a definire o aggiornare i CAM preliminare alla stesura dei relativi decreti ministeriali per l'anno 2024 e a quello del 2025, n. 7, firmato il 6 febbraio, che forniscono continuità al tema 7 “Supporto agli strumenti normativi esistenti” del cronoprogramma di attuazione della SNEC (D.M. n. 342/2022).

¹⁰⁹ F. DE LEONARDIS, *L'uso strategico della contrattualistica pubblica*, cit., p. 80. Si tratta di un sistema complesso, al cui apice vi è la legge finanziaria del 2007, seguita dal PAN GPP e da una serie di “atti amministrativi di carattere generale ma aventi oggetti particolari”.

¹¹⁰ Ministero d'Ambiente, Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica amministrazione (edizione 2023), p. 23, dove è possibile leggerne le principali finalità: garantire una governance della strategia nazionale in materia di contratti pubblici verdi che coinvolga soggetti strategici; rendere più efficiente, partecipato ed efficace il processo di definizione dei CAM; erogare formazione diffusa alle stazioni appaltanti e assicurare e facilitare lo scambio di buone pratiche in materia di appalti pubblici verdi e circolari.

¹¹¹ Decreto Ministeriale 5 agosto 2024, Adozione dei criteri ambientali minimi

ratori del settore, dal momento che i lavori stradali restano il mercato di sbocco principale per gli aggregati riciclati di C&D¹¹². Per tali ragioni, la definizione di specifiche tecniche verdi può consegnare alle stazioni appaltanti gli strumenti, tecnici e normativi, per favorire l'impiego degli aggregati riciclati¹¹³. La creazione di un mercato stabile per tali materiali e l'accrescimento contestuale della loro qualità restano gli obiettivi a cui le politiche pubbliche devono tendere.

Nei contenuti, i nuovi CAM Strade prevedono specifiche tecniche riguardanti il progetto, i prodotti e i materiali da costruzione, nonché criteri premianti quali l'adozione di sistemi di gestione ambientale e l'impiego di materiale riciclato. Su tale ultimo aspetto, la normativa compie dei passi in avanti, prevedendo, ad esempio, per gli interventi di risanamento delle strade, soluzioni tecniche che prevedano l'utilizzo di almeno il settanta per cento in volume di materia recuperata¹¹⁴.

Le specifiche tecniche riguardanti i lavori stradali hanno affiancato quelle relative all'edilizia, pubblicate con D.M. 23 giugno 2022, n. 256¹¹⁵.

La principale novità, da rilevare sin da subito, è il tentativo di inver-

per l'affidamento del servizio di progettazione ed esecuzione dei lavori di costruzione, manutenzione e adeguamento delle infrastrutture stradali (CAM Strade).

¹¹² Si rimanda all'analisi effettuata *supra*, par. 2.

¹¹³ La pubblicazione dei CAM per la costruzione di strade e opere infrastrutturali è stata decisamente accolta con favore, in particolare dagli operatori di settore e dalle associazioni di categoria, tuttavia, permane il profilo critico, non risolto, dell'assenza di un sistema di penalità nel caso in cui l'Ente aggiudicatore sia inadempiente rispetto all'obbligo di rispettare le specifiche tecniche contenute nei CAM. Cfr. ASSOAMBIENTE, *op. cit.*, p. 145; FONDAZIONE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE, *op. cit.*, p. 101.

¹¹⁴ Al par. 2.2.8, CAM Strade, p. 36, si legge che "Per gli interventi di risanamento profondo che includono lo strato di fondazione, il progettista adotta soluzioni tecniche tali da consentire l'utilizzo di almeno il 70% in volume di materia recuperata, riciclata o di sottoprodotti, riferito al peso del prodotto finito, secco su secco". Prosegue, prevedendo nel progetto per la costruzione di nuove strade "l'impiego di almeno il 20% di granulo di conglomerato bituminoso, riferito al volume complessivo degli strati della pavimentazione".

¹¹⁵ Decreto ministeriale 23 giugno 2022 "Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di progettazione di interventi edilizi, per l'affidamento dei lavori per interventi edilizi e per l'affidamento congiunto di progettazione e lavori per interventi edilizi". Si segnala che con D.M. 5 agosto 2024, il Ministero dell'Ambiente ha provveduto con modificazioni ai CAM del 2022, diminuendo la quota di materiale riciclato dal 60 al 50%, relativamente alla voce 'vetro cellulare', par. 2.5.7 Isolanti termici ed acustici.

tire il rapporto che vede l'impiego dei materiali vergini come la regola e, invece, quello degli aggregati riciclati come l'eccezione¹¹⁶. Un ribaltamento siffatto richiede, in primo luogo, un campo di applicazione ampliato, che si estende dai lavori per attività di costruzione, demolizione, recupero e opere di ristrutturazione, fino a lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria¹¹⁷.

Sui contenuti, il D.M. n. 256/2022 è composto da una parte in cui viene disciplinata la struttura dei CAM, dove spicca l'elaborazione della Relazione CAM e le disposizioni che regolano, invece, il lato tecnico-ambientale, relativo alla determinazione delle specifiche tecniche e delle prestazioni ambientali dei materiali.

Le specifiche tecniche edilizie richiedono la capacità tecnico-professionale dei progettisti, che devono integrare nelle loro proposte i CAM e clausole contrattuali, in particolare su edifici, prodotti da costruzione e gestione dei cantieri, introducendo criteri premianti, da valutare sulla base di analisi *Life-Cycle Assessment* (LCA) e parametrare a requisiti prestazionali¹¹⁸.

Il principale dovere dell'aggiudicatario della gara è la Relazione CAM¹¹⁹, che è finalizzata a certificare il soddisfacimento dei singoli crite-

¹¹⁶ Su tale aspetto, è intervenuta la L. 18 luglio 2025, n. 105, che ha confermato il c.d. Decreto infrastrutture (D.L. n. 73/2025), prevedendo che i CAM Edilizia sono direttamente applicabili agli affidamenti pubblici degli interventi di ristrutturazione, nonché di demolizione e ricostruzione, modificando il comma 2, art. 57 del Codice degli appalti. Cfr. G. BORGHI, *Analisi LCA a supporto della pianificazione della gestione dei rifiuti C&D non pericolosi in Lombardia*, in *Ingegneria dell'Ambiente*, 4, 2017, p. 314.

¹¹⁷ Art. 1, D.M. n. 256/2022. Sull'applicazione dei CAM, aiutano le indicazioni generali offerte nel testo, riferendosi a tali specifiche tecniche come criteri progettuali obbligatori che il progettista, affidatario o gli uffici tecnici della stazione appaltante utilizzano per la redazione del progetto di fattibilità tecnico-economica, nonché obbligatori per l'operatore economico, che li utilizza per la redazione del progetto definitivo ed esecutivo. Cfr. par. 1.3.3 Applicazione dei CAM, D.M. n. 256/2022, cit., p. 36.

¹¹⁸ Previsioni contenute nel Capitolo 2 del decreto ministeriale *de quo* "Criteri per l'affidamento del servizio di progettazione di interventi edilizi". Sul punto si v. P. BERNARDI, A. SIRICO, *I criteri ambientali minimi (CAM) nell'edilizia*, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Mantova, 27 maggio 2025.

¹¹⁹ Nella Relazione CAM (par. 2.2.1), l'aggiudicatario descrive le scelte progettuali che garantiscono la conformità al criterio, indica gli elaborati progettuali, ove sono rinvenibili i riferimenti ai requisiti relativi al rispetto dei CAM, dettaglia i requisiti dei materiali e dei prodotti e, infine, fornisce evidenza del contesto progettuale e delle

ri sopra citati, quindi del rispetto delle specifiche tecniche. In particolare, si discute di quelle volte ad assicurare un livello minimo di qualità ambientale urbana, i consumi energetici degli edifici e l'adozione di un piano di disassemblaggio, che consideri la demolizione selettiva. Da ultimo, le specifiche sui prodotti da costruzione, con percentuali minime e obbligatorie di materia recuperata, riciclata o l'utilizzo di sottoprodotti¹²⁰.

Si segnala, che ad opera del Decreto direttoriale 6 febbraio 2025, n. 7¹²¹, il Ministero dell'Ambiente ha avanzato una serie di proposte di modifica da definire entro il 2025. Le principali novità che si attendono spaziano dalla certificazione ambientale obbligatoria per i materiali da costruzione, maggiore integrazione con il principio *Do No Significant Harm* (DNSH), sistema di premialità per chi adotta protocolli di certificazione energetico-ambientale e integrazione con il modello *Building Information Modeling* (BIM¹²²) per garantire maggiore trasparenza nel flusso di informazioni relative alle prestazioni ambientali degli edifici.

motivazioni tecniche che hanno portato all'eventuale applicazione parziale o mancata applicazione dei CAM.

¹²⁰ Su tale aspetto, nella Relazione CAM dev'essere doverosamente dimostrato il contenuto di materia riciclata, recuperato o sottoprodotto, producendo il relativo certificato, tra le seguenti opzioni: dichiarazione ambientale di Prodotto di Tipo III (EPD); certificazione "Made in Italy"; marchio "Plastica seconda vita", certificazione di prodotto per i prodotti in PVC; etc.

¹²¹ Art. 3, Decreto direttoriale 6 febbraio 2025, n. 7, "Attività da proseguire".

¹²² Il Building Information Modeling (BIM) è un sistema informativo digitale della costruzione, composto da dati fisici, prestazionali e funzionali dell'edificio. Il potenziale del modello BIM è racchiuso nella possibilità di generare un modello informativo dinamico, interdisciplinare e condiviso che contiene le informazioni sull'intero ciclo di vita dell'opera, dal progetto alla costruzione fino alla sua demolizione e dismissione, di per sé equiparabile al sistema di passaporto digitale di prodotto, presente nel Reg. n. 1781/2024. In letteratura, cfr. M. TIBERI, *L'uso degli strumenti elettronici specifici (building information modeling) nei contratti pubblici*, in *Nuove Autonomie*, 3, 2019, pp. 429 e ss.; C. CHINNICI, *L'applicazione della metodologia BIM (Building Information Modeling) nel settore degli appalti pubblici*, in *Riv. giur. IUS in Itinere*, 7 luglio 2020; R. PICARO, *Il Building Information Modeling e la gestione digitale del ciclo di vita del contratto pubblico nel d.lgs. n. 36/2023*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2024, pp. 5 e ss.; G.M. RACCA, *I contratti pubblici collaborativi e le prospettive innovative della modellazione digitale (Building Information Modeling, BIM)*, in R. CAVALLO PERIN, M. LIPARI, G.M. RACCA (a cura di), *Contratti pubblici e innovazioni nel nuovo Codice. Trasformazioni sostanziali e processuali*, Napoli, 2024, pp. 582 e ss.

La funzionalità degli appalti pubblici rispetto all'economia circolare passa prioritariamente per la promozione di un maggior impiego di contenuto riciclato. Su tale aspetto, in analogia a quanto previsto prima per il CAM Strade, nel campo edilizio, l'esempio da proporre è quello relativo al calcestruzzo, in particolare, quello confezionato in cantiere e preconfezionato. Qui viene indicato nel cinque per cento sul peso del prodotto, il volume minimo di materia riciclata, recuperata o qualificabile come sottoprodotto¹²³.

Beninteso, ai fini del calcolo del contenuto del riciclato all'interno del calcestruzzo, solo i materiali, sottoposti a processo di EoW, possono essere computati, seguendo, peraltro, una procedura rigida e debitamente autorizzata, ai sensi dell'art. 184-ter, T.U. Ambiente¹²⁴.

A completare il mosaico della normativa di settore, occorre concentrarsi sul recente Reg. Eow Inerti, con D.M. n. 127/2024, che definisce le nuove regole EoW per i rifiuti inerti¹²⁵.

È possibile constatare un salto di qualità della nuova normativa, che

¹²³ Par. 2.5.2, D.M. n. 256/2022 “Calcestruzzi confezionati in cantiere e preconfezionati”. Per contenuto di materiale riciclato si intende la “porzione, in massa, di materiale riciclato in un prodotto finito da costruzione. Solo i materiali *pre-consumer* o *post-consumer* possono essere considerati ai fini della determinazione del contenuto di materiale riciclato”.

¹²⁴ Art. 184-ter, T.U. Ambiente, “Cessazione della qualifica di rifiuto”. La disciplina EoW si basa su due principali basi legali: a) operazioni di recupero, incluso il riciclaggio; b) le attività di recupero sono effettuate da un soggetto autorizzato nelle forme previste da legge (Corte Cass. Pen., del 22 giugno 2023, n. 27148). Il sistema di definizione dei criteri che rispettino le condizioni previsti dall'articolo de quo, si compone di tre livelli. Il primo è occupato da regolamentazione UE *ad hoc* (comma 2), in assenza, si volge lo sguardo ad un decreto ministeriale. Nel caso in cui il settore specifico non sia stato normato a nessun livello, è possibile procedere con le c.d. autorizzazioni caso per caso, rilasciate nelle procedure di cui agli artt. 208, 209 e 211 del T.U. Ambiente, previo parere obbligatorio e vincolante dell'ISPRA o dell'ARPA (comma 3).

¹²⁵ Il decreto ministeriale definisce nel dettaglio quali rifiuti edili possono entrare negli impianti di recupero e quali poi possono essere immessi nel mercato. Le principali disposizioni riguardano: a) i criteri EoW; b) gli scopi specifici di utilizzabilità; c) le responsabilità del produttore e l'obbligo di presentare una dichiarazione di conformità; d) i valori limite che l'aggregato deve contenere in base alla destinazione finale. Cfr. A. MURATORI, *In vigore le nuove regole sulla cessazione della qualifica di rifiuto per i rifiuti inerti C&D*, in *Ambiente&Sviluppo*, 10, 2024, pp. 635 e ss.; V. GIAMPIETRO, *End of Waste per i rifiuti inerti: secondo atto*, in *Ambiente&Sviluppo*, 10, 2024, pp. 641 e ss.

rimedia a strutturali lacune presenti nel precedente D.M. n. 152/2022¹²⁶. In particolare, un campo di applicazione più esteso, che comporta un più ampio elenco dei codici di rifiuti ammissibili, apre a nuove possibilità di utilizzo dei prodotti recuperati. In altre parole, le migliorie principali si avvertono in entrata e in uscita alle operazioni di recupero. Difatti, da un lato, anche i rifiuti con codice EER non presenti nella tabella 1 dell'Allegato 1 (rifiuti ammissibili per la produzione di aggregato recuperato¹²⁷), possono comunque essere sottoposti ad operazioni di recupero. Dall'altro lato, si assiste ad un ampliamento del novero degli scopi specifici, seppur confluiti in un elenco tassativo. Ne è la riprova l'inserimento all'Allegato 2, in attuazione dell'art. 4, lett. g), relativamente al confezionamento di calcestruzzi¹²⁸. Tuttavia, non mancano i profili critici, ri-assumibili nell'esclusione dalla normativa dei rifiuti interrati e di quelli derivanti da attività di bonifica, limiti ambientali molto stringenti per gli aggregati impiegati in riempimenti, ripristini ambientali e colmate, nonché il richiamo a norme di idoneità degli aggregati recuperati, senza includere alcun riferimento ai capitolati speciali di appalto delle opere¹²⁹.

6. *Uno scenario di ricerca applicata: il progetto CIRComp*

Il progetto Calcestruzzi CIRcolari da rifiuti COMpositi (CIR-COMP¹³⁰) – incardinato presso l'Università di Parma, Dipartimento di

¹²⁶ Per ritornare sulle lacune presenti nel previgente D.M. n. 152/2022, si rinvia *supra*, par. 3.

¹²⁷ In attuazione dell'art. 3 del Regolamento, l'Allegato 1 definisce i criteri Eow per i rifiuti inerti, quali: a) rifiuti ammissibili; b) verifiche sui rifiuti in ingresso; c) processo di lavorazione minimo e deposito presso il produttore; d) requisiti di qualità dell'aggregato recuperato; e) norme tecniche di riferimento per la certificazione Ce dell'aggregato recuperato.

¹²⁸ Gli scopi specifici sono disciplinati dall'Allegato 2, in attuazione dell'art. 4, che individua otto scopi specifici, succeduti dall'elenco delle norme tecniche corrispondenti per ogni impiego consentito dell'aggregato recuperato.

¹²⁹ Al fine di monitorare l'effetto delle nuove norme, il Ministero ha istituito un Tavolo di confronto permanente con le associazioni di categoria e gli operatori del settore, in attuazione di quanto previsto all'art. 7 del Regolamento.

¹³⁰ CIRComp Calcestruzzi CIRcolari da rifiuti COMpositi, Decreto di approvazione Direzione Generale Economia Circolare - Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 86 del 7 settembre 2023. Bando per il cofinanziamento di progetti di

Ingegneria e Architettura – analizza i benefici economici e ambientali connessi al riutilizzo di scarti di materiale composito per la produzione di MPS a supporto dell'industria delle costruzioni. In particolare, il progetto studia la possibilità di inserire tali scarti nel processo di produzione del calcestruzzo.

La portata innovativa di CIRComp si pone su due livelli. In relazione all'oggetto della ricerca, ossia la valorizzazione di scarti da materiale composito¹³¹ (organico e inorganico), ponendosi – sul piano normativo e giuridico – come una frontiera tutta da indagare. Sul profilo degli *output*, la produzione di calcestruzzo sostenibile, in particolare in due specifiche forme: polveri/aggregati di granulometria differente e fibre sintetiche. Il gruppo di ricerca parmense – caratterizzato da un'anima fortemente interdisciplinare¹³² – parte da un dato preliminare che i materiali compositi vengono utilizzati per diversi scopi industriali, ma al tempo stesso, per la loro composizione eterogenea, registrano alti tassi di conferimento in discarica. A questo si aggiunge, che il calcestruzzo è la seconda sostanza più utilizzata al mondo dopo l'acqua, più di trenta miliardi di tonnellate prodotte ogni anno. Ne consegue che il ciclo di produzione del cemento è responsabile di circa il sette per cento delle emissioni di CO₂ immesse ogni anno nel mondo¹³³.

ricerca volti allo sviluppo di tecnologie per la prevenzione, il recupero, il riciclaggio e il trattamento di rifiuti non rientranti nelle categorie già servite da consorzi di filiera, all'ecodesign dei prodotti e alla corretta gestione dei relativi rifiuti.

¹³¹ In generale i materiali compositi, che sono ottenuti combinando tra loro fibre di rinforzo di vario tipo e resine polimeriche, si differenziano dagli altri materiali strutturali per le loro caratteristiche che conducono ad indubbi vantaggi. Tra cui, efficace combinazione di rigidità, resistenza e leggerezza, che permette di ridurre la massa facilitando le operazioni di trasporto, movimentazione, montaggio e installazione. Cfr. ASSOCOMPOSITI, *Circularità dei materiali compositi, una guida per neofiti*, 2022, p. 2.

¹³² I settori scientifici disciplinari coinvolti in CIRComp sono: Tecnica delle Costruzioni, Scienza e Tecnologia dei Materiali, Impianti Industriali Meccanici e Diritto Amministrativo. Per un maggior approfondimento sui risultati della ricerca, si consulti il sito “reperibile sulla rete interconnessa”.

¹³³ D. DI STEFANO, *Cemento: il materiale più distruttivo del mondo o una leva dell'evoluzione*, in *Materiale Rinnovabile Edilizia circolare*, 38, 2021; E. BOMPAN, M. CAFFI, *Unreal estate: un nuovo modo di costruire*, in *Materiale Rinnovabile Edilizia circolare*, 2021. Cfr. altresì M. SANDANAYAKE-Y. BOURAS, R. HAIGI, Z. VRCELJ, *Current Sustainable Trends of Using Waste Materials in Concrete - A Decade Review*, in *Sustainability*, 12(22), 2020, p. 9622; C. SHI, K. ZHENG, *A review on the use of waste glasses in the pro-*

Sulla scorta di siffatti dati, il progetto ingloba un'analisi di fattibilità tecnica, ambientale ed economica degli attuali vincoli legislativi e del quadro autorizzatorio relativi al riciclo dei materiali di scarto e del loro reimpiego come sottoprodotti. L'aspetto non è secondario, in quanto l'attuale Normativa Tecnica per le Costruzioni – D.M. 17 gennaio 2018¹³⁴ – relativamente agli aggregati per calcestruzzi, consente un utilizzo di aggregati da riciclo ancora limitato¹³⁵.

Sebbene la normativa tecnica preveda l'inserimento di materiale di riciclo come aggregato nei calcestruzzi¹³⁶, le criticità restano. Per lo più, queste si fondano sull'idea che il rifiuto sia un materiale 'scadente' e pertanto possa essere usato in percentuali maggiori solo in calcestruzzi caratterizzati da basse classi di resistenza. Nel dettaglio, gli aggregati da riciclo ammessi sono solo quelli provenienti o dalla demolizione di edifici (macerie), che possono essere usati per calcestruzzi di classe fino a C8/10, escludendo quindi un uso strutturale, o dalla demolizione di solo calcestruzzo (in questo caso la percentuale inserita diminuisce al crescere della classe di resistenza di calcestruzzo, non potendo superare la classe C45/55¹³⁷). Questo conduce alla conseguenza che attualmente l'utilizzo di aggregati da riciclo nella produzione di calcestruzzo è molto basso, in

duction of cement and concrete, in *Resources, Conservation and Recycling*, 52(2), 2007, pp. 234 e ss.; B. TAHA, G. NOUNU, *Utilizing waste recycled glass as sand/cement replacement in concrete*, in *Journal of materials in civil engineering*, 21(12), 2009, pp. 709 e ss.; N. SAIKIA, J. DE BRITO, *Use of plastic waste as aggregate in cement mortar and concrete preparation: A review*, in *Construction and Building Materials*, 34, 2012, pp. 385 e ss.

¹³⁴ Decreto Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 17 gennaio 2018, Aggiornamento delle "Norme tecniche per le costruzioni".

¹³⁵ Completano la normativa, il D.M. 8 maggio 2003, n. 203 e la successiva circolare n. 5205/2005, che sanciscono l'obbligo per gli appalti della Pubblica amministrazione e per le società a capitale pubblico operanti nel settore edile e stradale, dell'utilizzo di materiali riciclati nella misura non inferiore al 30% del fabbisogno. Per quanto concerne, v. *supra*, par. 3.

¹³⁶ D.M. 17 gennaio 2018, Capitolo 11 – Materiali e prodotti ad uso strutturale, Par. 11.2.9 – Componenti del calcestruzzo.

¹³⁷ Cfr. CIRCOMP, Relazione descrittiva dell'iniziativa progettuale Calcestruzzi CIRcolari da rifiuti COMPositi ("CIRCOMP"). Allegato 1.A, 2023, p. 11. A tal proposito, si ricorda che la normativa de quo è stata aggiornata dalle norma tecnica di settore UNI-11531-1. Cfr. A. DIOTTI-S. BARONIO, *Indicazioni e criteri per l'utilizzo degli aggregati riciclati nel settore edile, stradale e ambientale - Gruppo di lavoro. Rapporto Finale*, Università degli Studi di Brescia, 2018.

quanto poco incoraggiato non solo dai progettisti, ma anche dalle imprese che vedono ancora poco conveniente dal punto di vista economico l'utilizzo di materia riciclata rispetto a materie prime vergini.

Da un punto di vista classificatorio, la sostanza è stata valutata come sottoprodotto, ai sensi dell'art. 184-*bis*, T.U. Ambiente¹³⁸. In particolare, ai sensi dell'art. 5, comma 5, D.M. 13 ottobre 2016, n. 264, il prodotto è stato classificato come r_Granulates (RZG per cariche per MBC e/o SMC), come riportato da scheda tecnica vidimata presso il Ministero dell'Ambiente¹³⁹.

Classificare la sostanza come sottoprodotto è azione preliminare in vista di uno dei risultati prioritari attesi del lavoro, cioè, fornire alle aziende produttrici di calcestruzzo un materiale di scarto in grado di soddisfare il requisito dei CAM per l'edilizia negli appalti pubblici¹⁴⁰. La ricerca, dunque, si concentra su soluzioni fattibili da un punto di vista tecnico, economico e giuridico – nel rispetto del già citato limite minimo del cinque per cento in peso di materiale riciclato – ma senza compromettere la qualità e l'affidabilità del mercato verso il calcestruzzo prodotto.

¹³⁸ Le condizioni che qualificano un sottoprodotto ai sensi dell'art. 184-*bis*, T.U. Ambiente sono: l'origine da un processo produttivo, il cui scopo primario non è la produzione della sostanza o oggetto; la certezza del riutilizzo nello stesso o altro processo produttivo o di terzi; l'assenza di ulteriori trattamenti diversi dalla normale pratica industriale; l'ulteriore utilizzo legale, ossia che non porterà impatti negativi sull'ambiente e salute umana. In letteratura è possibile citare LABORATORIO REF RICERCHE, *Scarti di produzione e sottoprodotti*, cit., p. 5 ss.; S. MAGLIA, M.V. BALOSSI, *Sottoprodotti e circular economy*, cit., pp. 10 e ss.; A. KINIGER, *La disciplina dei rifiuti e la gestione di Trs, riport, sedimenti e fanghi*, in *Ambiente&Sicurezza*, 24 novembre 2022; A. MURATORI, *DM n. 246/2016: criteri realmente "indicativi" per riconoscere i sottoprodotti?*, in *Ambiente&Sviluppo*, 4, 2017, pp. 251 e ss.; S. MAGLIA ET AL. (a cura di), *Gestione ambientale. Manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, V ed., Piacenza, 2023.

¹³⁹ La scheda tecnica è una sorta di 'passaporto' contenente informazioni centrali per qualificare il sottoprodotto, come la descrizione del processo di produzione, l'indicazione dei materiali in uscita, gli impianti adatti a lavorare il residuo e l'utilizzazione effettiva del sottoprodotto (Scheda tecnica r_Granulates ai sensi dell'art. 5, comma 5-6 del D.M. Ambiente 13 ottobre 2016, n. 264). Cfr. S. PIANESI, *Progetto LIFE GREEN COMPOSITE. Possibili utilizzi degli r-Granulates*, *Atti di Convegno UNICAM* Camerino 10 luglio 2025.

¹⁴⁰ Sul punto, si registra che in Italia nell'anno 2024, il valore complessivo degli appalti pubblici si attesta sui 278 miliardi di euro complessivi. Cfr. AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE, *Relazione sull'attività svolta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione nel 2024*, 2025.

Bene. Il destino dei materiali compositi appare molto simile a quello di tutti gli aggregati riciclati, scontrandosi con la preferenza economica per le materie vergini, tuttavia, nel caso dei primi è possibile tracciare delle azioni da considerare prioritarie.

In primo luogo, individuare i codici rifiuto EER più idonei a classificare i componenti in composito a fine vita al fine di orientare gli attori industriali alle specifiche autorizzazioni richieste per il recupero¹⁴¹. Ancora, da un punto di vista classificatorio. Se è vero che il sottoprodotto ottenuto non è soggetto ad alcun regime autorizzatorio – ma comunque sottoposto ad onere della prova¹⁴² – in caso di EoW, è certamente necessario e auspicabile l'individuazione di criteri normativi *ad hoc* tramite regolamento ministeriale, come previsto per altri flussi di rifiuti¹⁴³.

Da ultimo, a livello di sistema, il settore delle operazioni di recupero degli scarti compositi necessita della costituzione di una filiera organica del trattamento al fine di sostenere economicamente tecnologie adeguate e l'utilizzo di materia prima riciclata, “in ottica di gap filling rispetto alle materie prime vergini”¹⁴⁴.

7. Dove possibile, conclusioni

Mettere un punto a riflessioni riguardanti un settore in fermento come quello edilizio pone l'interprete in una situazione interlocutoria.

¹⁴¹ Sulla riconducibilità di tali scarti ai codici rifiuti EER, ad oggi, i compositi sono, di regola, identificati con il codice 17 02 03 – rifiuti plastici da costruzione e demolizione. A livello nazionale, vengono alternativamente utilizzati i seguenti codici: 07 02 13 (rifiuti da plastica da processi chimici organici); 10 11 03 (rifiuti di materiali fibrosi a base di vetro derivanti da processi termici); 10 11 12 (rifiuti di vetro diversi da quelli di cui alla voce 10 11 11 derivanti da processi termici); 10 11 99 (rifiuti non specificati altrimenti derivanti da processi termici); 12 01 05 (trucioli e ritagli di plastica derivanti dalla lavorazione e dal trattamento fisico meccanico superficiale di metalli e plastiche).

¹⁴² In giurisprudenza v. Corte Cass. Pen., Sez. III, 28 marzo 2022, n. 11065; Corte Cass. Pen., Sez. III, 2 ottobre 2014, n. 3202; Corte Cass. Pen., Sez. III, 10 marzo 2015, n. 16078; Corte Cass. Pen., Sez. III, 10 marzo 2016, n. 9941; Corte Cass. Sez. III, 13 dicembre 2022, n. 47040; Corte Cass. Pen., Sez. III, 27 luglio 2023, n. 32745.

¹⁴³ ASSOCOMPOSITI, *Circolarità dei materiali compositi*, cit., p. 13.

¹⁴⁴ *Ibid.*

L'analisi condotta rifugge da pretese di completezza e da giudizi assoluti sulla filiera dei materiali da C&D.

L'intento del lavoro è più rispondente alla capacità di attirare l'attenzione su elementi centrali nell'ecosistema delle costruzioni, che indubbiamente rappresenta un settore in transizione 'verso la circolarità'¹⁴⁵. Percorso, peraltro, caratterizzato da diverse sfaccettature e punti di analisi.

Dal punto di vista metodologico, si è optato per 'stressare' il rapporto appalti pubblici-circularità economica, in particolare per la strategicità dei primi nell'influenzare il mercato a monte e a valle della catena produttiva.

Se sono vere le premesse è possibile mettere un punto – seppur parzialmente – su alcuni temi, mentre per altri il giudizio va di sé sospeso, in attesa di monitorarne i primi risultati.

Un primo profilo riguarda l'indubbio sforzo normativo profuso a più livelli, sospinto certamente dal volume e dal peso raggiunto dal settore edile e delle costruzioni. Il diritto europeo e interno hanno interiorizzato la consapevolezza della grave impronta ambientale di un settore che rappresenta tra il quaranta e cinquanta per cento della produzione europea di rifiuti¹⁴⁶. Questo si traduce nell'urgenza di ricercare risposte regolatorie a problemi concreti sul lato della progettazione e della produzione, ma non solo. La filiera del recupero e il conseguente mercato di sbocco degli aggregati riciclati versa, come visto, in uno stato di *impasse*.

A livello europeo, il Reg. n. 3110/2024/UE rappresenta un importante tassello e passo in avanti nel modo di progettare e immettere materiali da costruzioni nel mercato, nel rispetto di prestazioni ambientalmente soddisfacenti. Tuttavia, il quadro normativo è lontano dall'essere completo, basti pensare alla necessità di un regolamento EoW europeo *ad*

¹⁴⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione europea COM(2025) 85 final, 26 febbraio 2025, Il patto per l'industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione. Il *Clean Industrial Deal* presenta misure volte a dare impulso a tutte le fasi della produzione, concentrandosi in particolare sui settori ad alta intensità energetica e quello delle tecnologie pulite. Altro tassello centrale del patto è la circolarità, volta a ridurre i rifiuti ed estendere la vita dei materiali promuovendo il riciclaggio, riutilizzo e la produzione sostenibile.

¹⁴⁶ Sull'impatto ambientale del settore delle costruzioni, si rinvia all'istantanea delineata *supra*, par. 1.

hoc e alla fissazione dei desiderata nuovi *target* di recupero dei rifiuti C&D¹⁴⁷.

Nel contesto domestico, invece, si è dato conto dell'impatto congiunto dei due CAM – edilizia e strade – e della definizione del regolamento EoW per i rifiuti inerti. Restando sui primi, precedentemente alla loro pubblicazione, si avvertiva la necessità di introdurre sì, standard ambientali minimi, ma soprattutto inserire criteri premianti nei capitolati di gara. Su tale profilo, l'analisi dei due provvedimenti conduce a ritenere che essi si stanno muovendo in quella direzione¹⁴⁸.

Beninteso, i passi in avanti avvertiti vanno parametrati al momento applicativo dello strumento CAM. Secondo l'ottavo Rapporto dell'Osservatorio Appalti Verdi, la media nazionale di applicazione del GPP è del cinquantasei per cento, in calo peraltro rispetto al 2024. Un dato decisamente più preoccupante è quello relativo al monitoraggio degli acquisti: solo il diciassette per cento delle stazioni appaltanti effettua verifiche sul corretto utilizzo dei CAM¹⁴⁹.

In generale, confrontando i tre provvedimenti esaminati nelle pagine precedenti, si solleva una sensazione. La carica potenziale di innovazione pare stridere con un meccanismo amministrativo di certo ancora non ben oleato e orientato all'innovazione, né tantomeno armonizzato¹⁵⁰.

Un esempio per tutti, mutuato dal mondo degli EoW, sulla scorta del D.M. n. 127/2024. Le c.d. autorizzazioni caso per caso (art. 184-ter, comma 3, T.U. Ambiente) conferiscono la possibilità di definire i criteri EoW

¹⁴⁷ ASSOAMBIENTE, *L'Italia che ricicla*, cit., p. 147.

¹⁴⁸ Il D.M. n. 256/2022, invero, prevede l'inserimento di criteri premianti per l'affidamento del servizio di progettazione di interventi edilizi (par. 2.7), dei lavori per interventi edilizi (par. 3.2) e per l'affidamento congiunto di progettazione e lavori per interventi edilizi (par. 4.3). In generale, è possibile registrare una crescita di importanza per l'applicazione dei Sistemi di Gestione Ambientale (SGA), anche all'interno dei cantieri e sotto la spinta dei progettisti. Cfr. LABORATORIO REF, *op. cit.*, p. 21.

¹⁴⁹ OSSERVATORIO APPALTI VERDI, *I numeri del Green Public Procurement in Italia*, cit., p. 8. Altro dato interessante che si evince dal Rapporto è l'istituzione all'interno della Pubblica amministrazione di un referente che possa agevolare il processo di attuazione del GPP (solo il 16,5%).

¹⁵⁰ Sul rapporto innovazione e diritto ambientale si v. *amplius* A. FARÌ, *Ambiente e innovazione. Una prospettiva giuridica*, in *RQDA*, 3, 2020, pp. 91 e ss.; A. BARTOLINI, *Innovazione e diritto ambientale: il caso dell'End of Waste (EoW)*, in S. GARDINI (a cura di), *Percorsi di circolarità*, cit., pp. 27 e ss.

in seno ai medesimi procedimenti autorizzatori di cui all'artt. 208 e 214 e ss. (con il ruolo preponderante delle agenzie regionali). Tale procedura può certamente aprire alle innovazioni¹⁵¹, però al contempo potrebbe creare una forte disomogeneità applicativa a livello nazionale.

Per evitare ciò, sarebbe interessante valutare l'istituzione di un tavolo tecnico a livello regionale per trovare un accordo comune e condiviso sulla base delle medesime prescrizioni, a cui l'Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA), ISPRA e le Province dovrebbero conformarsi. L'uniformità in questo caso non genererebbe un irrigidimento, bensì uniformazione per porre sullo stesso piano concorrenziale i diversi attori coinvolti – a partire dai gestori degli impianti¹⁵².

Altro tassello che si accosta al fattore regolazione è quello del mercato, partendo da un'analisi della catena del valore del settore delle costruzioni, dalla composizione dei materiali fino alla parte gestoria dei rifiuti C&D.

È possibile individuarne pregi e difetti. I rifiuti da C&D sono di facile gestione non essendo soggetti a degradazione e non vanno in conflitto con il recupero di energia. Ancora, non soffrono di difficoltà nella raccolta, dal momento che i punti di generazione sono più circoscritti e meno diffusi, ad esempio rispetto a quelli urbani. Infine, la loro composizione a livello di materiali, di regola, è ricorrente e salvo eccezioni, non necessitano di eccessivi trattamenti per il rimpiego volto alle medesime applicazioni¹⁵³.

I difetti, invece, sono più noti, dall'eterogeneità dei materiali in ingresso agli impianti, che senza le dovute pratiche di demolizione selettiva può diventare un problema, al delta ancora troppo sbilanciato a favore dei materiali vergini. Tali difetti, diventano ostacoli, se non vere e proprie

¹⁵¹ Le autorizzazioni caso per caso riguardano tutto ciò che non è normato a nessun livello (europeo e ministeriale). La strada per l'innovazione è normativamente aperta dalla modifica apportata dalla Dir. n. 851/2018/UE, che ha espunto il termine comunemente dalla lett. a), dell'art. 6, direttiva quadro rifiuti, allargando la destinazione per gli scopi specifici.

¹⁵² Si fa riferimento, ad esempio, al progetto *Peer review end-of-waste*, un progetto del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) presentato alla rete dell'Unione europea per l'attuazione e l'applicazione del diritto ambientale (IMPEL). Il testo del progetto è "reperibile sulla rete interconnessa".

¹⁵³ LABORATORIO REF, *op. cit.*, p. 16.

barriere al mercato del riciclo degli aggregati¹⁵⁴, per lo più, in una filiera ancora non coperta da sistemi di responsabilità estesa del produttore (EPR¹⁵⁵).

Come controaltare, essendo un settore in transizione è comunque possibile evidenziare dei fattori di leva che la agevolino in modo sistemico e integrato¹⁵⁶. Si considerino, ad esempio, le pratiche di progettazione capaci di considerare la circolarità in modo sistemico a partire dalla concezione di bene edilizio¹⁵⁷. Investire in modelli organizzativi adatti alle costruzioni e che valorizzino la circolarità, passando per la definizione di

¹⁵⁴ C.M.L. TALAMO, *Economia circolare*, cit., p. 44. L'A. sul punto osserva come tali fattori nel settore delle costruzioni rappresentino delle barriere, che possono essere suddivise in tre gruppi: in relazione alla natura degli stessi materiali, a fattori culturali e propriamente di mercato. Cfr. S. GIORGI ET AL., *Drivers and barriers towards circular economy in the building sector: Stakeholder interviews and analysis of five European countries policies and practices*, in *Journal of Cleaner Production*, 336, 2022; M. BILAL ET AL., *Current state and barriers to the circular economy in the building sector: Towards a mitigation framework*, in *Journal of Cleaner Production*, 276, 2020; A. MAHPOUR, *Prioritizing barriers to adopt circular economy in construction and demolition waste management*, in *Resources, conservation and recycling*, 134, 2018, pp. 216 e ss.

¹⁵⁵ L'Extended Producer Responsibility (EPR) – disciplinata agli artt. 8 e 8-bis della direttiva quadro rifiuti – prevede l'estensione della responsabilità (organizzativa e/o finanziaria) del produttore di un prodotto anche alla fase post-consumo, ossia quando diviene rifiuto. Una soddisfacente definizione è fornita dall'Ocse, come “*an environmental policy approach in which a producer's responsibility for a product is extended to the post-consumer stage of a product's life cycle*”. OECD, *Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments*, Paris, 2001, p. 164, richiamato nel documento della Commissione europea, DG Ambiente, *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR)*, Final Report, 2014.

¹⁵⁶ Per completezza, può risultare di interesse guardare alle iniziative regionali, che possono elevarsi a buone pratiche di gestione dei rifiuti da C&D. Tra queste è possibile segnalare la costituzione dell'Osservatorio sui rifiuti speciali della Regione Liguria, che nel 2020 ha avviato una sperimentazione per rilevare le condizioni medie di costo delle MPS in uscita dagli impianti di recupero dei rifiuti C&D. In Lombardia, invece, è stato promosso – dalla Regione e ANCE Lombardia – il progetto ‘Market Inerti’ per lo svolgimento di attività utili al miglioramento della gestione di tale flusso di rifiuti. Di altrettanto interesse il confronto offerto da LABORATORIO REF, *op. cit.*, pp. 24-27, sulla gestione delle macerie da terremoto, tra il modello della Regione Umbria ed Emilia-Romagna.

¹⁵⁷ Offre interessanti soluzioni la ricerca di ARUP-ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, *From principles to practices: Realising the value of circular economy in real estate*, 2020, p. 34. Il Progetto propone cinque modelli di business immobiliari circolari (*Flexible Spaces, Adaptable Assets, Relocatable Buildings, Residual Value, Performance Procure-*

set informativi minimi e coinvolgendo attori non tradizionale di supporto, come demolitori, smontatori e logisti¹⁵⁸.

In conclusione, la principale sfida che attende il settore delle costruzioni è quella di risolvere la più vistosa lacuna che lo caratterizza: il mercato degli aggregati riciclati¹⁵⁹. In questo, bisognerà capire quanto il traino dei CAM attraverso gli appalti pubblici sarà strumento fermo e deciso per il consolidarsi dei mercati di sbocco e capace di invertire la tradizionale preferenza economica per l'estrazione. La questione resta aperta, saldando i due fattori maggiormente approfonditi: la regolazione pubblica e il mercato e, in particolare, quanto il secondo sarà pronto a reagire al 'nuovo' contesto normativo, in continua evoluzione.

ment), che hanno la caratteristica di catturare ogni fonte di valore perso e di rispondere alle tendenze di mercato, utilizzando i principi di economia circolare.

¹⁵⁸ C.M.L. TALAMO, *Economia circolare*, cit., p. 46. Rientrano tra i fattori positivi di leva per implementare il modello circolare la promozione di approcci basati su pratiche di *sharing*, sistemi di indicatori, concentrarsi sul ruolo e competenze del rimanifatturatore e sviluppare piattaforme di comunicazione e scambio tra domanda e offerta, che possono assumere diverse declinazione nella vendita e nello scambio di prodotti da acquistare e/o ricondizionare.

¹⁵⁹ Ad avallare l'osservazione è direttamente ANPAR, l'Associazione nazionale che rappresenta i produttori di aggregati riciclati, che argomenta quanto sia necessaria una regolamentazione in grado di favorire la creazione di un mercato stabile e trasparente, tuttavia, "servono anche strumenti efficaci come gli incentivi fiscali per rendere competitivi i materiali riciclati rispetto alle materie prime vergini". Cfr. FONDAZIONE PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE, *op. cit.*, p. 133.

ABSTRACT

*Circular economy – Construction sector – Minimum Environmental Criteria (CAM)
Public contracts – Recycled aggregates – Ecological transition*

The article examines the construction sector as an ideal vantage point from which to observe ecological transition. The sector is responsible for approximately 50% of national special waste. Adopting the circular economy paradigm, the analysis explores how public procurement and Minimum Environmental Criteria (CAM) can guide the market towards sustainable production models. Taking a multi-level approach, the European and national regulatory framework is reconstructed to highlight critical issues in its application, as well as the evolutionary prospects of the recycled aggregates market, within the context of circular governance in the construction sector.

Chi ha paura del lupo? Il declassamento del *Canis lupus* negli allegati della Convenzione di Berna sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale dell'Europa

MARIA CLARA MAFFET*

[...] *Un animal sur la neige a posé
Ses pattes sur le sable ou dans la boue
Ses pattes venues de plus loin que mes pas
Sur une piste où la mort
A les empreintes de la vie.*
PAUL ÉLUARD, *Un loup*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La Convenzione di Berna e l'emendamento degli allegati – 3. La proposta di declassamento dell'Unione europea – 4. L'Unione europea e il lupo – 5. Conclusioni

1. *Premessa*

C'è una bella notizia: in Europa le popolazioni di lupo (*Canis lupus*), probabilmente anche in conseguenza delle misure che, in passato, sono state messe in atto per proteggerle, si stanno riprendendo.

C'è una brutta notizia: poiché in Europa le popolazioni di lupo hanno migliorato il loro stato di conservazione, le rigide misure che hanno probabilmente contribuito a tale miglioramento sono state 'allentate', a seguito di una modifica degli allegati della Convenzione per la conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale dell'Europa (Berna, 19

* 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.

settembre 1979)¹. Il 27 settembre 2024, infatti, la Commissione europea ha sottoposto al Segretario della Convenzione di Berna una proposta volta a trasferire la specie *Canis lupus* dall'Allegato II all'Allegato III della Convenzione medesima. L'Allegato II elenca le specie di fauna *strettamente* protette, mentre l'Allegato III include le specie di fauna protette (*tout court*). La proposta è stata poi accettata dal Comitato permanente della Convenzione nel corso della sua quarantaquattresima riunione e la modifica è entrata in vigore il 7 marzo 2025².

L'Unione europea s'è dunque attivata – e con successo – ‘a nome’ dei suoi 27 Stati membri parti alla Convenzione di Berna, per ridurre la protezione del lupo³. Rispetto al precedente atteggiamento dell'Unione verso la tutela del *Canis lupus*, questa iniziativa costituisce un vero e proprio cambio di rotta, che ha raggiunto il suo culmine con l'adozione di una modifica alla Direttiva habitat⁴, la quale prevede un declassamento della specie dall'Allegato IV (*Specie animali e vegetali di interesse comunitario che richiedono una protezione rigorosa*) all'Allegato V (*Specie animali e vegetali di interesse comunitario il cui prelievo nella natura e il cui sfruttamento potrebbero formare oggetto di misure di gestione*) della Direttiva habitat⁵.

¹ In vigore dal 1° giugno 1982. Al 10 novembre 2025 ne erano parti 45 Stati appartenenti al Consiglio d'Europa, 4 Stati non membri del Consiglio d'Europa più l'Unione europea, divenuta parte alla Convenzione di Berna il 7 maggio 1982 (come Comunità economica europea, d'ora innanzi CEE); v., al proposito, Decisione del Consiglio del 3 dicembre 1981 concernente la conclusione della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa (82/72/CEE), in *GUCE* L38/1, del 10 febbraio 1982.

² L'emendamento degli allegati entra in vigore tre mesi dopo la sua adozione, a meno che almeno un terzo delle parti alla Convenzione obietti. Nel caso di entrata in vigore, l'emendamento non sarà comunque vincolante per gli eventuali obiettori. Alla decisione del Comitato si sono opposte tre parti (v. *infra* nota 86).

³ Decisione (UE) 2024/2669 del Consiglio del 26 settembre 2024, relativa alla presentazione, a nome dell'Unione europea, di una proposta di emendamento degli allegati II e III della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa e alla posizione da adottare, a nome dell'Unione, nella quarantaquattresima riunione del comitato permanente della convenzione, in *GUUE* Serie L del 10 ottobre 2024.

⁴ Si tratta della Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, in *GUCE* L 206 del 22 luglio 1992, p. 7.

⁵ Direttiva (UE) 2025/1237 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2025 che modifica la direttiva 92/43/CEE del Consiglio per quanto riguarda lo status di protezione del lupo (*Canis lupus*), in *GUUE* Serie L del 24 giugno 2025. La specie

Il presente lavoro si propone di analizzare le vicende che hanno interessato il declassamento del *Canis lupus* nel quadro della Convenzione di Berna con alcune riflessioni sui criteri che dovrebbero guidare il Comitato permanente nelle sue decisioni. Seguiranno brevi considerazioni sulla tutela del lupo nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea.

2. La Convenzione di Berna e l'emendamento degli allegati

Già si è accennato che la Convenzione di Berna, come molti dei trattati dedicati alla protezione di specie, è completata da allegati⁶ che tali specie elencano e alle quali si applicano (o non si applicano) le rilevanti disposizioni convenzionali⁷. Si tratta di una tecnica redazionale diffusa che permette di aggiornare l'oggetto della tutela, secondo necessità, in tempi più rapidi rispetto a quanto richiederebbe una modifica del testo convenzionale, spesso con pari o migliori esiti relativamente al carattere vincolante dell'emendamento.

Di solito, nei trattati, alla presenza di allegati si accompagna l'esistenza di uno specifico organo competente ad adottare gli emendamenti degli stessi. Nel caso della Convenzione di Berna, l'organo preposto a tale attività è il Comitato permanente, la cui istituzione e il cui funzionamento sono regolati dagli artt. 13-15 della Convenzione. Il primo limite del Comitato risiede nella sua composizione, vale dire un rappresentante per ciascuno Stato parte alla Convenzione; si tratta dunque di un organo politico, non tecnico, le cui decisioni sono presumibilmente influenzate da questa sua natura, così come frutto di compromesso è stata la prima compilazio-

Canis lupus figura anche nell'Allegato II della Direttiva habitat (*Specie animali e vegetali d'interesse comunitario la cui conservazione richiede la designazione di zone speciali di conservazione*) che non è stato modificato dalla Direttiva 2025/1237.

⁶ Oltre ai già menzionati Allegati II e III, altri due allegati si occupano, rispettivamente, di *Specie di flora strettamente protette* (All. I) e *Mezzi e metodi vietati di uccisione, cattura e altre forme di sfruttamento* (All. IV). Sulla Convenzione di Berna v. per tutti M. BOWMAN, P. DAVIES, C. REDGWELL, *Lyster's International Wildlife Law*, Cambridge, 2010, pp. 297-343.

⁷ Il *Canis lupus* figura anche negli Allegati I (popolazioni di Bhutan, India, Nepal and Pakistan) e II (tutte le altre popolazioni) della Convenzione sul commercio internazionale di specie di fauna e flora selvatiche minacciate d'estinzione (Washington, 3 marzo 1973), nota come CITES.

ne degli allegati, in sede di negoziato della Convenzione. Questo è stato espressamente riconosciuto dal Comitato stesso in una Raccomandazione del 1997⁸, in cui esso si dichiara conscio che gli Allegati I e II adottati nel 1979 “*were the result of a compromise among different states and that the species listed then were not all that would merit strict protection under the convention but only those that were then generally acceptable*”⁹.

Il secondo limite relativo al funzionamento del Comitato è che la Convenzione non prevede alcuna indicazione che il Comitato debba seguire per valutare gli emendamenti agli allegati. In realtà, nel 1997, il Comitato ha adottato la già citata Raccomandazione relativa alle linee guida per procedere a tali emendamenti¹⁰. Questa sorta di auto-regolamentazione è, ovviamente, non vincolante sia per la natura dell’atto – una raccomandazione – sia per la prudenza lessicale utilizzata fin dal titolo (“...*guidelines to be taken into account...*”). Lo scopo di tali linee guida è dichiaratamente quello di facilitare gli emendamenti degli allegati “*in a coherent manner, based on best available science*”¹¹. Le linee guida sono, in realtà, solo due e sono rivolte alle parti che ne dovranno tener conto nell’avanzare le proposte di emendamento agli allegati. La prima concerne la ‘minaccia’ (*threat*) che interessa la specie in sé e nel rapporto con il suo habitat, ivi inclusa la sua vulnerabilità relativamente a un possibile utilizzo non sostenibile¹². La seconda linea guida attiene al ruolo ecologico (*ecological role*) della specie, con l’indicazione dei vari fattori di cui tener conto¹³. Oltre a queste due

⁸ Recommendation No. 56 (1997) concerning guidelines to be taken into account while making proposals for amendment of Appendices I and II of the Convention and while adopting amendments, del 5 dicembre 1997.

⁹ Preambolo della Raccomandazione; nello stesso preambolo il Comitato riconosce però che gli emendamenti del 1986 e 1996 costituiscono un progresso rispetto agli inserimenti iniziali.

¹⁰ V. *supra* nota 8.

¹¹ Preambolo della Raccomandazione, enfasi aggiunta.

¹² “*Account will be taken of the category of threat, the vulnerability of the species to changes in its habitat, its particular link with a threatened habitat, the trends and variations in population level and its vulnerability to a possible non sustainable use. Account will be taken of whether the species is declining in the central area of its distribution, or it is only threatened in the border of its range*”.

¹³ “*Account will be taken of the ecological role of the species, such as their position or role in the food chain (i.e. raptors, insectivorous species such as bats), their structural role in ecosystems [...] or the fact that endangered species or endangered ecosystems may be highly dependent on them [...] or risk to become threatened by their exploitation [...]*”.

linee guida, alle parti vengono raccomandate ulteriori misure, tra cui quella di presentare una scheda-dati sufficientemente completa per ciascuna specie proposta per l'emendamento degli allegati, scheda che – si spera – possa comprendere valutazioni di carattere scientifico quale base per le proposte medesime. Alle parti viene inoltre raccomandato di escludere dall'inserimento negli allegati le specie di dubbia o incerta tassonomia; questa disposizione suggerisce l'idea di una sorta di applicazione a rovescio del principio precauzionale, vale a dire, in assenza di certezza scientifica – la tassonomia è una scienza –, si raccomanda di non proteggere la specie, quanto meno a norma della Convenzione¹⁴.

Dunque, le valutazioni di tipo scientifico poste a supporto degli emendamenti degli allegati, sia inclusioni sia esclusioni, sembrerebbero restare affidate alle parti. In effetti sorprende che la Convenzione di Berna non contenga alcun riferimento alla necessità che le misure di protezione abbiano base scientifica; la Convenzione utilizza tale aggettivo solo due volte: nel preambolo, laddove si riconosce il valore scientifico del patrimonio costituito dalla flora e dalla fauna selvatiche, e all'art. 2, laddove le parti si impegnano ad adottare misure volte a mantenere le popolazioni di flora e fauna selvatiche a un livello corrispondente, *inter alia*, a non meglio precisati requisiti scientifici¹⁵. Un riferimento alla necessità di una valutazione scientifica è, invece, contenuto nel commento all'art. 9 del Rapporto esplicativo della Convenzione; l'art. 9 riguarda le eccezioni che le parti possono presentare relativamente agli obblighi previsti nella Convenzione¹⁶. Secondo il Rapporto esplicativo, i rapporti biennali presentati dalle parti al Comitato circa tali eccezioni devono contenere una valutazione scientifica del loro impatto basata sulle informazioni richieste dal par. 2 dell'art. 9¹⁷.

¹⁴ Le altre due misure raccomandate sono quella di “*confine, as a general rule, the flora and fauna proposed for listing in the appendices to the taxonomic level of the species, excluding mention of subspecies, varieties or other taxonomic subordinate levels, except in cases with very good conservation reasons that must be clearly stated*” e quella di escludere specie non indigene d'Europa.

¹⁵ Il requisito non è chiarito nemmeno nell'*Explanatory Report to the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats* (reperibile sulla rete interconnessa, d'ora innanzi, nel testo: Rapporto esplicativo).

¹⁶ Sull'art. 9 e la possibilità di utilizzarlo come alternativa agli emendamenti degli allegati v. anche *infra*.

¹⁷ *Explanatory Report*, cit., par. 43.

Le carenze scientifiche del Comitato sono in parte rimediate dalla possibilità di avvalersi di Gruppi di esperti che, pur essendo rappresentanti di Stati, dovrebbero possedere specifiche conoscenze su temi della conservazione. Così, per quanto qui rileva, esiste un Gruppo di esperti sulla conservazione dei grandi carnivori (tra i quali rientra il lupo) che lavora in stretta collaborazione con la *Large Carnivore Initiative for Europe* (LCIE)¹⁸ e promuove la realizzazione dei Piani di azione¹⁹ a livello nazionale ed europeo, secondo il nuovo approccio basato sulle popolazioni di specie adottato nel 2008²⁰.

Stupisce che, nella Convenzione di Berna, non sia previsto esplicitamente il ricorso a organi con una specifica competenza scientifica, soprattutto se si paragona questa Convenzione con la quasi coeva Convenzione di Bonn sulle specie migratrici²¹, nel cui testo è previ-

¹⁸ La LCIE è un gruppo di esperti che si dedicano alla conservazione dei grandi carnivori in Europa. Essi non rappresentano le proprie strutture di appartenenza, il che ne garantisce l'indipendenza. Dal 2010, la LCIE ha ottenuto lo *status* di *Specialist Group* nell'ambito della *Species Survival Commission* (SSC) dell'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura (IUCN). Dell'IUCN, creata nel 1948, fanno parte Stati e organizzazioni; la sua attività e i suoi studi sono alla base di molti trattati di tutela delle specie e degli habitat. La stessa Convenzione di Berna, relativamente allo *status* delle specie, adotta la terminologia e i criteri utilizzati dall'IUCN (v. *Explanatory Report*, cit., par. 13).

¹⁹ Il Piano d'Azione riguardante i lupi risale al 2000; v. *Group of Experts on Conservation of Large Carnivores Action Plan for the conservation of the wolves (Canis lupus) in Europe*, Oslo, 22-24 June 2000, doc. T-PVS (2000) 23, dell'11 maggio 2000 (reperibile sulla rete interconnessa, d'ora innanzi *Action Plan*). Tre sono gli specifici obiettivi individuati dall'*Action Plan*: "i) To allow the wolf to recover and live throughout Europe wherever it is biologically and economically feasible; ii) To ensure wolf-human coexistence and a sustainable compromise by limiting the conflicts; and iii) To achieve a paneuropean perspective in managing wolf recovery and to help ensure wolf conservation/management on a continental scale" (p. 11).

²⁰ La nozione di popolazione è stata in particolare approfondita nello studio della LCIE, frutto di una iniziativa lanciata dalla Commissione europea (con riferimento alla Direttiva habitat) e discusso durante la ventottesima riunione del Comitato permanente, *Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores*, Final Version 1st July 2008, Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Standing Committee, 28th meeting Strasbourg, 24-27 November 2008, doc. T-PVS/Inf (2008)17, del 23 settembre 2008.

²¹ Convenzione sulla conservazione delle specie migratrici di animali selvatici (Bonn, 23 giugno 1979). Il *Canis lupus* non è incluso tra le specie protette dalla Convenzione di Bonn in quanto non è strettamente una specie migratrice, pur non essendo infrequente che gli esemplari attraversino i confini nazionali, il che rende più che mai opportuna la collaborazione tra gli Stati per la loro protezione.

sta l'istituzione di un Consiglio scientifico, composto di esperti qualificati nominati dalle parti o dalla Conferenza delle Parti (art. VIII). Quest'ultima definisce le funzioni di tale Consiglio che potranno includere, *inter alia*, il fornire pareri scientifici e il fare raccomandazioni per l'inclusione di specie negli allegati. Certamente, anche nel caso della Convenzione di Bonn, la decisione finale sugli emendamenti resta di competenza di un organo politico, quale è la Conferenza delle Parti, ma la rilevanza della valutazione scientifica degli emendamenti è ribadita all'art. XI, par. 3, della Convenzione, laddove si prevede che le proposte di emendamento e le ragioni dello stesso avanzate dalle parti debbano essere basate su "*the best scientific evidence available*". D'altra parte, non va trascurata la circostanza che, come viene ripetuto in molti atti relativi alla Convenzione di Berna, alla base dell'inserimento di una specie negli allegati della Convenzione stessa non vi siano valutazioni sulla consistenza delle popolazioni²².

La mancanza della necessità del requisito della fondatezza scientifica degli emendamenti degli allegati alla Convenzione di Berna si è avvertita anche a proposito della proposta dell'Unione europea relativa al 'declassamento' del *Canis lupus*. Quando la presenza di una specie sul territorio è mal tollerata dalle popolazioni locali per (talora ingiustificati) timori o perché avvertita come ostacolo alle attività economiche o quando la sua conservazione comporta costi aggiuntivi per lo Stato per le misure di prevenzione, i controlli, i monitoraggi e i risarcimenti che essa comporta, può essere difficile rispettare le istanze degli ambientalisti e predisporre un'adeguata tutela di tale specie²³. Per quanto riguarda l'Italia, ad esem-

²² "From a legal point of view, there is no explicit connection between the degree of threat facing a species and its eligibility to be listed in a particular Appendix. In this respect, the Convention differs substantially from instruments that use appendices to list species with a specified conservation status"; Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Standing Committee, 25th meeting, Strasbourg, 28 November-1 December 2005, *Legal Report on the possible need to amend Appendix II of the Convention for the wolf*, doc. T-PVS/Inf(2005)18, del 4 novembre 2005, par. A.1 (d'ora innanzi *Legal Report*).

²³ "The conflict with human economies has been the main reason for wolf control and it is still today the single most important cause of wolf mortality" (*Action Plan*, cit., p. 10). Sui rapporti tra uomo e lupo v. *ibidem*, pp. 17 ss. Nello stesso *Action Plan*, già nel 2000, si sottolineavano queste problematiche avanzando alcuni suggerimenti per risolverle: "To the environmentalists, there are three main reasons to conserve wolf population or to support wolf recovery across Europe: philosophical, ecological and sociological. However, these rea-

pio, la questione si è posta in tutta evidenza relativamente alla protezione dell'orso bruno (*Ursus arctos*), specialmente nelle province autonome di Trento e Bolzano. Presumibilmente in un futuro assai vicino, anche il lupo subirà la stessa sorte.

Che la rigorosa protezione del lupo non fosse finalità condivisa da tutte le parti alla Convenzione di Berna emerge anche dalle riserve che gli Stati hanno presentato al momento della ratifica della Convenzione. Per quanto riguarda la specie *Canis lupus*, alcuni Stati hanno fatto semplicemente una riserva relativa alla sua inclusione nell'Allegato II²⁴, di rado giustificando tale posizione sulla base di un'estesa diffusione del lupo nei loro territori²⁵. Altri Stati hanno dichiarato che avrebbero considerato la specie *Canis lupus* inclusa nell'Allegato

sons are not often shared by local people who constantly live close to natural environments. Pointing out some economic benefit that may be gained from the presence of the wolf might help in finding new ways of making wolves more acceptable to local communities. However, in order to be effective, economical benefit should be a return for the whole community and not only for few locals. Presenting the wolf in terms of advantages, it will be important to explain the potential benefits that can occur due to the presence of the wolf. Especially tourism (eco-tourism) will have a greater chance to develop and may give rise to more employment in the region. However, making the wolf economically profitable thorough tourism will be feasible only where the wolf is rare, as the market would easily become overloaded. [...] Hunting wolves is also an obvious way of obtaining an economic return" (pp. 36-37). Tra le iniziative suggerite per uno 'sfruttamento economico' del lupo sono menzionate le visite turistiche guidate, l'utilizzo di un logo o etichetta che contrassegni le attività imprenditoriali che supportano la conservazione del lupo, centri dedicati al lupo dove siano fornite informazioni sull'ambiente e sul lupo stesso e, se possibile, negozi di *souvenir*, musei, aree in cui siano ospitati animali in cattività ecc., anche al fine di creare opportunità di lavoro. Senza voler sminuire l'importanza dei suggerimenti dell'*Action Plan*, si può ricordare, con riferimento a un'altra specie, l'*Ursus arctos*, che l'utilizzo 'istituzionale' dell'immagine dell'orso, ad es. nel logo del Parco Adamello Brenta, non sembra essere stato particolarmente rappresentativo di un impegno per la sua protezione.

²⁴ Così Repubblica Ceca, Finlandia, Slovacchia, Slovenia e Turchia. Anche la Bielorussia aveva presentato una riserva relativa all'inserimento del lupo nell'Allegato II; la Bielorussia non è però più parte alla Convenzione, avendola denunciata con effetto dal 1° aprile 2024.

²⁵ Ad es. la Bulgaria ha chiarito che a causa delle grandi dimensioni della popolazione nel territorio bulgaro, la protezione di tale specie nello Stato "*does not prove to be necessary*"; anche la Slovacchia, al momento della firma della Convenzione, ha specificato che l'attuale livello della popolazione di lupi nello Stato "*permits the regulation of their numbers without detriment to their survival and to the functions of these species in the natural ecosystems*".

III anziché nell'Allegato II²⁶. Più drasticamente, Lettonia e Macedonia del Nord si sono riservate circa l'applicazione di tutta la Convenzione alla specie *Canis lupus*, mentre la Polonia ha specificato che la specie avrebbe goduto di un regime di protezione diverso da quello della Convenzione. Più articolata è la riserva dell'Ucraina che si distingue anche per la giustificazione fornita, che pare prescindere dallo stato di conservazione della specie²⁷. Nessun effetto sull'eventuale ritiro delle riserve concernenti i lupi (o sulla presentazione di nuove riserve) ha sortito una Raccomandazione del Comitato permanente del 1986²⁸. Pochi anni dopo, il Comitato, in una sua Raccomandazione del 1989²⁹, aveva ricordato che su otto parti nel cui territorio si trovava il lupo, tre avevano presentato riserve lasciando così le più importanti popolazioni di lupo nell'Europa occidentale prive della tutela approntata dalla Convenzione. A tali parti erano rivolte numerose raccomandazioni per la protezione del lupo³⁰, dalle quali si può

²⁶ Così Georgia, Lituania e Spagna.

²⁷ L'Ucraina ha infatti precisato che "*it is allowed in Ukraine, in restricted number and under conditions of relevant control, towards such species mentioned in Appendix II to the Convention: - spot regulation of number of *Canis lupus* and *Ursus arctos* with a view to prevent their negative influence on other species, serious harm to livestock and other objects of property [...]. It is allowed to use the following means and methods of killing, capture and other forms of exploitation, mentioned in Appendix IV to the Convention: [...] - traps - for exploitation of *Canis lupus**".

²⁸ Recommendation No. 4 (1986) on reservations made by the parties at the time of ratification, del 4 dicembre 1986.

²⁹ Recommendation No. 17 (1989) on the protection of the wolf (*Canis lupus*) in Europe, dell'8 dicembre 1989. Nel preambolo della Raccomandazione si sottolineava che il lupo era seriamente minacciato nell'Europa occidentale, estinto nel territorio di molti Stati e ridotto a piccole popolazioni in altri Stati. Nello stesso preambolo, come principali cause dell'estinzione o della drastica riduzione, venivano identificate la perdita dell'habitat, la carenza di prede e la persecuzione da parte dell'uomo.

³⁰ Numerosi Stati sono esplicitamente menzionati e a essi si raccomandano specifiche misure. Così, a Finlandia, Norvegia e Svezia viene raccomandato di intensificare gli sforzi per coordinare le azioni, ricerche e strategie; alla Grecia si raccomanda invece di rimuovere il lupo dalla lista delle specie nocive e adottare adeguate misure di protezione anche tramite scambio di informazioni sui piani di gestione nella penisola balcanica. All'Italia si raccomanda di porre in essere una strategia nazionale di conservazione delle specie; di far rispettare il divieto di detenzione in cattività di esemplari di tutte le sottospecie di *Canis lupus* e di rimetterli in natura; di migliorare il programma già avviato di allevamento in cattività. Alla

desumere un'applicazione della Convenzione ancora piuttosto carente. Un ulteriore lungo elenco di raccomandazioni³¹ è invece destinato a tutte le parti, in generale³².

Ci si può chiedere se tutte queste raccomandazioni a supporto di una fruttuosa applicazione della Convenzione di Berna abbiano sortito gli effetti desiderati. A tale quesito parrebbe doversi rispondere positivamente, anzi, i risultati sono andati ben oltre le aspettative se, come s'è anticipato, nel 2024, il lupo è stato declassato relativamente alla sua protezione. In realtà, il comportamento ondivago seguito dal Comitato permanente nel corso degli anni circa l'eventuale declassamento del lupo desta qualche perplessità. Stupisce infatti che, appena nel 2022, il Comitato non avesse raggiunto la maggioranza necessaria per emendare gli

Spagna e al Portogallo è raccomandato di valutare l'opportunità di prevedere un piano condiviso di gestione del lupo iberico (*Canis lupus signatus*), mentre alla Turchia si raccomanda di rimuovere il lupo dalla lista delle specie nocive e di predisporre un dettagliato inventario delle popolazioni di lupo presenti sul suo territorio. Infine, la Francia è invitata ad assicurare la stretta protezione giuridica del lupo specialmente per gli individui che potrebbero migrare dagli Stati vicini.

³¹ Alle parti vengono raccomandate, *inter alia*, la redazione di piani di gestione; l'adozione di misure di prevenzione, risarcitorie, assicurative e di sensibilizzazione; lo scambio di informazioni e dati; programmi di ricerca; la reintroduzione e l'allevamento in cattività ove necessari.

³² Alla Raccomandazione n. 17(1989) sono allegati il Manifesto e le Linee guida sulla conservazione del lupo del *Wolf Specialist Group* dell'IUCN, i cui principi e suggerimenti le parti sono invitate a tenere in considerazione nelle loro politiche di gestione dei lupi. Il "Manifesto and Guidelines on Wolf Conservation", adottato dal *Wolf Specialist Group* dell'IUCN alla prima riunione sulla conservazione del lupo (Stoccolma, 1973) e poi emendato nel 1983, 1996 e 2000, resta il documento di riferimento per eccellenza per la gestione e la conservazione dei lupi. La Dichiarazione di principi per la conservazione del lupo, contenuta nel Manifesto, esordisce con un'affermazione ai tempi quasi rivoluzionaria: i lupi, come tutti gli altri animali selvatici hanno diritto di esistere allo stato selvaggio. Tale diritto non è correlato al loro valore per l'umanità, ma deriva dal diritto di tutte le creature viventi di coesistere con l'uomo come parte di ecosistemi naturali (par. 1). Questo, peraltro, non significa escludere che "*when wolf control measures are necessary, they should be imposed under strict scientific management*" (par. 7, enfasi aggiunta); "*Scientific knowledge of the role of the wolf in ecosystems is inadequate in most countries [...] Management should be established only on a firm scientific basis*" (par. 9, enfasi aggiunta). Le Linee guida sottolineano, *inter alia*, il ruolo della ricerca scientifica (par. D); il documento è reperibile sulla rete interconnessa.

allegati, spostando il lupo dall'Allegato II all'Allegato III³³. Prima di allora, una richiesta di questo tipo era già stata presentata dalla Svizzera nel 2004 e discussa durante la ventiquattresima riunione del Comitato³⁴. In tale occasione, il delegato dei Paesi Bassi, a nome dell'Unione europea, aveva proposto che fosse preparato uno studio scientifico sullo *status* dei lupi in Europa e che la decisione sulla proposta elvetica fosse posticipata fino al momento in cui lo studio fosse stato disponibile. Alcune delegazioni avevano inoltre richiesto un approfondimento di tipo giuridico su come considerare le specie dell'Allegato II che avessero mostrato segni di ripresa e sul possibile ricorso all'art. 9. La discussione della proposta della Svizzera era stata quindi posposta alla successiva riunione del Comitato. Nel frattempo, lo studio scientifico richiesto dal delegato dei Paesi Bassi³⁵ e quello giuridico³⁶ erano stati preparati e messi a disposizione dei delegati.

Il *Legal Report* utilizza le considerazioni e i dati emersi dal Rapporto scientifico e intende rispondere a due quesiti: in primo luogo

³³ Cfr. Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Standing Committee, 42nd meeting, Strasbourg hybrid meeting, 28 November-2 December 2022, Meeting Report, doc. T-PVS(2022)31, del 15 gennaio 2023, par. 5.2.

³⁴ Cfr. Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Standing Committee, 24th meeting, Strasbourg, 29 November-3 December 2004, Report, doc. T-PVS(2004)16, del 14 dicembre 2004, par. 3.1.

³⁵ Cfr. Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Standing Committee, 25th meeting, Strasbourg, 28 November-1 December 2005, Strasbourg, Report on the conservation status and threats for wolf (*Canis lupus*) in Europe, doc. T-PVS/Inf (2005) 16, del 7 novembre 2005 (d'ora innanzi: Rapporto scientifico). Da tale Rapporto scientifico emergeva che l'accuratezza dei dati forniti dagli Stati circa il numero di lupi presenti sul proprio territorio era molto variabile e che occorreva ridurre questa diversità nella qualità di tali dati. Le popolazioni di lupi sembravano stabili o in miglioramento nella maggior parte delle parti alla Convenzione. Ancora una volta veniva segnalato come problema principale quello dell'accettazione da parte delle persone per la presenza di numerosi conflitti (predazione del bestiame e dei cani domestici, attività venatorie, paura); si evidenziava che è importante non sottovalutare tali conflitti o limitarli a quelli legati all'allevamento del bestiame in quanto comprendere le ragioni è essenziale per trovare soluzioni. La mortalità generata dall'uomo (per caccia, controllo ufficiale letale, bracconaggio) era considerata uno dei principali fattori di limitazione delle popolazioni di lupi (*ibidem*, Conclusions, pp. 19-20). Data la facilità con cui i lupi si adattano all'habitat, la loro conservazione "is less of an ecological issue and becomes a social issue, strictly linked to the diverse cultural and socio-economic conditions of the areas they inhabit" (*ibidem*, Introduction, p. 3).

³⁶ *Legal Report*, cit. supra nota 22.

go se la presenza di una specie nell'Allegato II sia compatibile con il sistematico utilizzo delle deroghe *ex art.* 9, con il rischio che le eccezioni diventino la regola; in secondo luogo, se lo spostamento nell'Allegato III assicuri alle popolazioni di lupo una protezione sufficiente in Europa, tenendo conto della distribuzione non uniforme, delle potenziali minacce e di altre circostanze evidenziate nel Rapporto scientifico.

Per quanto riguarda il primo punto oggetto del *Legal Report*, viene richiamata una risoluzione del Comitato del 1993 dedicata all'interpretazione dell'art. 9³⁷; i presupposti per l'applicazione di tale articolo sono l'inesistenza di una soddisfacente soluzione alternativa e l'assenza di danno per la sopravvivenza della popolazione interessata. Anche le finalità delle deroghe sono elencate esplicitamente nell'art. 9. Senza soffermarci in questa sede sui problemi di interpretazione dell'art. 9, basti qui segnalare che, nonostante le sue disposizioni sembrino dettagliate, emerge dal *Legal Report* che la mancanza di alcune precisazioni – come, ad esempio, se con il termine *population* ci si riferisca a una popolazione sul territorio nazionale o a una popolazione potenzialmente condivisa con Stati vicini – determini una certa discrezionalità degli Stati per quanto concerne la decisione di possibili deroghe. Resta comunque la responsabilità delle parti per la concessione delle deroghe, responsabilità supportata dagli obblighi generali di cooperazione derivanti dalla Convenzione di Berna e dallo stesso diritto internazionale consuetudinario³⁸. Per il lupo, si legge nel *Legal Report*,

³⁷ Si tratta della Resolution No. 2 (1993) on the scope of Articles 8 and 9 of the Bern Convention; la risoluzione è stata emendata nel 2011 (Revised Resolution No. 2 (1993), del 2 dicembre 2011), a seguito della presentazione di uno studio preparato da C. SHINE (Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Standing Committee, 30th meeting, Strasbourg, 6-9 December 2010, Interpretation of Article 9 of the Bern Convention, Final, doc. T-PVS/Inf(2010)16, del 27 ottobre 2010). Il testo della Risoluzione non emendata si trova in Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Standing Committee, 13th meeting, Strasbourg, 29 November-3 December 1993, Report, Secretariat Memorandum established by the Directorate of Environment and Local Authorities, 3 dicembre 1993, p. 53 ss., reperibile sulla rete interconnessa.

³⁸ Così il *Legal Report*, para. II.A.4

“this means that even if the portion of a population found across an international boundary is secure, this does not justify a derogation if the population on national territory is not viable or where other satisfactory solutions can be found. This approach is supported by all Convention policy documents addressing wolves, which combine recommendations for sub-regional cooperation with individual country-specific actions adapted to national circumstances”³⁹.

Per quanto riguarda il secondo punto che il *Legal Report* intendeva affrontare, premesso che la Convenzione non contiene indicazioni circa i criteri utilizzabili per inserire negli allegati una specie o spostarla da un allegato all'altro e richiamata la Raccomandazione n. 56 (1997)⁴⁰, il *Legal Report* si sofferma sulla proposta elvetica per il declassamento del lupo, basata su tre fondamentali considerazioni:

a) i lupi non godono di una protezione uniforme in Europa anche a seguito delle riserve degli Stati. Un declassamento nell'Allegato III avrebbe garantito una protezione più uniforme in Europa;

b) dopo la conclusione della Convenzione, le popolazioni di lupi si sono ristabilite e hanno colonizzato nuovi Stati che sono impreparati a garantire ai lupi la protezione richiesta per le specie dell'Allegato II;

c) il declassamento è conforme all'*Action Plan* ed è, anzi, una condizione essenziale per alcune delle misure previste da tale strumento⁴¹.

Per quanto attiene al primo punto, secondo il *Legal Report*, è vero che la protezione del lupo in Europa non è uniforme, ma si richiama l'attenzione sul fatto che, indipendentemente dalle riserve eventualmente formulate, gli Stati contraenti membri dell'Unione europea sono comunque vincolati dalla Direttiva habitat, con le eccezioni da essa previste⁴².

³⁹ *Ibidem*, para. II. A.4.

⁴⁰ V. *supra* nota 8.

⁴¹ *Legal Report*, para. III.B.

⁴² In pratica, fino al recente declassamento del lupo anche relativamente agli allegati della Direttiva habitat (sul quale v. *infra* par. 4), per gli Stati membri dell'Unione europea si applicavano la Direttiva e i suoi allegati senza tener conto delle riserve che tali Stati avevano presentato con riferimento all'inclusione del lupo nell'Allegato II della Convenzione. Confrontando tale Allegato II con l'Allegato IV della Direttiva habitat (entrambi relativi a specie da proteggere rigorosamente) e, 'incrociando' le riserve presentate dagli Stati contraenti circa la presenza del lupo nell'Allegato II della Convenzione di Berna (cfr. *supra* in questo paragrafo)

Ma, si osserva nel *Legal Report*⁴³, un declassamento del *Canis lupus* non garantirebbe l'uniformità né assicurerebbe al lupo una protezione appropriata in tutta la sua area di distribuzione. Nonostante i miglioramenti, restano motivi di preoccupazione; laddove l'accettazione della presenza del lupo è bassa, benché i danni siano lievi, il declassamento equivarreb-

con quanto previsto nell'Allegato IV della Direttiva, emerge qualche discrepanza. In particolare: la Grecia, vincolata alla protezione rigorosa dell'Allegato II della Convenzione di Berna, in base alla Direttiva non è vincolata per le popolazioni greche a nord del 39° parallelo che rientrano nella protezione meno rigorosa dell'Allegato V della Direttiva; l'Estonia, vincolata alla protezione rigorosa dell'allegato II della Convenzione di Berna, in base alla Direttiva è vincolata alla sola protezione meno rigorosa di cui all'allegato V; la Spagna, vincolata alla protezione meno rigorosa dell'Allegato III della Convenzione di Berna, è vincolata alla protezione rigorosa dell'Allegato IV della Direttiva tranne che per le popolazioni spagnole a nord del Duero che rientrano nella protezione meno rigorosa dell'Allegato V della Direttiva; Lettonia, Bulgaria, Polonia e Slovacchia, che non sono vincolate alla protezione dell'Allegato II della Convenzione di Berna, in base alla Direttiva sono vincolate (almeno) alla protezione meno rigorosa dell'Allegato V; la Lituania, vincolata alla protezione meno rigorosa dell'Allegato III della Convenzione, anche in base alla Direttiva è vincolata dalla protezione meno rigorosa dell'Allegato V; la Finlandia, che non è vincolata dalla protezione rigorosa dell'Allegato II della Convenzione di Berna, è vincolata dall'allegato V della Direttiva per popolazioni finlandesi all'interno della zona di gestione del patrimonio rangifero quale definita al paragrafo 2 della legge finlandese n. 848/90, del 14 settembre 1990, sulla gestione del patrimonio rangifero. Repubblica Ceca e Slovenia non sono vincolate alla protezione rigorosa dell'Allegato II della Convenzione di Berna, ma risultano vincolate dalla protezione rigorosa dall'Allegato IV della Direttiva. Dunque, per due Stati (Grecia ed Estonia) la protezione rigorosa *ex* Allegato II della Convenzione di Berna, alla quale si erano vincolati ratificando la Convenzione e non presentando riserve circa la presenza del lupo nell'Allegato II, risulta affievolita dall'applicazione della Direttiva. Ciò non significa che vi sia, da parte di questi Stati una violazione della Convenzione, almeno fintantoché essi non adottino misure nazionali che, pur conformi a quanto richiesto dalla Direttiva, derogano alla protezione rigorosa prevista per le specie dell'Allegato II della Convenzione. Sulle misure adottate dagli Stati membri dell'Unione europea in materia di tutela dei lupi si veda la classificazione di S. ZANINI, *Sull'incerto destino del lupo nella dimensione multilivello europea, tra declassamento e giurisprudenza UE*, in *DPCE online*, 2024, pp. 2890 ss. Su rapporti fra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea (questione che non può essere approfondita in questa sede), si veda l'ampia indagine di F. CASOLARI, *L'incorporazione del diritto internazionale nell'ordinamento dell'Unione europea*, Milano, 2008; J. ODERMATT, *International Law and the European Union*, Cambridge, 2021 (sp. pp. 11 ss.).

⁴³ *Legal Report*, III.B.1.

be a “*using a sledgehammer to crack a nut*”⁴⁴. Inoltre, il declassamento potrebbe determinare, in alcune parti, il venir meno delle misure risarcitorie in caso di danni causati dal lupo e quindi scoraggiare ulteriormente gli sforzi di prevenzione. In breve, le misure di tutela verrebbero pregiudicate dal declassamento. Quest’ultimo non precluderebbe agli Stati la possibilità di adottare misure più restrittive ma, in questo modo, le parti nel cui territorio il lupo necessiterebbe di maggiore tutela dovrebbero agire unilateralmente in contrasto con lo spirito stesso della Convenzione. Inoltre, abbassare il livello di protezione in uno Stato potrebbe tramutarsi in un onere sproporzionato per gli Stati vicini, per mantenere o ripristinare le popolazioni che si muovono attraverso i confini, in contrasto con l’art. 10 della Convenzione che richiede un coordinamento negli sforzi di protezione⁴⁵.

Particolarmente interessanti risultano i rilievi del *Legal Report* a proposito dei principi e degli approcci contenuti nel diritto internazionale della conservazione⁴⁶; più specificatamente, per quanto concerne il principio di precauzione e prevenzione, si osserva che la combinazione di una serie di diversi fattori (bracconaggio, eccessivo sfruttamento, degrado dell’habitat, ostruzione dei corridoi naturali per la dispersione, incidenti automobilistici, malattie) influiscono sullo stato di conservazione del lupo e “*strongly support a precautionary approach*”⁴⁷. Un approccio ecosistemico e la cooperazione transfrontaliera (e non meri criteri amministrativi) si rendono invece necessari per una pianificazione della gestione del lupo, così come i principi di trasparenza, di certezza del diritto e di consultazione preventiva tra autorità di governo e organizzazioni non governative devono caratterizzare i sistemi giuridici nazionali⁴⁸.

Nelle considerazioni finali del *Legal Report* si legge, dunque, che il declassamento del lupo “*is premature in the current European landscape and might jeopardise past success. Downlisting could send a misleading signal in a climate that is often hostile to the existence or proximity of*

⁴⁴ *Ibidem.*

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ *Ibidem*, III.C.

⁴⁷ *Ibidem.*

⁴⁸ *Ibidem.*

*the wolf. Once removed, strict protection would be near-impossible to restore*⁴⁹.

In base alle considerazioni contenute nel *Legal Report* e nel Rapporto scientifico⁵⁰ richiesti alla ventiquattresima riunione del Comitato, la pro-

⁴⁹ *Ibidem*, IV.6. In occasione della ventiquattresima riunione del Comitato, anche le organizzazioni non governative hanno contestato, presso il Comitato permanente, la richiesta della Svizzera; v. Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Standing Committee, 25th meeting, Strasbourg, 28 November-1 December 2005, Position of the NGOs concerning the Swiss proposal for amendment of the Appendices for the wolf (*Canis lupus*), T-PVS/Inf(2005)4, del 10 gennaio 2005. In particolare, l'*European Habitats Forum* dell'IUCN manifestava una forte opposizione alla proposta elvetica, chiedendo di respingerla, sottolineando come, in Svizzera, non vi fossero popolazioni vitali di lupo, che esistevano efficienti misure di prevenzione di eventuali danni e la possibilità, *ex art. 9*, di uccidere lupi che danneggiassero il bestiame senza bisogno di declassamento. Si sottolineava, altresì, la speciale responsabilità della Svizzera per le specie migranti che utilizzano il corridoio alpino tra Europa orientale e occidentale. Si sosteneva, inoltre, che gli emendamenti agli allegati dovessero essere supportati da dati scientifici di monitoraggio. Analoghe sono le considerazioni della federazione *France Nature Environnement* e di *WWF European Alpine Programme* che ha rilevato come la proposta elvetica contrasti con i fini della Convenzione e manchi di base scientifica. La reazione di *WWF European Alpine Programme* fornisce anche una critica, sintetica ma precisa, alle giustificazioni avanzate dalla Svizzera a supporto della sua proposta: 1) date le diverse situazioni in cui si trova il lupo in Europa, una protezione uniforme non è la soluzione più appropriata; 2) non è vero che i lupi hanno già 'ricolonizzato' la Svizzera, in quanto i 3-4 esemplari presenti non hanno dato origine a una popolazione permanente e, in molte parti d'Europa, le popolazioni sono fragili e non pronte per lo sfruttamento; 3) la gestione sostenibile è utilizzabile per una popolazione stabile e gli individui che causano danni possono essere rimossi *ex art. 9*, il che darebbe luogo a quella gestione più credibile auspicata dalla Svizzera; 4) non si comprende come una diminuita protezione del lupo a seguito del declassamento potrebbe indurre gli allevatori ad adottare misure di prevenzione dei danni. Anche la *Ligue suisse pour la protection de la nature* si è espressa negativamente circa il declassamento del *Canis lupus* con non dissimili argomentazioni, ricordando, inoltre, che in Svizzera – Stato non membro dell'Unione europea – il lupo non godrebbe nemmeno della protezione derivante dall'applicazione della Direttiva habitat; la *Ligue* osserva anche che la legge svizzera sulla caccia prevede una protezione per il lupo pari a quella disposta dalla Convenzione per le specie dell'Allegato II, quindi un declassamento sarebbe rilevante per la Svizzera solo come modifica della legge sulla caccia, con conseguente probabile estinzione completa del lupo in tale Stato. Anche la LCIE si è espressa negativamente sulla proposta di declassamento, sottolineando, *inter alia*, come ogni modifica degli allegati "must be based on a solid platform of scientific knowledge concerning their ecology, and population status".

⁵⁰ Cfr. *supra* nota 35.

posta della Svizzera venne ripresentata durante la riunione successiva⁵¹ con le medesime argomentazioni. In tale occasione, il delegato elvetico dichiarava di ritenere che il *Legal Report* fosse fazioso (*biased*)⁵². Su richiesta del delegato del Regno Unito a nome dell'Unione europea, la decisione sulla proposta di declassamento veniva rinviata alla riunione successiva. Nel corso della ventiseiesima riunione del Comitato, dunque, la proposta svizzera veniva nuovamente sottoposta al Comitato⁵³. In tale sede, il delegato della Commissione europea comunicava la posizione della Comunità europea formalizzata nella decisione del Consiglio del 27 giugno 2006, di non sostenere la proposta svizzera, in quanto studi scientifici sul lupo avevano evidenziato delle lacune significative nei dati di monitoraggio per certi Stati e in considerazione del fatto che la gestione del livello delle popolazioni di lupo può essere effettuata con misure diverse dal declassamento; il delegato aveva inoltre annunciato la preparazione di alcuni studi per la gestione dei grandi carnivori⁵⁴. Il delegato francese, invece, esprimeva la sua preoccupazione per l'intenzione di affrontare complessivamente la gestione di tutti i grandi carnivori che costituirebbero una 'categoria amministrativa', mentre occorreva seguire dei criteri biologici relativi a ciascuna specie poiché l'aumento delle popolazioni dei lupi è diverso da quello delle popolazioni di orsi⁵⁵. I delegati di Norvegia e Croazia ritenevano che l'art. 9 della Convenzione già autorizzasse le parti ad adottare una gestione adeguata. Il Comitato decideva, così, di mantenere il lupo nell'Allegato II, in attesa di un'ulteriore riflessione sull'art. 9. Forse anche per ovviare a questo tergiversare del Comitato circa la sua proposta, la Svizzera tentava altre strade per perseguire il suo intento circa la (non) protezione del lupo, passando da una 'velata minaccia' di recesso dalla Convenzione⁵⁶ a una richiesta di emen-

⁵¹ Cfr. Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Standing Committee, 25th meeting, Strasbourg, 28 November-1 December 2005, Report, doc. T-PVS(2005)20, del 3 gennaio 2006, par. 3.1.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Standing Committee, 26th meeting, Strasbourg, 27-30 November 2006, Report, doc. T-PVS (2006)24, dell'11 dicembre 2006, par. 3.1.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Nel corso della ventinovesima riunione del Comitato, il Capo del Dipartimento federale svizzero dell'ambiente, trasporti energia e comunicazioni informava il Comitato

damento dell'art. 22 della Convenzione, che le avrebbe consentito una riserva tardiva rispetto alle specie degli Allegati I, II e III⁵⁷. Tale richiesta venne presentata nel novembre del 2011 e sottoposta al Comitato alla trentaduesima riunione, nel corso della quale il delegato elvetico spiegava il perché si rendesse necessario, per la Svizzera, modificare lo *status* di protezione di cui godeva il lupo o attraverso un declassamento (fino ad allora respinto) o attraverso un'apposita riserva tardiva (non consentita dall'art. 22). Secondo il delegato,

che un gruppo di parlamentari elvetici aveva richiesto di recedere dalla Convenzione "*due to conflicts with the wolf and lynx*"; cfr. Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Standing Committee, 29th meeting, Bern, Switzerland, 23-26 November 2009, Report, doc. T-PVS (2009)17, del 4 dicembre 2009, para. 1. Se la Svizzera avesse denunciato la Convenzione di Berna *ex art.* 23, dopo un periodo di almeno sei mesi, avrebbe potuto divenire nuovamente parte alla Convenzione presentando contestualmente una riserva relativa al trattamento della specie *Canis lupus*. La Svizzera non ha però dato seguito alla sua 'velata minaccia'; si può, invece, ricordare, in un contesto diverso ma analogo perché riguardante la protezione di specie, il comportamento tenuto dall'Islanda relativamente alla Convenzione internazionale per la caccia alla balena (Washington, 2 dicembre 1946); dopo aver denunciato la Convenzione nel dicembre del 1991 (con effetto dal 30 giugno 1992), l'Islanda decise di aderire di nuovo alla Convenzione dal 10 ottobre 2002, presentando, tuttavia, una riserva relativa alla moratoria sulla caccia alle balene decisa dalla Commissione baleniera internazionale nel 1982, moratoria alla quale l'Islanda, all'epoca, non aveva obiettato nei tempi previsti per potere legittimamente sottrarsi al suo rispetto. La riserva dell'Islanda è stata oggetto di obiezioni di numerosi Stati parti alla Convenzione di Washington.

⁵⁷ Nel corso della trentesima riunione, il delegato della Svizzera comunicava l'intenzione di presentare una richiesta di emendamento all'art. 22 della Convenzione per consentire alle parti di formulare riserve relativamente a certe specie degli Allegati I, II e III anche dopo la firma o la manifestazione del consenso a vincolarsi. Con tale emendamento la Svizzera intendeva avere la possibilità di evitare l'impatto negativo del lupo sulle altre specie, sul bestiame, su altri beni, sulla caccia e le attività turistiche, in considerazione dei cambiamenti verificatisi nello Stato, in particolare con riferimento ai lupi, a far tempo dall'adozione della Convenzione da parte dell'Assemblea federale nel 1980. La Svizzera era conseguentemente invitata dal Presidente del Comitato a presentare la richiesta di emendamento secondo le procedure previste all'art. 16 della Convenzione; cfr. Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Standing Committee, 30th meeting, Strasbourg, 6-9 December 2010, Report, doc. T-PVS (2010) 25, del 2 febbraio 2011, para. 3.2. Attualmente l'art. 22 prevede che gli Stati possano formulare riserve circa le specie o i metodi di cattura inclusi negli allegati solo al momento della firma o del deposito dello strumento di manifestazione del consenso a vincolarsi.

“Switzerland tried to deal with the presence of the wolf through the so-called wolf concept, which provides a framework allowing shepherds to kill the wolf under certain conditions without changing the protection status of the species. However, at the political level these measures are still considered as insufficient to protect the livestock and the interests of the shepherds. An amendment to Article 22 of the Convention, allowing any Party to make reservations concerning the undertaking made at the moment of the signature, accession or ratification of the Convention if the circumstances in the country have radically changed, would enable Switzerland to downgrade the protection status of the wolf”⁵⁸.

Il delegato dell'ex-Repubblica jugoslava di Macedonia concordava con la proposta elvetica, principalmente in considerazione del fatto che le misure risarcitorie per gli allevatori a causa degli attacchi dei lupi sarebbero state insostenibili per lo Stato; al contrario, il delegato norvegese riteneva che l'emendamento dell'art. 22, come proposto dalla Svizzera, avrebbe ridotto lo scopo e l'efficacia della Convenzione e avrebbe reso difficile l'interpretazione della stessa. Contrari all'emendamento si dichiaravano anche Unione europea, in rappresentanza dei suoi 27 membri, e Croazia. A sua volta, il rappresentante dell'organizzazione Pro Natura esortava i membri del Comitato a respingere la proposta di emendamento sulla base di tre argomentazioni: 1) la riserva tardiva è contraria al diritto internazionale come codificato nella Convenzione sul diritto dei trattati (Vienna, 23 maggio 1969)⁵⁹; 2) l'art. 9 della Convenzione già con-

⁵⁸ Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Standing Committee, 32nd meeting, Strasbourg, 27-30 November 2012, Report, doc. T-PVS (2012) 22, dell'8 marzo 2012 (*rectius* 2013), para. 4.

⁵⁹ Si segnala che la questione delle riserve tardive è considerata in numerose disposizioni della Guida alla pratica sulle riserve ai trattati, adottata dalla Commissione del diritto internazionale nel 2011 (doc. A/66/10). La Guida è stata sottoposta all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, che ne ha preso atto e ne ha incoraggiato la diffusione (cfr. doc. A/RES/68/111, del 16 dicembre 2013). Per quanto qui maggiormente rileva, il punto 2.3 della Guida prevede che *“A State or an international organization may not formulate a reservation to a treaty after expressing its consent to be bound by the treaty, unless the treaty otherwise provides or none of the other contracting States and contracting organizations opposes the late formulation of the reservation”*. È palese che un tale unanime consenso non esiste nel caso della Convenzione di Berna.

sente deroghe a determinate condizioni; 3) esistono soluzioni alternative per evitare i danni al bestiame. Alla fine, non essendovi una maggioranza favorevole all'emendamento, la relativa proposta venne respinta⁶⁰.

Dopo qualche anno di silenzio sulla questione del declassamento del *Canis lupus*, durante la trentottesima riunione del Comitato, la Svizzera ha riproposto la sua richiesta, che il Comitato ha deciso di non sottoporre a votazione in quanto molte parti non erano pronte a prendere una posizione⁶¹.

La richiesta elvetica è stata rinnovata nel 2022; in tale occasione, alle parti erano stati forniti dati sullo stato di conservazione del lupo a livello pan-europeo dalla LCIE⁶². Tra le ormai consuete motivazioni in appog-

⁶⁰ Doc. T-PVS (2012) 22 cit. *supra* nota 58, para. 4.

⁶¹ Cfr. Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Standing Committee, 38th meeting, Strasbourg, 27-30 November 2018, List of Decisions and Adopted Texts, doc. T-PVS(2018)Misc, del 30 novembre 2018, par. 4.2.

⁶² Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Standing Committee, 42nd meeting, 28 November-2 December 2022, Assessment of the conservation status of the Wolf (*Canis lupus*) in Europe, Document prepared by Large Carnivore Initiative for Europe, a Specialist Group of the IUCN Species Survival Commission with assistance of the Istituto Ecologia Applicata, Roma, doc. T-PVS/Inf(2022)45, del 2 settembre 2022. Lo studio attesta il miglioramento dello *status* delle popolazioni di lupo (p. 2), tuttavia, pur nella consapevolezza della disomogeneità dei dati forniti dagli Stati, lo studio considera che “*All mainland European countries now [2022] have wolves, some with large numbers (e.g. Bulgaria, Greece, Italy, Poland, Romania, Spain, and Ukraine have more than 1000 individuals) while others, because of their limited size or because they were only recently recolonised, have just a few individuals. Most importantly, 19 out of 34 countries report increasing wolf numbers and only three countries report decreasing numbers. The latter are all in the Dinaric/Balkan region. The high number of wolves declared in Bulgaria is likely to be the result of very imprecise estimates*” (*ibidem*, p. 4). Per quanto riguarda le minacce per la conservazione del lupo, lo studio precisa che “*Several potential threats to wolf conservation are recurrent across Europe. [...]*” (*ibidem*, p. 16); tra queste: strade, uccisioni illegali, disturbo da attività turistiche, edilizia abitativa, sviluppo industriale e silvicoltura. Si tratta di minacce di intensità e persistenza variabili la cui valutazione però “*should always be supported by concrete evidence of negative impacts on wolf survival*” (*ibidem*), anche in considerazione della grande adattabilità dei lupi e della loro tolleranza rispetto all'ambiente e alle attività umane. Tuttavia, va ricordato che “*the IUCN threat categories do not cover the wider social conflicts and institutional weaknesses that are widely regarded as being the most important threats for wolf conservation in Europe*” (*ibidem*). Nonostante gli innegabili progressi, le conclusioni dello studio non sono esenti da preoccupazione,

gio alla sua richiesta, la Svizzera, ancora una volta, aveva spiegato che un lupo troppo protetto impara rapidamente che l'uomo non costituisce un pericolo e si avvicina ai luoghi abitati. Progressivamente, anche le misure preventive per scongiurare i danni si rivelano dunque inefficaci, il bestiame è attaccato e si amplificano i conflitti⁶³. D'altra parte, secondo la Svizzera, il ricorso all'art. 9 della Convenzione non sarebbe stato utile per rimediare a questa situazione, in quanto esso consente solo interventi eccezionali, ma non fornisce la base per giustificare misure di gestione a lungo termine di una specie; di conseguenza, potrebbero essere avviate delle procedure di infrazione nei confronti di quelle parti che ricorrono a metodi di gestione più ampia⁶⁴. A favore dell'emendamento hanno votato sei Stati⁶⁵, si sono opposti Andorra, Islanda, l'Unione europea e i suoi Stati membri, e il Regno Unito; si sono astenuti Monaco, Norvegia e Serbia.

A questo proposito, vale la pena di soffermarsi brevemente sulle ragioni che hanno motivato il rifiuto della proposta svizzera da parte dell'Unione europea. Nella relativa Decisione del Consiglio dell'Unione europea⁶⁶ si legge, infatti, che

“sulla base dei dati attuali, la riduzione del livello di protezione di tutte le popolazioni di lupo non è giustificata da un punto di vista scientifico e di conservazione. Lo stato di conservazione della specie

in quanto alcune minacce devono essere monitorate o affrontate. Si tratta non solo della predazione del bestiame, della competizione con i cacciatori, di radicate paure, ma anche di nuove minacce, come l'impatto delle recinzioni (costruite per altri scopi) sulle popolazioni lupesche, la mancanza di monitoraggio e di adeguate misure per la conservazione dei lupi nell'importante area dei Balcani, l'ibridazione con i cani, e una crescente intolleranza generatrice di tensioni e conflitti sociali (*ibidem*, p. 24).

⁶³ Statement by Switzerland, in doc. T-PVS(2022)31, cit., Annex XIII, p. 66.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Si tratta di Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Liechtenstein, Svizzera e Turchia. La proposta svizzera è stata appoggiata, in sede di Comitato, anche dalla *European Federation for Hunting and Conservation*, v. Statement by FACE, in doc. T-PVS(2022)31, cit., Annex XIII, p. 67.

⁶⁶ Decisione (UE) 2022/2489 del Consiglio del 25 novembre 2022 relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea alla 42ª riunione del Comitato permanente della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa («convenzione di Berna»), in *GUUE* L 323 del 19 dicembre 2022, p. 90.

rimane eterogeneo nel continente e risulta soddisfacente solo in 18 delle 39 aree nazionali delle regioni biogeografiche dell'Unione. Lo confermano le più recenti informazioni scientifiche disponibili sullo stato di conservazione della specie [...]. Anche le continue minacce per la specie, comprese quelle emergenti come le recinzioni alle frontiere e l'ibridazione lupo-cane, rendono necessario mantenere un livello di protezione rigorosa”⁶⁷.

Sorprende, dunque, il radicale cambiamento di posizione dell'Unione europea, passata, in soli due anni, dal voto contrario alla proposta svizzera a una nuova proposta di identico contenuto di cui essa stessa si è fatta portatrice e di cui tra breve si dirà⁶⁸.

3. *La proposta di declassamento dell'Unione europea*

La proposta di declassamento del lupo presentata dall'Unione europea⁶⁹ contiene alcune argomentazioni che destano perplessità.

Innanzitutto, è censurabile la prima affermazione e cioè che l'iniziale elenco di specie degli Allegati II e III della Convenzione “*was based on*

⁶⁷ *Ibidem*, ottavo paragrafo preambolare.

⁶⁸ Notizie di stampa e le dichiarazioni di alcune organizzazioni ambientaliste hanno maliziosamente insinuato il dubbio che la presidente della Commissione europea, Ursula van der Leyen, abbia caldeggiato in prima persona la proposta di declassamento del lupo sia per questioni politiche, vale a dire rispondere alle istanze delle popolazioni rurali potenzialmente danneggiate da un'eccessiva presenza dei lupi, sia per ragioni personali, come reazione all'uccisione, avvenuta nel settembre 2022, da parte di un lupo, di Dolly, un pony trentenne di proprietà della famiglia della presidente.

⁶⁹ Proposal to amend Appendices II e III of the Bern Convention of [*sic*] the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats by moving the wolf (*Canis lupus*) from Appendix II to Appendix III, Proposal by the European Union, Doc. T-PVS/Inf(2024)15, del 27 settembre 2024 (d'ora innanzi, nelle note, Proposal by the European Union). La Proposal by the European Union fa seguito alla Decisione (UE) 2024/2669 del Consiglio (cit. *supra*, nota 3), a sua volta preceduta dalla Relazione che accompagnava la Proposta di Decisione del Consiglio relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in merito alla presentazione di proposte di emendamento degli allegati II e III della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa in vista della riunione del comitato permanente della convenzione, COM(2023) 799 final, del 20 dicembre 2023.

the available scientific data at the time of negotiation” (par. I.1); come si è sopra ricordato, alla base della compilazione delle liste vi è, più che una valutazione scientifica, un compromesso di tipo ‘politico’⁷⁰. È invece condivisibile l’affermazione che, in assenza di indicazioni convenzionali che guidino le parti nella redazione degli Allegati II e III, occorre riferirsi alla Raccomandazione n. 56 (1997) del Comitato permanente⁷¹. Non è vero, invece, come si afferma nella proposta (par. I.3), che la Raccomandazione medesima prevede che “*relevant considerations for listing species [...] include ecological and scientific factors, such as conservation status, population trends and threats*”. Come s’è visto, infatti, la Raccomandazione n. 56 (1997) è estremamente concisa e, per quanto riguarda le considerazioni di tipo scientifico, si limita a richiamare il contenuto dell’art. 2 della Convenzione (esattamente come fa la proposta dell’Unione europea, al par. I.4). Ma ancora più sconcertante è che la prima delle giustificazioni della proposta (par. II.5) sia il richiamo a quello studio di carattere scientifico sulla base del quale l’ultima richiesta di declassamento avanzata dalla Svizzera era stata respinta⁷². Oltre che a tale documento, si fa riferimento all’analisi condotta su incarico della Commissione europea relativamente allo *status* dei lupi nell’Unione europea⁷³. In tale studio, che richiama anche la Risoluzione del Parlamento europeo sulla protezione degli allevamenti e i grandi carnivori in Europa⁷⁴, si rileva, ancora una volta, la disparità, non solo tra il monitoraggio e i dati forniti dai diversi Stati dell’Unione europea, ma anche la diversa distribuzione del lupo nelle varie zone che ne determina lo *status* di conservazione⁷⁵.

⁷⁰ La stessa affermazione fuorviante era contenuta in COM(2023) 799 final (cit. *supra* nota precedente), par. 3.1.

⁷¹ V. *supra* nota 8.

⁷² Si tratta del doc. T-PVS/Inf(2022)45 cit. *supra* nota 62.

⁷³ Cfr. J. C. BLANCO, K. SUNDSETH, *The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union - An in-depth analysis. A report of the N2K Group for DG Environment*, European Commission, 2023, reperibile sulla rete interconnessa.

⁷⁴ Doc P9 TA(2022)0423, Risoluzione del Parlamento europeo del 24 novembre 2022 sulla protezione degli allevamenti di bestiame e dei grandi carnivori in Europa (2022/2952(RSP)).

⁷⁵ Secondo una valutazione dell’IUCN del 2018, sei delle nove popolazioni europee di lupo erano considerate non minacciate; tre di queste erano considerate ‘quasi minacciate’ (*near threatened*; si tratta in particolare delle popolazioni iberica, dell’Italia peninsulare e della Carelia) e altre tre di ‘minima preoccupazione’ (*least concern*; si tratta

Da segnalare è anche l'analisi del ruolo (principalmente positivo) svolto dal lupo sugli equilibri dell'ecosistema⁷⁶, sulla riduzione degli incidenti da collisione con gli ungulati e sulla trasmissione delle malattie dagli ungulati al bestiame⁷⁷.

Dunque, dall'esame del 'vecchio' studio scientifico, alla luce del quale la proposta svizzera era stata respinta, e sulla base del nuovo studio chiesto dalla Commissione, quest'ultima arriva a concludere che entrambi i rapporti confermavano che lo stato di conservazione del lupo aveva mostrato una tendenza positiva nelle ultime decadi⁷⁸ e che lo stesso costante incremento emergeva, come s'è detto, dallo studio della LCIE presentato alla riunione del Comitato permanente del 2022⁷⁹. Nella proposta di declassamento si riconosce che “*threats to wolves remain multiple and diverse in nature, but they have evolved with time*”⁸⁰. In particolare, la caccia e il bracconaggio possono essere affrontati con le misure previste dall'art. 7 della Convenzione per le specie dell'Allegato III, vale a dire con un regime più flessibile rispetto a quanto previsto per le specie dell'Allegato

delle popolazioni dinarico-balcanica, carpatica e baltica). Le tre rimanenti popolazioni erano considerate vulnerabili (in particolare, quella delle Alpi centro-occidentali, la scandinava e quella dell'Europa centrale). Nel 2023 il lupo risultava presente in tutti gli Stati membri ad eccezione di Irlanda, Cipro e Malta; cfr. J.C. BLANCO, K. SUNDSETH, *The situation*, cit., pp. 7-8 e 24 ss.

⁷⁶ *Ibidem*, pp. 40 ss.

⁷⁷ Cfr. *ibidem*, p. 42. Allo studio di BLANCO e SUNDSETH è allegato un *Annex* che riporta gli esiti di un interessante sondaggio lanciato dalla Commissione europea con un comunicato stampa del 4 settembre 2023; cfr. *Targeted Data Collection on the Wolf Population and Its Impacts in the EU*, Summary of Findings, 18 dicembre 2023. Le comunità locali, gli scienziati e tutte le parti interessate erano state invitate a sottoporre dei dati aggiornati sulle popolazioni di lupi nell'Unione europea e il loro impatto. Sono state ricevute 18.500 lettere elettroniche; lo Stato che ha mandato più risposte è stato la Svezia (7727 risposte), il 62% delle quali era in favore del mantenimento della protezione rigorosa del lupo, mentre il rimanente 38% ne chiedeva una riduzione. Dall'Italia sono pervenute 1101 lettere, oltre il 90% delle quali a favore del mantenimento della protezione del lupo.

⁷⁸ Proposal by the European Union, par. II.6.

⁷⁹ V. *supra* nota 62.

⁸⁰ Proposal by the European Union, par. II.11; tra le principali minacce figurano quelle legate al bracconaggio e all'impatto delle infrastrutture lineari sulla specie, incluse la mortalità e la frammentazione delle popolazioni. Altre forme di pressione sulla specie sono la caccia e le interazioni con l'agricoltura; ulteriori, emergenti, minacce sono costituite dalle recinzioni e dalla ibridizzazione con i cani (*ibidem*).

II, senza con ciò pregiudicare l'obiettivo della Convenzione⁸¹. Dunque, secondo la proposta dell'Unione europea, occorre adattare il livello di protezione del lupo alla sua manifesta continua diffusione. Tale adattamento consentirebbe una certa elasticità per affrontare le crescenti sfide socio-economiche legate alla progressiva espansione delle aree popolate dal lupo e alla 'ricolonizzazione' di nuovi territori. Le misure di prevenzione dei danni causati agli allevamenti rimarrebbero comunque fondamentali al fine di assicurare una coesistenza sostenibile tra esseri umani e grandi carnivori⁸².

La lettura della proposta dell'Unione europea genera il dubbio che quanto meno lo studio della LCIE sia stato mal interpretato – o interpretato unicamente in funzione del risultato che si voleva ottenere, cioè il declassamento. L'Unione europea utilizza, infatti, tale studio a supporto della propria proposta, ma la LCIE è stata fra i primi a reagire, fornendo un'interpretazione autentica della propria analisi e manifestando le proprie preoccupazioni circa il declassamento del lupo che “*could set a troubling precedent for wildlife conservation policies across Europe*”⁸³. La LCIE ha sottolineato come il medesimo studio presentato nel 2022, che era servito al Comitato permanente per opporsi al declassamento, sia stato utilizzato dall'Unione europea a sostegno della sua proposta benché, nel frattempo, non siano intervenuti significativi cambiamenti nella consistenza delle popolazioni di lupo. Lo studio predisposto a richiesta della Commissione europea nel 2023, in particolare, avrebbe documentato solo un aumento marginale del numero di lupi, insufficiente per giustificare il declassamento⁸⁴. Secondo la LCIE, la proposta dell'Unione europea, oltre a non essere fondata su motivazioni di carattere scienti-

⁸¹ *Ibidem*, par. II.12. L'art. 7 della Convenzione di Berna è effettivamente molto permissivo circa le misure che le parti possono adottare con riferimento alle specie dell'Allegato III, il cui sfruttamento deve comunque essere regolato “*in order to keep the populations out of danger, taking into account the requirements of Article 2*”. Le misure *ex art. 7* potranno riguardare, *inter alia*, periodi di chiusura o divieti temporanei o circoscritti dello sfruttamento, regole per la vendita e trasporto degli esemplari.

⁸² Proposal of the European Union, par. III.15-16.

⁸³ LCIE, *Statement on the proposed downlisting of the wolf under the Bern Convention and the EU Habitats Directive*, del 13 novembre 2024. V. anche *Concerns over the EU's wolf downlisting proposal*, *News* del 13 dicembre 2024; entrambi i documenti sono reperibili a partire dal sito dell'IUCN.

⁸⁴ “*It is remarkable also that the specific arguments that were raised by the EU itself*

fico, era suscettibile di produrre rischi per lo stato di conservazione del lupo, compromettendo, tra l'altro, la cooperazione transnazionale. La LCIE contestava anche le supposte ragioni socio-economiche che renderebbero necessario il declassamento, considerando che i regimi di gestione del lupo già consentivano interventi a tutela degli allevamenti e della salute pubblica. La stessa IUCN aveva raccomandato, di conseguenza, che le decisioni relative alla conservazione dessero la priorità a solidi dati scientifici anziché a pressioni lobbistiche. L'IUCN raccomandava altresì la predisposizione di uno “*standardised, science-based framework*” per includere le specie negli allegati, assicurando in tal modo trasparenza e coerenza. Si auspicava dunque, per la conservazione del lupo, una gestione specifica delle popolazioni piuttosto che politiche continentali generali⁸⁵.

Dunque, è sulla base dei due ricordati studi del 2022 e del 2023 che l'Unione europea fonda la sua proposta di declassamento del lupo, approvata, come si è anticipato in premessa, il 6 dicembre 2024, dal Comitato permanente. Hanno votato a favore l'Unione europea (per i suoi 27 Stati membri), Andorra, Armenia, Georgia, Islanda, Liechtenstein, Moldova, Norvegia, Macedonia del Nord, Serbia, Svizzera e Ucraina; hanno votato contro Albania, Bosnia-Erzegovina, Monaco, Montenegro e Gran Bretagna⁸⁶; si sono

to vote against the Swiss downlisting proposal in 2022 continued to apply at the time the EU decided to propose such downlisting itself”; cfr. LCIE, *Statement*, cit.

⁸⁵ *Concerns* cit. La proposta dell'Unione europea, secondo la LCIE, rischiava di vanificare decenni di progresso; “*by upholding principles of fairness, conservation integrity, and sustainability, Europe can continue to safeguard its natural heritage. At times of unprecedented biodiversity loss, coupled with increased land degradation, and growing climate change threats, lowering the conservation status of one of the most important flagship species in Europe with high ecological values could have a major impact on the health of habitats and send a worrying signal on the part of EU decision-makers to the rest of the world*” (*ibidem*). La proposta di declassamento dell'Unione europea “*appears to be premature and faulty*”; LCIE, *Statement*, cit.

⁸⁶ Oltre a votare contro l'emendamento degli allegati, la Gran Bretagna, il 26 febbraio 2025, ha presentato un'obiezione *ex art.* 17 della Convenzione, nella quale si sottolineava che le decisioni volte a modificare lo *status* di protezione delle specie devono essere obiettive e basate “*on robust evidence*”, conformemente a quanto previsto nella Raccomandazione n. 56 (1997). Secondo la Gran Bretagna la proposta dell'Unione europea “*did not provide sufficient evidence to justify the decision to reduce protection for the species. We have grave concerns that this decision will threaten the recovery of wolves across Europe, given that most populations do not have a favourable conservation status [...] the UK believes that the way evidence is scrutinized and then used to inform decisions made by the Standing Committee needs to be strengthened, in*

astenute Tunisia e Turchia⁸⁷. Il Comitato permanente ha contestualmente ricordato alle parti che, nonostante il declassamento, le norme della Convenzione di Berna rimanevano pienamente applicabili. In particolare, per quanto riguarda le popolazioni di lupo, esse

“need to be maintained at, or brought to, a level which corresponds to ecological and scientific requirements in accordance with Article 2. Their populations need to be kept out of danger and measures to be taken shall include the temporary or local prohibition of exploitation, as appropriate, in order to restore satisfactory population levels. Exceptions are only possible under the specific circumstances mentioned in Art. 9 (1)”⁸⁸.

Va detto che, nella medesima riunione, nell’ambito del cd. sistema dei *dossier*⁸⁹, il Comitato si è occupato di lupi con riferimento alle politiche

line with practice under other Multilateral Environmental Agreements. We welcome the decision by the Standing Committee to establish a Working Group in connection with the need to develop an evidence-based mechanism and criteria for granting or changing the protection status of a species. The UK is committed to engaging with the work to review and reform this process”. È ragionevole pensare che, anche in assenza di formale obiezione, la Gran Bretagna sarebbe rimasta libera di accordare al lupo la protezione rigorosa prevista per le specie dell’Allegato II, stante la disposizione dell’art. 12 della Convenzione di Berna (sul punto, v. anche *infra* par. 4). Anche Monaco ha obiettato alla decisione del Comitato, ritenendo che essa sollevasse serie preoccupazioni sulle potenziali conseguenze per la preservazione della specie e della biodiversità europea nel suo insieme. Un’obiezione di carattere puramente procedurale e di effetto temporaneo è quella presentata dalla Repubblica Ceca con la quale essa comunicava che, pur essendo favorevole alla decisione sul declassamento, non sarebbe riuscita a portare a termine le procedure nazionali di approvazione entro i 90 giorni previsti per l’entrata in vigore del declassamento. L’obiezione sarebbe stata comunque ritirata non appena completate le formalità interne (al 12 dicembre 2025 l’obiezione non risulta ancora ritirata).

⁸⁷ Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Standing Committee, 44th meeting, Strasbourg, 2-6 December 2024, List of Decisions and Adopted Texts, Doc. T-PVS(2024)MISC, del 6 dicembre 2024, p. 5.

⁸⁸ *Ibidem*, par. 37

⁸⁹ Il sistema dei *dossier*, attivo dal 1984, si basa sui reclami per presunte violazioni della Convenzione che possono essere presentati da organizzazioni non governative e individui. Tali reclami vengono trattati dal Segretariato, dal Bureau o, se di particolare rilievo, dal Comitato permanente. Quando il Comitato o il Bureau ritengono che siano necessari ulteriori dati, possono organizzare delle visite in loco da parte di esperti

di abbattimento norvegesi, ricordando allo Stato che ricorrere a misure di prevenzione letali sulla base degli “*overriding public interests*” ex art. 9 della Convenzione, senza ricorrere a mezzi alternativi, è contrario alla Convenzione stessa⁹⁰. Parimenti, il Comitato ha espresso le sue preoccupazioni per la nuova politica di abbattimento dei lupi, rammentando allo Stato i propri obblighi convenzionali e sottolineando che “*sound knowledge, based on the best available scientific findings, should be considered in devising wolf management policy*”⁹¹.

Da quanto premesso si evince che la principale debolezza della proposta dell’Unione europea e del declassamento che ne è conseguito consiste nell’aver trascurato l’importanza dei dati scientifici o di averli interpretati in modo strumentale. Come si è detto, la Convenzione di Berna non menziona la valutazione scientifica quale requisito per l’inserimento o disinserimento di una specie negli allegati. Ci si può chiedere se questo criterio possa essere ricavato da altre norme, consuetudinarie o pattizie o, più in generale, dai principi generali del diritto internazionale dell’ambiente⁹².

Per limitarci agli esempi più rilevanti, si può ricordare che il princi-

indipendenti che fanno rapporto al Comitato. Questo sistema non si basa sul testo della Convenzione, ma è stato posto in essere dallo stesso Comitato. Due sono stati i reclami riguardanti i lupi affrontati dal Comitato nella riunione del 2024: quello contro la Norvegia, presentato da tre individui e un’organizzazione non governativa; e quello contro la Svizzera, presentato dall’associazione elvetica CHWOLF, che si occupa della tutela dei lupi. Per una critica del sistema dei *dossier* proprio con riferimento ai lupi (norvegesi) v. A. TROUWBORST, F.M. FLEURKE, J.D.C. LINNELL, *Norway’s Wolf Policy and the Bern Convention on European Wildlife: Avoiding the Manifestly Absurd*, in *Journal of International Wildlife Law and Policy*, 2017, pp. 164-165. V. anche S. JEN, *The Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Bern, 1979): Procedures of Application in Practice*, in *Journal of International Wildlife Law and Policy*, 1999, pp. 233-234.

⁹⁰ Doc. T-PVS(2024)MISC, cit., par. 176.

⁹¹ *Ibidem*, par. 189. Sulla gestione dei lupi in Norvegia tramite la loro uccisione e la compatibilità di tali metodi letali con la Convenzione di Berna v. J.D.C. LINNELL, A. TROUWBORST, F.M. FLEURKE, *When is it Acceptable to Kill a Strictly Protected Carnivore? Exploring the Legal Constraints on Wildlife Management within Europe’s Bern Convention*, in *Nature Conservation*, 2017, pp. 129-157.

⁹² Su tali principi, v. in generale L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell’ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell’ambiente come common concern*, in R. FERRARA, C.E. GALLO (a cura di), *Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, 2014, pp. 135 ss.

pio 18 della Dichiarazione di Stoccolma sull'ambiente umano⁹³ prevede che scienza e tecnologia debbano essere applicate “*to the identification, avoidance and control of environmental risks and the solution of environmental problems and for the common good of mankind*”⁹⁴. È solo il caso di ricordare che la perdita della biodiversità costituisce sia un ‘rischio globale’ sia un ‘problema’ ambientale. Il principio 18 è poi rafforzato dal principio 20, in cui si sottolinea l’importanza della cooperazione tecnologica e della libera circolazione delle conoscenze scientifiche.

La Carta mondiale della natura del 1982, al par. 18, prevede che si facciano sforzi costanti per accrescere la conoscenza della natura attraverso la ricerca scientifica e per diffondere tale conoscenza senza alcun tipo di ostacolo⁹⁵.

Con una formulazione meno perentoria rispetto ai ‘*must*’ dei principi 18 e 20 della Dichiarazione di Stoccolma, la Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo del 1992⁹⁶ prevede, al Principio 9, che gli Stati dovrebbero cooperare o intensificare il rafforzamento delle capacità endogene in tema di sviluppo sostenibile migliorando la comprensione scientifica attraverso scambi di conoscenze e tecnologie⁹⁷. È palese che il dovere

⁹³ Cfr. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment del 16 giugno 1972, in *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, Stockholm, 5-6 June 1972, Doc. A/CONF.48/14/Rev.1, pp. 3-5. Sulle vicende redazionali del principio 18 anche in correlazione con il principio 20 v. L.B. SOHN, *The Stockholm Declaration on the Human Environment*, in *Harvard International Law Journal*, 1973, pp. 478-480 e pp. 483-485.

⁹⁴ Secondo L.B. SOHN, *The Stockholm Declaration*, cit., p. 480, scienza e tecnologia “*should [...] become white knights acting always for the common good of mankind. Their duty should no longer be to serve some parochial interests of a nation or an industry, but only the interests of mankind as a whole*”. *Mutatis mutandis*: conservare il lupo e preservarne il ruolo nell’ecosistema è interesse dell’umanità intera e la sua protezione non può essere subordinata agli interessi di (pochi) allevatori (che andranno tutelati in altri modi).

⁹⁵ La Carta mondiale della natura è stata adottata e proclamata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite con una propria Risoluzione; cfr. doc. A/RES/37/7, del 28 ottobre 1982.

⁹⁶ Dichiarazione di principi su ambiente e sviluppo, Doc. A/CONF.151/5/Rev.1, del 13 giugno 1992, adottata dalla Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (Rio de Janeiro, 3-14 giugno 1992, d’ora innanzi Dichiarazione di Rio).

⁹⁷ Principio 9 della Dichiarazione di Rio: “*States should cooperate to strengthen endogenous capacity-building for sustainable development by improving scientific understanding through exchanges of scientific and technological knowledge, and by enhancing*

di cooperazione resterebbe privo di senso se non portasse al dovere di prendere decisioni basate su criteri scientifici; in altre parole, sarebbe inutile incoraggiare la ricerca scientifica e tecnologica e poi non servirebbe per migliorare la protezione dell'ambiente o, più specificatamente, delle specie.

Un intero capitolo – il 35 – dell'Agenda 21⁹⁸ è dedicato alla scienza per lo sviluppo sostenibile, nel quale si evidenzia l'indispensabile ruolo che la ricerca scientifica svolge, *inter alia*, per una migliore tutela e gestione dell'ambiente⁹⁹. Per quanto più specificatamente riguarda il contributo che la ricerca deve fornire per la conservazione della biodiversità, viene in rilievo il Cap. 35.12, secondo il quale “*The following activities should be undertaken: [...] f. Study the role of biodiversity and the loss of species in the functioning of ecosystems and the global life-support system*”¹⁰⁰.

Ci si può chiedere se il Principio 9 della Dichiarazione di Rio possa essere in qualche modo ‘mitigato’ dal Principio 4 della stessa Dichiarazione, che prevede che, per raggiungere lo sviluppo sostenibile, la protezione ambientale deve costituire una parte integrante del processo

the development, adaptation, diffusion and transfer of technologies, including new and innovative technologies”. A commento v. S. MALJEAN-DUBOIS, *Principle 9*, in J.E. VIÑUALES (ed.), *The Rio Declaration on Environment and Development, A Commentary*, Oxford, 2015, pp. 269-286.

⁹⁸ L'Agenda 21 è stata adottata al termine della Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (Rio de Janeiro, 3-14 giugno 1992; testo reperibile sulla rete interconnessa).

⁹⁹ Agenda 21, cap. 35.1: “*One role of the sciences should be to provide information to better enable formulation and selection of environment and development policies in the decision-making process. In order to fulfil this requirement, it will be essential to enhance scientific understanding, improve long-term scientific assessments, strengthen scientific capacities in all countries and ensure that the sciences are responsive to emerging needs*”.

¹⁰⁰ Si segnala che il ruolo determinante della conoscenza e della cooperazione scientifica sono ribaditi nei *Sustainable Development Goals* (SDG) dell'Agenda 2030 (v. United Nations General Assembly, *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, Doc. A/RES/70/1, del 21 ottobre 2015) in particolare, per quanto qui più rileva, per la biodiversità del mare (*Goal 14, Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development*), mentre non ve n'è menzione relativamente alla biodiversità terrestre (*Goal 15. Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss*); sui SDG v. I. BANTEKAS, F. SEATZU (eds), *The UN Sustainable Development Goals, A Commentary*, Oxford, 2023.

dello sviluppo e non può essere considerata isolatamente¹⁰¹. Le esigenze degli allevatori che subiscono danni da lupi possono essere considerate come parte di quello sviluppo sostenibile che il principio di integrazione impone di 'equilibrare' con la protezione ambientale? Come si è detto, tra le motivazioni addotte dagli Stati per giustificare il declassamento, si evidenziano principalmente ragioni di tipo economico: gli Stati non possono (o non vogliono) farsi carico delle misure di prevenzione e dei risarcimenti dei danni causati dai lupi che, se inclusi nell'Allegato II, non è possibile uccidere o è possibile solo a precise e limitate condizioni, in via eccezionale; non è necessario, invece, rispettare tali stringenti condizioni per l'uccisione degli esemplari di specie dell'Allegato III. A noi sembra che le ragioni di tipo economico invocate dagli Stati siano troppo deboli per giustificare una limitazione della protezione; è da ritenere che gli Stati potrebbero, con un po' di buona volontà, adottare misure preventive e far fronte alle richieste degli allevatori danneggiati senza che ciò ostacoli il proprio sviluppo sostenibile. Anche la risoluzione dei conflitti di tipo sociale delle popolazioni (umane) interessate dalla presenza dei lupi potrebbe essere ricondotta al dovere di porre in essere adeguati strumenti di prevenzione, informazione e sensibilizzazione, senza necessità di ridurre la protezione della specie¹⁰².

Il Principio 9 della Dichiarazione di Rio è trasfuso nell'art. 18 della Convenzione sulla diversità biologica (Rio de Janeiro, 5 giugno 1992)¹⁰³

¹⁰¹ Il principio di integrazione era già presente nella Dichiarazione di Stoccolma (Principi 13 e 14); sul principio di integrazione v. il rapporto INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *International Law on Sustainable Development*, Toronto Conference, 2006, reperibile sulla rete interconnessa; V. BARRAL, P.-M. DUPUY, *Principle 4*, in J.E. VIÑUALES (ed.), *The Rio Declaration*, cit., pp. 157-179.

¹⁰² I danni causati dai lupi riguardano quasi esclusivamente altri animali: pecore e capre, seguiti da bovini, cavalli e renne (semi-domestiche), oltre a cani e animali domestici. Gli attacchi all'uomo sono rari se non inesistenti: in Europa non se ne registrano da oltre 40 anni, mentre un paio di casi sono stati segnalati in America. In passato, gli attacchi erano più frequenti, soprattutto da parte di lupi affetti da rabbia (ora quasi del tutto debellata) e nei confronti di pastori bambini (ora non più impiegati in attività di pastorizia); così emerge da J.C. BLANCO, K. SUNDSETH, *The situation*, cit., pp. 45-55.

¹⁰³ Art. 18.1 (*Technical and Scientific Cooperation*): "The Contracting Parties shall promote international technical and scientific cooperation in the field of conservation and sustainable use of biological diversity, where necessary, through the appropriate international and national institutions".

e rafforzato dall'art. 25 che prevede l'istituzione di un organo sussidiario per fornire pareri scientifici, tecnici e tecnologici, a beneficio della Conferenza delle Parti e, se del caso, di altri organi sussidiari. Si ricorda che tutti gli Stati parti alla Convenzione di Berna sono anche parti alla Convenzione sulla diversità biologica e, quindi, vincolati alla stessa; quest'ultima, in caso di conflitto tra disposizioni a tutela delle specie minacciate – *Canis lupus* incluso – prevarrà, sia in ossequio alla regola *lex posterior derogat priori*, sia in applicazione dell'art. 22.1 della stessa Convenzione sulla diversità biologica¹⁰⁴.

Tutto ciò premesso, non si può negare che, effettivamente, il Comitato permanente, pur nel silenzio della Convenzione di Berna, si sia orientato nel senso di sottolineare l'importanza dei dati scientifici, anche per quanto riguarda l'emendamento degli allegati. Gli studi scientifici sono stati infatti commissionati e presi in considerazione, interpretandoli però con il filtro di considerazioni di carattere economico e sociale, arrivando a trascurare l'interpretazione autentica (degli esperti scienziati) che pure, almeno nel caso della LCIE, era stata fornita¹⁰⁵. La conseguenza è che da un medesimo dato scientifico (cioè l'incremento delle popolazioni di lupi), non contestato, alcuni Stati, principalmente per meri interessi economici o sociali, hanno tratto la conseguenza che il lupo non necessita più di una protezione rigorosa; altri soggetti – *in primis* le organizzazioni ambientaliste – hanno concluso che è stata intrapresa la via giusta e au-

¹⁰⁴ L'art. 22.1 della Convenzione sulla diversità biologica prevede che le sue disposizioni non modificano i diritti e gli obblighi derivanti da un accordo internazionale esistente a meno che l'esercizio di tali diritti o il rispetto di tali obblighi causi seri danni alla diversità biologica o costituisca una minaccia per la stessa.

¹⁰⁵ Secondo A. TROUWBORST, F.M. FLEURKE, J.D.C. LINNELL, *Norway's Wolf Policy*, cit., p. 159, "the formulation of Article 2 [...] indicates that conservation interests will outweigh economic and recreational interests in case of conflict (although ecological requirements are put on a par with "cultural requirements")." Inoltre, come impone il diritto consuetudinario codificato all'art. 31.1 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, nell'interpretazione della Convenzione di Berna occorre tener conto del suo oggetto e scopo, vale adire la conservazione delle specie selvatiche e i loro habitat: "Generally, the "object and purpose" of the Bern Convention would thus seem to dictate interpretations in favor of wildlife conservation rather than the contracting parties' room for balancing conservation with other interests. To put it plainly, it appears to favor wild wolves over domestic sheep" (*ibidem*). Sull'interpretazione teleologica v. anche *infra* in questo paragrafo.

spicata per il ripopolamento, via che non va abbandonata per non regredire nello *status* di conservazione.

Davanti a una divergenza di opinioni (scientifiche) come quella che ha caratterizzato il declassamento del lupo, e, quindi, di fronte a una incertezza (scientifica) sulle conseguenze che tale declassamento può generare è anche ragionevole ritenere che trovi applicazione il principio precauzionale¹⁰⁶, nella sua attuale ‘natura’ di diritto internazionale consuetudinario¹⁰⁷. È appena il caso di ricordare, per quanto qui rileva, che il contenuto del principio precauzionale è richiamato nel preambolo della Convenzione sulla diversità biologica, sia pure con una ‘attenuazione’ redazionale nell’uso dei modi verbali (da ‘*shall*’ a ‘*should*’)¹⁰⁸ rispetto alla formulazione del Principio 15 della Dichiarazione di Rio. Altri accordi a tutela delle specie ne fanno menzione¹⁰⁹, tra i quali, per la sua importanza

¹⁰⁶ Il principio (o approccio) precauzionale trova la sua formulazione più nota al Principio 15 della Dichiarazione di Rio: “*In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation*”. Sul principio precauzionale, v., *ex multis*, D. FREESTONE, E. HEY (eds), *The Precautionary Principle and International Law*, The Hague/London/Boston, 1996; A. TROUWBORST, *Evolution and Status of the Precautionary Principle in International Law*, The Hague/London/New York, 2002; A.A. CANÇADO TRINDADE, *Principle 15*, in J.E. VIÑUALES (ed.), *The Rio Declaration*, cit., pp. 403 e ss. (con ampia bibliografia); PINESCHI, *I principi*, cit., pp. 135 e ss.

¹⁰⁷ Secondo L. PINESCHI (*I principi*, cit., p. 137) in Europa, il principio precauzionale avrebbe già assunto la natura di norma consuetudinaria. V. inoltre i rilievi critici (specialmente nell’ambito dell’Unione europea e con riferimento alla sentenza, riguardante i lupi, della Corte UE, Sez. II, 10 ottobre 2019, causa C-674/17, Procedimento promosso da Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry, domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Korkein hallinto-oikeus), in seguito: sentenza Tapiola di S. DE VIDO, *Science, precautionary principle and the law in two recent judgements of the Court of Justice of the European Union on glyphosate and hunting management*, in DPCE online, 2/2020, pp. 1319-1343; l’a. propone di considerare il principio precauzionale come uno strumento politico “*whose invocation can be assessed in court using the lens of reasonableness*” (p. 1342).

¹⁰⁸ Il principio di precauzione non viene esplicitamente menzionato nel preambolo della Convenzione sulla diversità biologica in cui le parti notano che “*where there is a threat of significant reduction or loss of biological diversity, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to avoid or minimize such a threat*”.

¹⁰⁹ V. ad es. art. II.3 dell’Accordo sulla conservazione di albatrici e petrelli (Canberra, 19 giugno 2001), emendato a Skukuza nel 2018.

e per il fatto che il principio precauzionale figura come obbligo fondamentale, va ricordata la Convenzione africana sulla conservazione della natura e delle risorse naturali del 2013¹¹⁰. Infine, il principio precauzionale è previsto all'art. 191.2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea¹¹¹, disposizione certamente non trascurabile vista la provenienza della proposta di declassamento del lupo.

In generale può dirsi che l'interpretazione dei dati scientifici è problema controverso nell'ambito del diritto internazionale¹¹². La questione assume particolare rilievo per quanto attiene all'importanza da attribuire agli studi scientifici nell'ambito della soluzione delle controversie. Per citare solo il caso più eclatante si può ricordare che lo Statuto della Corte internazionale di giustizia (San Francisco, 24 ottobre 1945) prevede, all'art. 50, che, in ogni momento, la Corte possa affidare un'inchiesta o una perizia a persone, enti, *bureau*, commissioni o altre organizzazioni di propria scelta. Raramente la Corte si è avvalsa di questa possibilità per nominare esperti su questioni scientifiche¹¹³. La Corte è, ovviamente,

¹¹⁰ Convenzione africana sulla conservazione della natura e delle risorse naturali (Maputo, 11 luglio 2013, in vigore dal 23 luglio 2016), art. IV (*Fundamental Obligation*): “*The Parties shall adopt and implement all measures necessary to achieve the objectives of this Convention, in particular through preventive measures and the application of the precautionary principle, and with due regard to ethical and traditional values as well as scientific knowledge in the interest of present and future generations*”. La disposizione non trova riscontro nel precedente testo della Convenzione (Algeri, 15 settembre 1968, in vigore dal 16 giugno 1969). La Tunisia, che si è astenuta nella votazione della proposta di declassamento dell'Unione europea, è parte, dal 1976, alla Convenzione del 1968 ma non a quella del 2013.

¹¹¹ Lisbona, 13 dicembre 2007, versione consolidata in *GUUE* C 326/194 del 26 ottobre 2012 (d'ora innanzi TFUE). Art. 191.2: “La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio ‘chi inquina paga’”. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha richiamato più volte, nella sua giurisprudenza, anche a proposito della tutela dei lupi, il principio di precauzione; sul punto v. anche *infra* par. 4.

¹¹² Per un'esauriente trattazione del tema, che non è possibile approfondire in questa sede, v. C. RAGNI, *Scienza, diritto e giustizia internazionale*, Milano, 2020 (con ampia bibliografia).

¹¹³ Sul punto v. T. SCOVAZZI, *Between Law and Science: Some Considerations Inspired by the Whaling in the Antarctic Judgment*, in *QIL, Zoom-in*, 2015, pp. 13-30.

libera di non chiedere l'intervento di esperti imparziali e basarsi semplicemente sugli studi presentati dalle parti in lite o su quelli che ritiene più convincenti per esprimere la sua decisione, o decidere di ignorare *tout court* le analisi scientifiche. In taluni casi, tuttavia, l'intervento di consulenti scientifici sembrerebbe indispensabile¹¹⁴.

Esistono indubbiamente alcune significative differenze, per quanto riguarda il rilievo dei dati scientifici, tra la posizione di una corte e quella di un organo politico, come il Comitato permanente: il soggetto che propone un emendamento presso un organo politico sosterrà una tesi supportata da propri studi scientifici, chi si oppone esporrà le sue ragioni anche con l'ausilio dei propri elementi scientifici, esattamente come potrebbe accadere tra due parti di una controversia davanti a una corte. Sia un organo politico, come il Comitato permanente, sia una corte possono ritenere maggiormente affidabili i dati scientifici presentati da una parte rispetto a quelli dell'altra parte, oppure, di norma, potranno richiedere un'ulteriore valutazione imparziale affidata a esperti di propria scelta. La differenza di maggior rilievo consiste nel fatto che la corte è comunque un soggetto *super partes* rispetto ai due 'contendenti', mentre l'organo politico deciderà sulla base di maggioranze portatrici di interessi e obiettivi di parte. Ancora, in linea di massima, una corte sarà chiamata a risolvere una controversia applicando il diritto, pur potendo, in ipotesi, prescindere da qualsiasi dato scientifico, se lo ritenga irrilevante per la sua decisione¹¹⁵; nel caso specifico del Comitato permanente (e, *mutatis mutandis*, di altri organi politici), la Convenzione di Berna non richiede

¹¹⁴ È questa l'opinione dei giudici Al-Khasawneh e Simma nella loro Opinione dissenziente congiunta in INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Case concerning Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, sentenza del 20 aprile 2010: "The adjudication of disputes in which the assessment of scientific questions by experts is indispensable [...] requires an interweaving of legal process with knowledge and expertise that can only be drawn from experts properly trained to evaluate the increasingly complex nature of the facts put before the Court. [...] The Court on its own is not in a position adequately to assess and weigh complex scientific evidence of the type presented by the Parties (par. I.3 e I.4 dell'Opinione). Sul punto v. M.M. MBENGUE, *Between Law and Science: A Commentary on the Whaling in the Antarctic Case*, in *QIL, Zoom-in*, 2015, pp. 8 ss. V. anche L. C. LIMA, *Weighing the Evidential Value of Expert Opinion: The Whaling Case*, in *QIL, Zoom-in*, 2015, pp. 31-38.

¹¹⁵ Su questo e altri aspetti nuovamente si rimanda all'ampio studio di C. RAGNI, *Scienza*, cit. V. anche S. DE VIDO, *Science*, cit., pp. 1324 ss.

espressamente, per l'emendamento degli allegati, una decisione 'secondo diritto', con la conseguenza che il compromesso e la negoziazione di tipo politico hanno spesso un ruolo preponderante.

Tuttavia, il diritto internazionale, le sue norme e i suoi principi, al di là di quanto previsto nella Convenzione, dovrebbero vincolare il Comitato e gli Stati che lo compongono. Vengono in considerazione, *in primis*, le norme sull'interpretazione dei trattati che impongono di tener conto, *inter alia*, dell'oggetto e scopo del trattato¹¹⁶; nel caso della Convenzione di Berna, oggetto e scopo si evincono dall'art. 1.1 in cui si afferma chiaramente che il fine è quello di conservare la flora e la fauna selvatiche e i loro habitat naturali, specialmente quelle specie e habitat la cui conservazione richiede la cooperazione di diversi Stati, e di promuovere tale cooperazione. Analogamente si può desumere anche dall'art. 2 il fine di mantenere le popolazioni di fauna e flora selvatiche a un livello corrispondente a requisiti ecologici, scientifici e culturali¹¹⁷. Se il declasamento del lupo pregiudica questo obiettivo, non deve essere adottato. Va da sé che pure i principi di diritto internazionale dell'ambiente sopra ricordati andrebbero rispettati dal Comitato e dalle parti alla Convenzione, anche in sede di emendamento degli allegati.

Forse il dubbio circa la propria capacità di prendere decisioni per fronteggiare in modo adeguato i rischi incombenti sulla biodiversità o forse, semplicemente, il desiderio di mostrare una buona volontà, non si sa quanto sincera, in risposta alle richieste di alcuni Stati e organizzazioni internazionali, hanno indotto il Comitato permanente a incaricare un apposito Gruppo di lavoro dell'esplorazione di meccanismi per guidare gli emendamenti degli allegati, al fine di assicurare che la procedura sia obiettiva e trasparente, a beneficio delle funzioni svolte dal Comitato stesso e in parziale riforma di quanto previsto dalla Raccomandazione n.

¹¹⁶ Art. 31.1 Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Sul punto v. anche *supra* nota 105.

¹¹⁷ Purtroppo, la Convenzione non chiarisce con più precisione quale sia il livello che le popolazioni delle varie specie devono avere, come sottolineano A. TROUWBORST, F.M. FLEURKE, J.D.C. LINNELL, *Norway's Wolf Policy*, cit., p. 159: "Looking at the text of this general provision, it is, on the one hand, evidently correct to say that it does not prescribe a predetermined, minimum population level for wildlife species with any degree of precision. On the other hand, it is just as evidently erroneous to say that Article 2 does not prescribe a minimum population level as such. It clearly does, by requiring parties to maintain or achieve a population level that corresponds to, *inter alia*, ecological requirements".

56 (1997)¹¹⁸. È comunque auspicabile che, come sottolineato da alcuni Stati¹¹⁹, venga evidenziata l'importanza di basare le eventuali modifiche su dati scientifici consolidati. Al Gruppo di lavoro¹²⁰, è stato chiesto di fare raccomandazioni al Comitato

*“on setting up, as appropriate, a mechanism to evaluate proposals for granting or modifying the protection status of fauna and flora species [...] and, if deemed appropriate, to advise on other evidence-based decisions, bearing in mind the framework of the Bern Convention and the practice in other international treaties related to nature conservation”*¹²¹.

Durante la prima riunione, il Gruppo di lavoro ha riconosciuto che la Raccomandazione n. 56 (1997) mancava di chiarezza ed era focalizzata esclusivamente sulle possibili ulteriori inclusioni negli Allegati I e II, rimanendo escluse dalla Raccomandazione le modifiche relative allo *status* di protezione e l'Allegato III della Convenzione; inoltre il Gruppo di lavoro concordava sulla necessità di *“an evidence-based mechanism with scientific criteria and clear methodology”* che andasse oltre l'ambito di applicazione della Raccomandazione¹²².

Va detto che i risultati del Gruppo di lavoro sembrano, fin dall'inizio, precari e non solo per la sua composizione preminentemente politica e non tecnica. Come ha osservato il Presidente del Gruppo, è improbabile che il Comitato permanente intenda emendare la Convenzione per in-

¹¹⁸ Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Standing Committee, 44th meeting, Strasbourg, 2-6 December 2024, Terms of Reference of the Working Group on exploring mechanisms to guide amendments to the appendices of the Bern Convention, doc. T-PVS(2024)20, del 6 dicembre 2024.

¹¹⁹ Si veda, al proposito, il contenuto dell'obiezione presentata dalla Gran Bretagna, *supra* nota 86.

¹²⁰ Il Gruppo di lavoro è composto da rappresentanti delle parti (tra cui attualmente non figura il rappresentante italiano) e osservatori presso la Convenzione (tra cui il WWF) e un rappresentante del Segretariato della Convenzione. Secondo il doc. T-PVS(2024)20, cit., par. III, il Gruppo di lavoro può comprendere *“other relevant third parties as deemed necessary”*.

¹²¹ Doc. T-PVS(2024)20, cit., par. II.

¹²² Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Working Group on exploring mechanisms to guide amendments to the Appendices of the Bern Convention, 1st meeting, 13 March 2025, Meeting Report, doc. T-PVS(2025)03, del 25 marzo 2025, par. 4.a.

corporare un “*evidence-based mechanism*” per la modifica degli allegati; conseguentemente, sarebbe necessario “*to look into how this mechanism could work in a non-binding context*”¹²³. I risultati del secondo Gruppo di lavoro (settembre 2025) sono stati presentati al Comitato permanente alla sua quarantacinquesima riunione (8-12 dicembre 2025). Allo studio del Gruppo di lavoro ci sono le procedure e i criteri utilizzati nell’ambito di altri trattati in materia ambientale¹²⁴ quali fonti di ispirazione da cui trarre utili spunti per proporre al Comitato nuovi criteri per l’inclusione delle specie negli allegati.

4. *L’Unione europea e il lupo*

La proposta di declassamento dell’Unione europea avanzata nel quadro della Convenzione di Berna costituisce un radicale e inatteso cambio di rotta per quanto riguarda il comportamento dell’organizzazione (e, prima di essa, della CEE) e delle sue istituzioni relativamente alla protezione del lupo¹²⁵. Non è la prima volta che l’Unione europea si occupa

¹²³ *Ibidem*, par. 4.c.

¹²⁴ Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Working Group on exploring mechanisms to guide amendments to the appendices of the Bern Convention, Existing criteria and procedures for amending lists of features in other Conventions and Multilateral Environmental Agreements, Doc. T-PVS/Inf(2025)04, del 24 gennaio 2025. In particolare, sono stati considerati i seguenti trattati: la CITES, la Convenzione di Bonn sulle specie migratrici, la Convenzione di Rio sulla diversità biologica, la Convenzione per la protezione dell’ambiente marino dell’Atlantico nord-orientale (Parigi, 22 settembre 1992), la Convenzione internazionale per la caccia alla balena, l’Accordo sulla conservazione degli uccelli acquatici migratori di Africa-Eurasia (L’Aja, 15 agosto 1996), nonché la Direttiva sulla conservazione degli uccelli selvatici, la Direttiva habitat e la *Red List of Threatened Species* dell’IUCN.

¹²⁵ Fino a poco tempo fa il cambiamento sembrava, invero, improbabile. Secondo A. TROUWBORST e F.M. FLEURKE, *Killing Wolves Legally: Exploring the Scope for Lethal Wolf Management under European Nature Conservation Law*, in *Journal of International Wildlife Law & Policy*, 2019, p. 246 “*changing the legal status of wolves under the Habitat Directive and the Bern Convention is possible, but difficult to achieve for various reasons, and it would take several years even in the most optimistic scenario*”. Anche secondo S. ZANINI (*Sull’incerto destino*, cit., p. 2893), che pure scrive dopo il declassamento nell’ambito della Convenzione di Berna, “un aggiornamento della Direttiva Habitat è, allo stato attuale, un esito che non può darsi per certo”. D’altra parte, ancora nel 2021, nella Comunicazione della Commissione, Documento di orientamento sulla rigorosa

della specie *Canis lupus* e della sua tutela. Già nel 1989, il Parlamento europeo aveva adottato una Risoluzione sulla protezione del lupo¹²⁶ che era stata preceduta dalla redazione di una Relazione¹²⁷ che illustrava la drammatica situazione in cui versavano le popolazioni lupo in negli Stati delle Comunità europee e nel resto d'Europa.

tutela delle specie animali di interesse comunitario ai sensi della direttiva Habitat, doc. C(2021)7301 final, del 12 ottobre 2021, le misure poste in essere dai vari Stati membri a tutela dei lupi venivano segnalate come esempi di buone pratiche; si veda il progetto *Life Safe-Crossing* volto a mettere in atto azioni per ridurre l'impatto delle strade su alcune specie prioritarie, tra cui, in Italia, il *Canis lupus* (box 20, p. 45); la piattaforma dell'Unione europea sulla coesistenza tra uomo e grandi carnivori, tra i quali il lupo (box 21, p. 58). Nel documento si afferma (p. 99) che "il lupo non ha ancora raggiunto uno stato di conservazione soddisfacente in molti Stati membri e regioni". L'intero Allegato III del Documento di orientamento cit. è dedicato all'attuazione dell'art. 12 (protezione rigorosa) della Direttiva habitat con particolare riferimento all'esempio del lupo. In tale Allegato si sottolinea l'importanza dell'applicazione del principio di precauzione, anche secondo quanto sostenuto dalla stessa Corte di giustizia dell'Unione europea, e la necessità che i piani di conservazione e recupero del lupo siano basati sui migliori dati scientifici disponibili (p. 119).

¹²⁶ Risoluzione sulla protezione del lupo, 17 febbraio 1989, in *GUCE* C69 del 20 marzo 1989, pp. 202-204.

¹²⁷ Relazione presentata a nome della commissione per la protezione dell'ambiente, la sanità pubblica e la tutela dei consumatori sulla protezione del lupo, Relatore: on. Carlo Alberto Graziani, doc. A2-0377/88, del 31 gennaio 1989. Alla relazione sono allegati, oltre che la proposta di risoluzione, anche il Manifesto sulla protezione del lupo (v. *supra* nota 32) e una proposta di risoluzione relativa alla protezione del lupo nella Columbia britannica, provincia canadese. Tale proposta si segnala per una sorta di applicazione 'extra-territoriale' delle misure di protezione del lupo laddove, preso atto che esiste un turismo venatorio di cittadini delle Comunità verso la Columbia britannica per ivi esercitare la caccia al lupo, invita gli Stati membri a organizzare campagne volte a impedire alle agenzie di viaggio nella (allora) CEE a continuare a collaborare con le cacce al lupo. *Mutatis mutandis*, e senza voler essere in alcun modo irriverenti, questi inviti finalizzati a limitare l'attività degli operatori turistici ricordano le esortazioni rivolte ai medesimi operatori intese a scoraggiare il turismo sessuale. Tali esortazioni si sono spesso poi tradotte, fortunatamente, in norme vincolanti; si pensi, per quanto riguarda l'Italia, all'art. 600-quinquies del codice penale (Iniziativa turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile). Oltre alle patenti differenze tra i due fenomeni – turismo sessuale e turismo venatorio – va detto che nel caso della 'extra-territorialità' dei divieti di caccia occorrerebbe tener conto anche dello *status* delle popolazioni della specie interessata. Dalla proposta di risoluzione emerge che il governo della Columbia britannica si era dichiarato favorevole all'attuazione di un programma volto all'*eliminazione finale* di tutti i lupi.

Poco dopo la Risoluzione del 1989, nel 1992, viene adottata la Direttiva habitat, che costituisce l'impegno più rilevante assunto dall'Unione europea per la protezione degli habitat e delle specie, incluso il lupo¹²⁸. È stato sostenuto che la Direttiva habitat costituisce una *'implementing legislation'* della Convenzione di Berna e, in quanto tale, deve essere interpretata in modo coerente con la Convenzione stessa¹²⁹. In realtà, la Direttiva habitat non menziona la Convenzione di Berna, né la menzionano le varie proposte che hanno preceduto la versione finale. Tuttavia, nel suo Parere su una di tali versioni¹³⁰, il Comitato economico e sociale aveva osservato che l'obiettivo specifico della proposta di Direttiva sarebbe stato

“la creazione entro l'anno 2000 di una rete di aree naturali protette nel territorio della Comunità, che assicuri un'applicazione più efficace della Convenzione di Berna sulla vita selvatica e gli habitat naturali. Per il conseguimento dell'obiettivo, la proposta prevede di:
- creare un quadro giuridico comunitario globale che imponga agli Stati membri di adottare i provvedimenti necessari per la conservazione delle specie e degli habitat. *Ne deriverebbe l'obbligo di ratificare e recepire la Convenzione di Berna nel diritto comunitario.* I dettagli dell'applicazione devono rimanere di competenza degli Stati membri, conformemente al principio della 'sussidiarietà'”¹³¹.

Suscita qualche perplessità l'affermazione del Comitato economico e sociale secondo cui dalla (futura) direttiva sarebbe derivato per gli Stati membri l'obbligo di ratificare la Convenzione di Berna¹³². Nemmeno sembra corretto affermare, come fa il Comitato economico e sociale, che

¹²⁸ Per una ricostruzione della genesi della Direttiva habitat e dei suoi rapporti con la convenzione di Berna v. A. TROUWBORST, F.M. FLEURKE, *Killing*, cit.; S. DE VIDO e S. DAL MONICO, *Tutela dei lupi e principio di precauzione nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, in *Ajmot*, 2023, pp. 31-33.

¹²⁹ Così Y. EPSTEIN, *The Habitats Directive and Bern Convention: Synergy and Dysfunction in Public International and EU Law*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, 2014, p. 149.

¹³⁰ Parere in merito alla proposta di direttiva del Consiglio relativa alla tutela degli habitat naturali e seminaturali nonché della flora e della fauna selvatiche ed agli allegati complementari (91/C 31/01), in *GUCE* n. C31/1 del 6 febbraio 1991.

¹³¹ Par. 1.2, corsivo nostro.

¹³² Attualmente, tutti e 27 gli Stati membri sono parti alla Convenzione di Berna.

gli Stati membri siano obbligati a recepire la Convenzione *nel* diritto comunitario. È la CEE che, con la sua approvazione della Convenzione di Berna (quasi un decennio prima!), avrebbe dovuto ‘recepire nel diritto comunitario’ la Convenzione stessa, imponendone il rispetto ai suoi Stati membri indipendentemente dalla ratifica dei singoli Stati.

Anche se, a parere di chi scrive, la Direttiva habitat non costituisce un mero e puntuale adempimento della Convenzione di Berna da parte della CEE, prevedendo per gli Stati membri ulteriori obblighi volti a predisporre una tutela più rigorosa e precisando alcuni concetti lasciati indefiniti dalla Convenzione¹³³, è fuori di dubbio che la Convenzione e l’attività svolta dal Comitato permanente siano state utilizzate, nell’ambito dell’Unione europea, per interpretare la Direttiva¹³⁴. Dal punto di vista cronologico, l’adozione della Direttiva è avvenuta più di dieci anni dopo la decisione di approvare la Convenzione di Berna¹³⁵. In questo ‘periodo di vacanza’, dunque, l’approvazione della CEE aveva avuto come conseguenza quella di rendere obbligatoria la Convenzione di Berna anche per

¹³³ Viene in considerazione, in particolare, la definizione di stato di conservazione “soddisfacente” (art. 1.i della Direttiva habitat) che non trova riscontro nella Convenzione di Berna, la quale, riguardo alle specie dell’Allegato III, si riferisce alla necessità “*to keep the populations out of danger*” (art. 7.2) e “*to restore satisfactory population levels*” (art. 7.3.b). Sul concetto di stato di conservazione soddisfacente (*favourable* e *favorable*, rispettivamente nella versione inglese e francese) v. l’ampia trattazione di A. TROUWBORST, L. BOITANI, J.D.C. LINNELL (*Interpreting ‘favourable conservation status’ for large carnivores in Europe: how many are needed and how many are wanted?*, in *Biodiversity Conservation*, 2017, pp. 37-61) i quali ritengono che si tratti di “*a legal question with a legal answer*” che, conseguentemente, dipende da “*a proper understanding of EU law interpretation*” (p. 56). V. anche A. TROUWBORST, F.M. FLEURKE, *Killing*, cit., pp. 253 ss.

¹³⁴ V. ad es. Conclusioni dell’Avvocato generale Juliane Kokott, Causa C-221/04, presentate il 15 dicembre 2005, nella causa Commissione c. Spagna; l’Avvocato generale ritiene che la Convenzione di Berna trovi “applicazione all’interno della Comunità per mezzo della direttiva Habitat e della direttiva concernente la conservazione degli uccelli selvatici” (par. 34). I rapporti e le sinergie tra la Direttiva habitat e la Convenzione di Berna emergono altresì ampiamente dalla sentenza della Corte Ue, Sez. VI, 13 febbraio 2003, causa C-75/01, Commissione c. Lussemburgo.

¹³⁵ Decisione 82/72/CEE, cit., *supra* nota 1; nel quinto considerando si legge che “la Comunità parteciperà all’attuazione della convenzione esercitando le competenze che risultano dalle norme comuni esistenti e quelle che le verranno attribuite da futuri atti giuridici adottati dal Consiglio, nonché utilizzando i risultati di azioni comunitarie (ricerche, scambio di informazioni) condotte nei settori interessati”.

quegli Stati membri che non l'avessero ancora ratificata. Di fatto, però, fino alla Direttiva habitat non esistevano specifiche misure di diritto comunitario per dare concreta e uniforme attuazione alla Convenzione negli Stati membri, né la Commissione mostrava di voler intervenire in caso di eventuale mancato adempimento della Convenzione da parte degli Stati membri¹³⁶.

Ci si può chiedere se il fatto che l'adempimento alla Direttiva habitat da parte degli Stati membri sia sottoposto agli usuali meccanismi di controllo della CEE allora e della Unione europea ora, abbia indotto gli Stati ad adottare misure di attuazione della Direttiva e, indirettamente, della Convenzione, oppure se, almeno a livello interno, i due strumenti abbiano mantenuto una distinzione formale e sostanziale. Ad esempio, l'Italia ha depositato la propria ratifica della Convenzione di Berna l'11 febbraio 1982, recependola con un mero ordine di esecuzione nel 1981¹³⁷, nonostante la presenza di numerose norme non *self-executing*¹³⁸. Soltanto

¹³⁶ Scrive, a questo proposito, L. KRÄMER (*The Implementation of Environmental Laws by the European Economic Communities*, in *German Yearbook of International Law*, 1991, p. 44) “the Commission does not control the implementation of international conventions by Member States, even where the Community itself has ratified these conventions. An exception is made only in those cases where the EEC has adopted legislation which thus obliges Member States in their turn to transpose EEC law into national law”. L'esempio citato dall'a. riguarda proprio la Convenzione di Berna: “It is submitted that the Commission exercises a self-restraint which is legally incorrect. [...] The Berne Convention [...] requests the Contracting Parties to ensure the conservation of species of wild flora and fauna, in particular those species that are specified in Appendixes I and II (Article 4). The EEC has adopted Directive 79/409 on the conservation of wild birds, but has, until now, not adopted rules on the protection of habitats of other species. The Commission's practice, based on a recital of the decision to become a Contracting Party to the Convention, is that the Commission may well monitor the implementation of the obligations regarding wild birds, but not, for instance, regarding brown bears”. Il recital cui L. KRÄMER si riferisce è quello citato *supra* nota 135. Peraltro, anche dopo l'adozione della Direttiva habitat, la Commissione pare esercitare molta discrezionalità e flessibilità nel decidere se iniziare procedure di infrazione per la violazione della Direttiva medesima; con riferimento alle violazioni “tollerate” dalla Commissione (specialmente quelle relative all'art. 16, che riguarda le deroghe) v. A. TROUWBORST, F.M. FLEURKE, *Killing*, cit., pp. 256-257.

¹³⁷ L. 5 agosto 1981, n. 503, in *Gazz. Uff.* n. 250 dell'11 settembre 1981 - Suppl. Ordinario.

¹³⁸ La natura non *self-executing* della maggior parte delle norme della Convenzione di Berna si deduce, *mutatis mutandis*, dalle considerazioni della Corte di Giustizia delle

con la Legge 11 febbraio 1992, n. 157¹³⁹, l'Italia ha, dichiaratamente¹⁴⁰, proceduto a recepire integralmente e ad attuare alcune direttive concernenti la conservazione degli uccelli¹⁴¹, con i relativi allegati, e ad attuare la Convenzione di Parigi del 1950¹⁴² e la Convenzione di Berna. Successivamente, con il Decreto del Presidente della Repubblica dell'8 settembre 1997, n. 357¹⁴³, l'Italia ha dato attuazione alla Direttiva habitat, senza ulteriormente richiamare la Convenzione di Berna. Se, da un lato, questa progressiva stratificazione di norme dell'ordinamento italiano, alla quale si aggiungono normative regionali a volte in conflitto e le relative pronunce della Corte costituzionale¹⁴⁴, non rende agevole l'individuazione

Comunità europee a proposito dell'art. 12 della Direttiva habitat che corrisponde, in larga misura, all'art. 6 della Convenzione di Berna (protezione rigorosa); v. Corte UE, Sez. II, 11 gennaio 2007, causa C-183/05, Commissione delle Comunità europee c. Irlanda: "... la trasposizione [dell'] art. 12, n. 1, impone agli Stati membri non solo l'adozione di un contesto normativo completo, bensì anche l'attuazione di misure di tutela concrete e specifiche [...] Parimenti, il sistema di tutela rigorosa presuppone l'adozione di misure coerenti e coordinate di carattere preventivo..." (parr. 29-30). Ciò è ribadito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza Tapiola, par. 27.

¹³⁹ Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio, in *Gazz. Uff.* n. 46 del 25 febbraio 1992 - Suppl. Ordinario n. 41.

¹⁴⁰ Art. 4.1 della L. 157/1992.

¹⁴¹ Si tratta, in particolare della Direttiva del Consiglio del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici (79/409/CEE), in *GUCE* L 103 del 25 aprile 1979, p. 1 (fine validità: 14 febbraio 2010), abrogata dalla Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in *GUUE* L 20 del 26 gennaio 2010, p. 7 (successivamente modificata più volte); della Direttiva 85/411/CEE della Commissione del 25 luglio 1985 che modifica la Direttiva 79/409/CEE, cit., in *GUCE* L 233 del 30 agosto 1985, p. 33 (fine validità: 27 marzo 1991; implicitamente abrogata dalla direttiva 91/244/CEE); della Direttiva 91/244/CEE della Commissione del 6 marzo 1991 che modifica la Direttiva 79/409/CEE, cit., in *GUCE* L 115 dell' 8 maggio 1991, p. 41 (fine validità: 14 febbraio 2010).

¹⁴² Si tratta della Convenzione internazionale per la protezione degli uccelli (Parigi, 18 ottobre 1950), resa esecutiva con L. 24 novembre 1978, n. 812, in *Gazz. Uff.* n. 357 del 23 dicembre 1978.

¹⁴³ Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche, in *Gazz. Uff.* n. 248 del 23 ottobre 1997, Suppl. ordinario n. 219.

¹⁴⁴ Si pensi, ad es., alle vicende che hanno interessato la tutela dei lupi e degli orsi nelle province autonome di Trento e Bolzano.

delle norme di adattamento alla Convenzione e quelle di attuazione della Direttiva habitat, dall'altro lato non è di ostacolo a considerare distintamente i due strumenti sul piano internazionale¹⁴⁵.

Prima dell'adozione della Direttiva habitat, uno Stato membro, parte alla Convenzione di Berna, che avesse violato la stessa sarebbe stato responsabile nei confronti degli altri Stati parti e nei confronti della CEE, in quanto avrebbe reso impossibile per la Comunità stessa rispettare l'impegno assunto tramite l'approvazione della Convenzione e quanto disposto dall'(allora) art. 5 del Trattato istitutivo della CEE¹⁴⁶. Tale comportamento avrebbe consentito alla Commissione di adire la Corte di giustizia a norma dell'allora art. 169¹⁴⁷, ma ciò, come s'è accennato, non è accaduto. Dopo l'entrata in vigore della Direttiva habitat, a maggior ragione, le cause sottoposte alla Corte per inadempimento e le domande pregiudiziali hanno riguardato l'applicazione e l'interpretazione della sola Direttiva anche se, talora, la Convenzione di Berna è richiamata *ad abundantiam* nella giurisprudenza della Corte¹⁴⁸.

¹⁴⁵ È stata tuttavia sottolineata l'influenza che l'Unione europea è in grado di esercitare anche nell'ambito del Comitato permanente e le sue decisioni; v. Y. EPSTEIN, *The Habitats*, cit., p. 149: "the increasing power of the EU presents a challenge to the continued functioning of the Bern Convention as an independent legal regime with policy preferences separate from those of the EU".

¹⁴⁶ È questa la tesi di L. KRÄMER, *The Implementation*, cit., p. 45. L'art. 5.1 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (Roma, 1957) prevede che: "Gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente Trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Essi facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti"; la disposizione è divenuta l'art. 10 nella versione consolidata del Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi (Amsterdam, 1997). Attualmente, l'art. 291.1 TFUE prevede che "Gli Stati membri adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione".

¹⁴⁷ Oggi art. 258 TFUE (versione consolidata).

¹⁴⁸ È interessante segnalare, tuttavia, che nella sentenza della Corte Ue, Sez. VI, 13 febbraio 2003, causa C-75/01, Commissione c. Lussemburgo, la Corte ha ritenuto che il Lussemburgo avesse attuato in modo soddisfacente l'art. 22, lett. c) della Direttiva habitat attraverso il recepimento, nel diritto nazionale, degli artt. 3.3 della Convenzione di Berna ("Each Contracting Party shall promote education and disseminate general information on the need to conserve species of wild flora and fauna and their habitats") e 13 della Convenzione sulla diversità biologica del 1992; l'art. 13 riguarda la *Public Education and Awareness*) (parr. 93-97), articoli che, secondo la Commissione, "sono in linea

I primi segnali che, nell'ambito dell'Unione europea, l'atteggiamento verso i lupi stava cambiando si possono cogliere nella già citata Risoluzione del Parlamento europeo del 24 novembre 2022 sulla protezione degli allevamenti di bestiame e dei grandi carnivori in Europa¹⁴⁹. La Risoluzione, *inter alia*, conferma il miglioramento dello *status* dei grandi carnivori, lupi e orsi in particolare, sottolineando però che ciò provoca danni agli allevamenti, aumento di costi – divenuti spesso insostenibili – per risarcimenti e misure di prevenzione. La Risoluzione ha talora toni accorati: “gli agricoltori si sentono disperati, incompresi e impotenti” (lett. A); la perdita e il ferimento di animali domestici provocano danni economici ad agricoltori e allevatori e “forti conseguenze emotive per i proprietari” (lett. P); non si trascurano, però, nemmeno le sofferenze inflitte agli animali predati (par. 2). Si ribadisce che “tutte le decisioni di gestione dovrebbero basarsi su dati scientifici e solidi e tenere conto delle prospettive ecologiche, sociali ed economiche” (lett. R)¹⁵⁰. Infine, nella Risoluzione si ‘accoglie con favore’ il fatto che la proposta del declassamento del lupo sia stata iscritta all’ordine del giorno della quarantaduesima riunione del Comitato permanente della Convenzione di Berna, e si sottolinea che “lo stato di conservazione del lupo a livello paneuropeo giustifica un allentamento dello stato di protezione e di conseguenza l’adozione” della proposta di declassamento (par. 4). Come s’è detto¹⁵¹, alla quarantaduesima riunione del Comitato, l’Unione europea si è però

di principio in grado di assicurare un’attuazione soddisfacente della direttiva” (par. 94) senza necessità di ulteriori provvedimenti nazionali attuativi (almeno così sembrerebbe, in assenza di un’esplicita affermazione della Corte). Secondo A. TROUWBORST, L. BOITANI, J.D.C. LINNELL (*Interpreting*, cit., p. 43), la Convenzione di Berna può essere utilizzata per interpretare la Direttiva habitat come “*relevant rules of international law applicable in the relations between the parties*”, ex art. 31.3.c della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, presupponendo, dunque, che, per direttive e trattati, possano valere le stesse regole di interpretazione.

¹⁴⁹ V. *supra* nota 74.

¹⁵⁰ Anche nella Relazione COM(2023) 799 final (cit. *supra* nota 69) dopo aver riconosciuto che “l’impatto del lupo sul bestiame sia modesto a livello UE e i danni complessivi appaiano tollerabili a livello nazionale” si osserva che “la concentrazione locale può mettere fortemente sotto pressione alcune aree, con conseguenze *emotive* per i proprietari di capi di bestiame e perdite economiche indirette difficili da quantificare” (par. 3.3, corsivo aggiunto).

¹⁵¹ V. *supra* par. 2.

opposta al declassamento, discostandosi così dall'opinione espressa dal Parlamento europeo.

La Risoluzione ha provocato la reazione dei ministri per l'ambiente di 12 Stati membri¹⁵² che, con una lettera del 31 gennaio 2023 indirizzata al Commissario per l'ambiente, gli oceani e la pesca, Virginijus Sinkevičius, hanno dichiarato di opporsi, nell'attuale momento di crisi globale della biodiversità, alla tendenza che emergeva dalla Risoluzione volta a indebolire la protezione del lupo¹⁵³. I ministri hanno ribadito di credere che la Commissione europea avrebbe continuato ad adottare lo stesso atteggiamento responsabile verso la protezione delle specie rare, promuovendo, al contempo, la predisposizione di strumenti e politiche tali da rendere possibile un risarcimento equo e veloce per gli eventuali danni.

Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea non ha mostrato, come invece hanno fatto la Commissione e il Parlamento, una tendenza a indebolire la protezione del lupo¹⁵⁴. Ne sono la prova alcune recenti sentenze relative a tale problema, nelle quali si evidenzia la propensione a un'interpretazione dell'art. 16 della Direttiva habitat volta a limitare le possibilità di un abuso del suo utilizzo¹⁵⁵.

Già nel 2007 la Corte si era occupata di lupi finlandesi¹⁵⁶, statuendo che “autorizzando la caccia al lupo in via preventiva, senza che sia accertata la sua idoneità a prevenire gravi danni ai sensi dell'art. 16, n. 1, lett. b)” della Direttiva habitat, la Finlandia era “venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli artt. 12, n. 1, e 16, n. 1, lett. b)” della Direttiva medesima (par. 49.1).

Successivamente, nel 2019, con la sentenza Tapiola¹⁵⁷, la Corte torna

¹⁵² Si tratta di Bulgaria, Germania, Grecia, Spagna, Irlanda, Cipro, Lussemburgo, Austria, Portogallo, Romania e Slovenia, oltre alla Slovacchia, al cui Ministro per l'ambiente si deve l'iniziativa della lettera.

¹⁵³ La lettera è reperibile sulla rete interconnessa.

¹⁵⁴ Per una panoramica della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e della sua influenza circa la sorte del lupo a seguito del declassamento v. S. ZANINI, *Sull'incerto destino*, cit., pp. 2887-2899.

¹⁵⁵ Sull'interpretazione dell'art. 16 con particolare riferimento ai lupi si veda l'ampia trattazione di A. TROUWBORST, F.M. FLEURKE, *Killing*, cit., pp. 249 ss.

¹⁵⁶ Corte Ue, Sez. II, 14 giugno 2007, causa C-342/05, Commissione delle Comunità europee c. Repubblica di Finlandia. Su questa sentenza v. J.D.C. LINNELL, A. TROUWBORST, F.M. FLEURKE, *When is it acceptable to kill*, cit., pp. 147-148.

¹⁵⁷ V. *supra* nota 107.

a occuparsi dei lupi finlandesi e dell'interpretazione dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera e), della Direttiva habitat, vale a dire la concessione di deroghe al divieto di uccisione deliberata, a titolo di caccia di gestione, di una specie protetta dalla Direttiva medesima, come, per l'appunto, il lupo. La Corte ha stabilito, *inter alia*, che tali deroghe devono definire in modo chiaro, preciso e documentato gli obiettivi perseguiti (nel caso di specie: la lotta al bracconaggio)¹⁵⁸ e devono dimostrare, sulla base di dati scientifici rigorosi, la loro idoneità a raggiungerli¹⁵⁹.

Più recentemente, nel luglio 2024, la Corte di nuovo si è pronunciata sull'interpretazione della Direttiva habitat con riferimento alle deroghe concesse dal governo del Land austriaco Tirolo per l'abbattimento di un lupo¹⁶⁰, identificato come 158MATK, responsabile dell'uccisione di circa 20 pecore. In tale sentenza la Corte ha ribadito, *inter alia*, l'applicabilità

¹⁵⁸ La Corte ha stabilito che si deve adeguatamente dimostrare che l'obiettivo perseguito non può essere raggiunto attraverso una soluzione alternativa valida. La Corte ha precisato che le deroghe, sottoposte a un controllo efficace e tempestivo, devono basarsi su criteri che garantiscano la preservazione a lungo termine dell'andamento e della stabilità sociale della specie interessata, valutando lo stato di conservazione e l'impatto che possono avere su di esso. La Corte ha altresì richiamato la necessità dell'applicazione del principio di precauzione. Secondo la Corte, l'art. 16, paragrafo 1, lettera e), della Direttiva habitat impone di fissare un numero limitato e specificato, definito su base selettiva, di esemplari oggetto di deroga al fine di evitare rischi di impatto negativo significativo. Per un ampio commento della sentenza v. S. DE VIDO, S. DAL MONICO, *Tutela dei lupi*, cit., pp. 27-45 (sp. pp. 33 ss.); Y. EPSTEIN, G. CHAPRON, *The Hunting of Strictly Protected Species: The Tapiola Case and the Limits of Derogation under Article 16 of the Habitats Directive*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2018, pp. 78-87; J. DARPÖ, *The Last Say? Comment on CJEU's Judgement in the Tapiola Case (C-674/17)*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2020, pp. 117-130; S. DE VIDO, *Science*, cit., p. 1335 ss.; sia consentito anche rimandare a M.C. MAFFEI, *Orsi e lupi in due sentenze della Corte costituzionale e della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in questa *Rivista*, 2020, spec. pp. 107 ss.

¹⁵⁹ Nonostante i frequenti richiami, nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, ai dati scientifici e all'applicazione del principio precauzionale, secondo A. TOUWBORST, L. BOITANI, J.D.C. LINNELL (*Interpreting*, cit., pp. 43-44), la Corte non costituisce "an ideal arena for science debates. [...] in a given case the Court will generally work with the best available scientific information as presented to it by the parties to the underlying dispute. This has obvious limitations. Likewise, the case law of the Court evolves over time, along with changing scientific insights".

¹⁶⁰ Corte Ue, Sez. I, 11 luglio 2024, causa C-601/22, sentenza avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Landesverwaltungsgericht Tirol nel procedimento Umweltverband WWF Österreich, ÖKOBÜRO - Allianz der Umwelt-

del principio di precauzione, già affermata nella sentenza Tapiola¹⁶¹ e si è espressa sulla nozione di ‘danno grave’ di cui all’art. 16.1 della Direttiva habitat¹⁶² e, in particolare, se tale nozione possa comprendere i danni indiretti futuri non imputabili all’esemplare oggetto di deroga¹⁶³. La Corte ha escluso che in detta nozione potessero rientrare tali danni¹⁶⁴. Meno rigorosa si è invece mostrata la Corte laddove, sempre a proposito dell’interpretazione dell’art. 16 della Direttiva habitat, si è espressa sul requisito dell’inesistenza di una misura alternativa valida per concedere la deroga. Secondo la Corte, che fa applicazione del principio di proporzionalità quale principio generale del diritto dell’Unione, la valutazione di tale requisito “richiede una ponderazione di tutti gli interessi in gioco e dei criteri da prendere in considerazione, quali i pro e i contro ecologici, economici e sociali, per individuare la soluzione ottimale”¹⁶⁵. La Corte ha ritenuto che le misure di cui alla Direttiva habitat “tengono conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nonché delle parti-

bewegung, Naturschutzbund Österreich, Umweltdachverband, Wiener Tierschutzverein contro Tiroler Landesregierung (d’ora innanzi: sentenza lupi tirolesi).

¹⁶¹ Sentenza lupi tirolesi, par. 64.

¹⁶² Secondo l’art. 16.1.b, e nel rispetto di numerose altre condizioni, possono essere concesse deroghe “per prevenire gravi danni, segnatamente alle colture, all’allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque e ad altre forme di proprietà”. La disposizione è del tutto analoga a quella dell’art. 9.1 della Convenzione di Berna.

¹⁶³ Tra tali danni figurerebbero quelli relativi a interessi macroeconomici. Infatti, per giustificare la deroga concessa per il lupo 158MATK, il Land Tirolo ha invocato tre categorie di danni verificatisi o prevedibili. Oltre ai danni direttamente imputabili a tale esemplare (“perdite economiche dirette e indirette, connesse alla perdita degli animali uccisi, nei costi aggiuntivi dovuti alla discesa anticipata dall’alpeggio, nella perdita di valore per l’allevamento, nell’aumento delle spese di mantenimento e di alimentazione degli animali ormai tenuti nell’azienda di origine, e nella riduzione, a lungo termine, dell’allevamento in azienda in caso di cessazione della monticazione”), il Land Tirolo ha fatto riferimento a danni immateriali “derivanti dalla perdita del piacere dell’allevamento e dallo stress psicologico subito dagli operatori degli alpeggi interessati”; infine, sono stati invocati danni indiretti non imputabili a 158MATK (derivanti “dall’abbandono di aziende nonché dalla conseguente riduzione del numero totale di capi di bestiame” in seguito “al mancato consumo del foraggio di alpeggio, all’imboschimento, all’incespugliamento dei pascoli, all’erosione del suolo, nonché alla perdita di biodiversità e di attrattiva del paesaggio, molto importanti per le attività ricreative e il turismo”; sentenza lupi tirolesi, par. 16).

¹⁶⁴ *Ibidem*, parr. 74 e 75.

¹⁶⁵ *Ibidem*, par. 81.

colarità regionali e locali, di modo che i costi economici di una misura alternativa tecnicamente realizzabile possono, in particolare, essere presi in considerazione come uno dei criteri da ponderare senza essere tuttavia determinanti”, con ciò escludendo che “un’altra soluzione valida possa essere immediatamente respinta per il solo motivo che il costo economico della sua attuazione sarebbe particolarmente elevato”¹⁶⁶. La Corte ha quindi concluso che, nel considerare l’inesistenza di “un’altra soluzione valida”, le autorità nazionali competenti devono “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”¹⁶⁷.

Nello stesso mese di luglio 2024, la Corte di giustizia si è invece occupata della protezione delle popolazioni spagnole di lupi situate a nord del fiume Duero¹⁶⁸ relativamente all’interpretazione di numerosi articoli della Direttiva habitat. Come s’è ricordato¹⁶⁹, tali popolazioni, insieme ad altre popolazioni di lupi specificatamente indicate, al momento della sentenza, erano incluse nell’Allegato V della Direttiva. In particolare, la Corte, riguardo all’interpretazione dell’art. 14 della Direttiva¹⁷⁰, ha stabilito che tale disposizione osta a una normativa di uno Stato (in questo caso della comunità autonoma di Castiglia e León) che disponga che i lupi possono essere cacciati in una parte di territorio statale nella quale il lupo non rientra nella tutela rigorosa dell’art. 12.1 della Direttiva

¹⁶⁶ *Ibidem*, par. 82.

¹⁶⁷ *Ibidem*, par. 86.

¹⁶⁸ Corte Ue, Sez. I, 29 luglio 2024, causa C-436/22, sentenza avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunal Superior de Justicia de Castilla e León nel procedimento Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL) contro l’Administración de la Comunidad de Castilla e León, relativamente all’interpretazione di numerosi articoli della Direttiva habitat con specifico riferimento alla protezione del lupo nella regione a nord del Duero (d’ora innanzi: sentenza lupi spagnoli). Su tale sentenza v. S. ZANINI, *Sull’incerto destino*, cit., pp. 2894 ss.

¹⁶⁹ V. *supra* nota 42.

¹⁷⁰ L’art. 14 della Direttiva habitat disciplina il regime applicabile alle specie incluse nell’Allegato V, stabilendo che prelievo e sfruttamento di esemplari di tali specie debbano comunque essere compatibili con il loro mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente.

habitat nonostante lo stato di conservazione di tale specie in quello Stato sia qualificato come “insoddisfacente-inadeguato”. Secondo la Corte occorre tener conto della relazione redatta ogni sei anni *ex art.* 17 della Direttiva, di tutti i più recenti dati scientifici, inclusi quelli risultanti dalla sorveglianza *ex art.* 11 della Direttiva e del principio di precauzione sancito all’art. 191.2 TFUE¹⁷¹.

La Corte tende a ridimensionare la portata ‘permissiva’ dell’inclusione di una specie nell’Allegato V, precisando che tale inclusione non implica che lo stato di conservazione di tale specie “debba essere, in linea di principio, considerato soddisfacente”, ma significa soltanto che essa “potrebbe” essere “oggetto di misure di gestione, a differenza delle specie incluse nell’allegato IV, lettera a) [della Direttiva habitat], che beneficiano in ogni caso del regime di rigorosa tutela di cui all’articolo 12 della medesima Direttiva”¹⁷². Se così non fosse ne risulterebbero frustrati gli obiettivi della Direttiva, tra cui quello di salvaguardare la biodiversità della fauna selvatica e mantenerla in uno stato di conservazione soddisfacente. Tale obiettivo limita il margine di discrezionalità degli Stati membri nell’adottare provvedimenti di prelievo e gestione delle specie interessate. Ne deriva che l’art. 14 .1 della Direttiva habitat va interpretato nel senso che lo sfruttamento può essere limitato o vietato se necessario a mantenere o ripristinare la specie interessata in uno stato di conservazione soddisfacente¹⁷³. In piena applicazione del principio precauzionale, la Corte ha stabilito che “provvedimenti di protezione di una specie, quali la restrizione o il divieto della caccia, possono essere considerati necessari qualora, sulla base delle migliori conoscenze scientifiche disponibili, sussista un’incertezza quanto ai rischi esistenti per il mantenimento di tale specie in uno stato di conservazione soddisfacente”¹⁷⁴.

A fronte di questa prassi ‘favorevole’ al lupo delle istituzioni dell’Unione europea, esclusa la nota stonata del Parlamento con la sua Risoluzione del 2022, sorprendono sia la proposta dell’Unione di declassare il lupo nell’ambito della Convenzione di Berna, sia il declassamento nell’ambito della Direttiva habitat. Come si è accennato in premessa, in-

¹⁷¹ Sentenza lupi spagnoli, par. 79.

¹⁷² *Ibidem*, par. 50.

¹⁷³ *Ibidem*, par. 58.

¹⁷⁴ *Ibidem*, par. 74.

fatti, dopo il declassamento del lupo da parte del Comitato permanente, nel giugno 2025 è stata adottata la Direttiva 2025/1237 per il declassamento del lupo dall'Allegato IV all'Allegato V della Direttiva habitat¹⁷⁵. Le specie animali dell'Allegato IV sono sottoposte al regime 'rigoroso' previsto all'art. 12 della Direttiva (che corrisponde, in gran parte, quanto meno per i divieti ivi previsti, all'art. 6 della Convenzione di Berna), ma anche alla possibilità di deroghe *ex art.* 16 della Direttiva (che riprende il contenuto dell'art. 9 della Convenzione di Berna). Alle specie dell'Allegato V si applica, oltre al già citato art. 16, il regime 'meno rigoroso' dell'art. 14 della Direttiva, più dettagliato rispetto al corrispondente art. 7 della Convenzione di Berna¹⁷⁶.

Anche se sarebbe stato del tutto improbabile che l'Unione europea, dopo aver proposto e ottenuto il declassamento del lupo davanti al Comitato permanente, mantenesse per tale specie il previgente regime più severo, quest'ultimo non sarebbe comunque incompatibile con la Convenzione di Berna. È infatti previsto, all'art. 12 della Convenzione, che le parti possano adottare misure più stringenti di quelle della Convenzione stessa, al fine di conservare la flora e la fauna selvatiche e i loro habitat. La possibilità di misure più rigorose non è esclusa nemmeno dalla Direttiva 2025/1237, nel cui preambolo si considera che la Direttiva habitat consente agli Stati membri di mantenere e adottare provvedimenti per una protezione ancora maggiore, purché compatibili con i trattati, come previsto dall'art. 193 TFUE; nello specifico, si chiarisce che gli Stati membri restano "liberi [...] di mantenere lo status di protezione del lupo al livello di protezione previsto per le specie di fauna rigorosamente protette"¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Come si è detto (*supra* nota 42), relativamente alla specie *Canis lupus*, l'Allegato II della Convenzione di Berna non era perfettamente corrispondente all'Allegato IV della Direttiva habitat, né l'Allegato III della Convenzione di Berna corrispondeva in tutto all'Allegato V della Direttiva. V. in proposito Documento di orientamento cit. *supra* nota 125, Tabella 1, p. 99. A seguito della Direttiva 2025/1237 la voce relativa a *Canis lupus* nell'allegato IV è stata soppressa e nell'Allegato V la voce relativa a *Canis lupus* con tutte le sue articolazioni territoriali è stata sostituita dal mero riferimento a *Canis lupus* (art. 1 della Direttiva 2025/1237).

¹⁷⁶ Va comunque ricordato che, anche prima del declassamento, la protezione del lupo entro i confini dell'Unione europea non era omogenea, come risulta dalle specificazioni ed eccezioni territoriali contenute negli allegati della Direttiva habitat; v. *supra* nota 42.

¹⁷⁷ Sesto paragrafo preambolare della Direttiva 2025/1237. È quanto, del resto, ha

Una protezione più severa, rispetto al nuovo regime applicabile ai lupi, sembra sarà quello del Portogallo che, durante l'esame della proposta di Direttiva sul declassamento del lupo, ha dichiarato che, come previsto dallo stesso art. 193 TFUE, avrebbe notificato alla Commissione, entro il termine di recepimento della Direttiva di declassamento, la propria decisione di mantenere il rigoroso *status* di protezione in vigore per i lupi iberici nel proprio territorio nazionale¹⁷⁸.

Il declassamento del lupo dall'Allegato IV all'Allegato V della Direttiva *habitat*, così come previsto nella Direttiva 2025/1237, suscita le stesse preoccupazioni che sono state espresse dalle organizzazioni ambientaliste e dagli esperti relativamente al declassamento nell'ambito della Convenzione di Berna¹⁷⁹. Per riprendere brevemente quanto si è sopra esposto, stupisce la disinvoltura con cui Commissione, Parlamento e Consiglio hanno interpretato i dati scientifici dai quali gli esperti (scientifici) avevano tratto la conclusione che il lupo non dovesse essere declassato. Questa disinvoltura è ancora più sorprendente visto il ruolo fondamentale che il principio di precauzione riveste per la politica dell'Unione europea in materia ambientale *ex art.* 191.2 TFUE e, più specificatamente, per l'importanza che la stessa Direttiva *habitat* attribuisce alla ricerca scientifica anche per il conseguimento dei suoi fini¹⁸⁰ e per i numerosi riferimenti

fatto la Spagna che, con il decreto ministeriale TED/980/2021, ha incluso tutta la popolazione spagnola di lupi, anche a nord del fiume Duero, nell'elenco nazionale delle specie selvatiche in regime di tutela rigorosa, nonostante il diverso regime previsto dalla Direttiva per i lupi a nord o sud del Duero, prima del declassamento di tutti i lupi (v. sul punto sentenza lupi spagnoli, par. 75).

¹⁷⁸ Dichiarazione del Portogallo in Fascicolo interistituzionale: 2025/0058(COD), 9212/25 ADD 1, 23 maggio 2025. Precedentemente, il Portogallo, pur non essendosi opposto, a suo tempo, alla proposta di declassamento presentata al Comitato permanente della Convenzione di Berna, al momento dell'adozione della relativa proposta di decisione, aveva chiarito che avrebbe mantenuto la sua politica di conservazione del lupo nel suo territorio.

¹⁷⁹ Si veda ad esempio la posizione IUCN in *Concerns over the EU's wolf downlisting proposal*, cit. e quella espressa dalla LCIE nel suo *Statement*, cit.

¹⁸⁰ Art. 18 della Direttiva *habitat*: "1. Gli Stati membri e la Commissione promuovono la ricerca e le attività scientifiche necessarie ai fini degli obiettivi di cui all'articolo 2 e dell'obbligo enunciato all'articolo 11. Essi procedono ad uno scambio di informazioni per garantire un efficace coordinamento della ricerca attuata nell'ambito degli Stati membri e della Comunità. 2. Particolare attenzione sarà annessa alle attività scien-

all'utilizzo dei dati scientifici contenuti nelle sue disposizioni¹⁸¹. La connotazione essenzialmente politica della decisione sul declassamento appare evidente anche in considerazione di quanto prescrive l'art. 19 della Direttiva habitat: le modifiche degli allegati devono essere "necessarie per adeguare [gli allegati] al progresso tecnico e scientifico"¹⁸²: il requisito, in questo caso, sembra essere stato, quanto meno, sottovalutato dalle istituzioni dell'Unione.

5. Conclusioni

Homo homini lupus scriveva Plauto nel III secolo avanti Cristo¹⁸³. Alla luce dei recenti sviluppi sopra illustrati, sarebbe il caso di concludere ora che *homo lupi lupus*?

In realtà, i declassamenti del *Canis lupus* non trasformano questa specie da rigorosamente protetta a cacciabile. Ai lupi 'declassati' si applica, comunque, un regime volto a garantirne la conservazione in uno stato soddisfacente e 'out of danger' (art. 7 della Convenzione di Berna); spetterà agli Stati gestire tale regime nel rispetto delle disposizioni della Convenzione e della Direttiva e delle loro finalità¹⁸⁴. Studi scientifici

tifiche necessarie per l'attuazione degli articoli 4 e 10 e verrà incentivata la cooperazione transfrontaliera tra Stati membri in materia di ricerca".

¹⁸¹ Secondo G. LOUETTE, D. ADRIAENS, D. PAELINCKX, M. HOFFMANN (*Implementing the Habitats Directive: How Science Can Support Decision Making*, in *Journal for Nature Conservation*, 2015, p. 27), "science plays a major role in the implementation of the Habitats Directive".

¹⁸² Ex art. 19, per le modifiche degli Allegati I, II, III, V e VI basta la maggioranza qualificata in Consiglio, mentre per le modifiche all'Allegato IV occorre l'unanimità. Sulle procedure di emendamento degli Allegati v. A. TROUWBORST, F.M. FLEURKE, *Killing*, cit., pp. 243-244.

¹⁸³ *Asinaria*, atto II, scena IV.

¹⁸⁴ Questo emerge chiaramente dalle considerazioni di S. ZANINI (*Sull'incerto destino*, cit., pp. 2894 ss.) che evidenzia il ruolo centrale che, a tale fine, può rivestire la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. La stessa Commissione europea, nella Relazione COM(2023) 799 final (cit. *supra* nota 69), a giustificazione della sua proposta di declassamento rispetto agli allegati della Convenzione di Berna, ha ricordato che le misure adottate ex art. 7 della Convenzione (in particolare la regolamentazione della caccia e l'applicazione di norme antibraconaggio), adottate con una maggiore flessibilità rispetto a quanto consentirebbe la presenza della specie

dimostrano, se ancora ce ne fosse bisogno, che la caccia del lupo non costituisce un'efficace strategia di gestione per ridurre la predazione del bestiame e gli altri danni¹⁸⁵. Questo è stato riconosciuto anche dal Comitato economico e sociale europeo nel suo Parere relativo alla proposta di direttiva che dispone il declassamento¹⁸⁶, laddove, al par. 1.2, si legge che

“i dati scientifici e tecnici dimostrano che i modelli di gestione basati sull'eliminazione dei lupi non sono efficaci nel ridurre il livello dei danni, perché mantengono un continuo conflitto tra allevamento e lupo, tranne quando il numero di lupi eliminati è tale da incidere negativamente sul loro stato di conservazione, cosa che costituirebbe una violazione della [Direttiva habitat]”.

Al contrario,

“i modelli basati su misure preventive e conformi all'esigenza di preservare un soddisfacente stato di conservazione hanno dimostrato, dati scientifici alla mano, di costituire un'alternativa adeguata per ridurre i conflitti e progredire verso la coesistenza tra lupi e attività zootecnica” (par. 1.3).

Il Comitato economico e sociale, pur prendendo atto della proposta di declassamento della Commissione e raccomandando una serie di mi-

nell'Allegato II, “dovrebbero comunque proteggere la specie e non comprometterne la sopravvivenza”. La Commissione riteneva dunque che, “fintantoché le parti rispettano l'articolo 7 della convenzione mettendo in atto misure adeguate, le minacce per il lupo quali la caccia e il bracconaggio sarebbero sufficientemente arginate anche dopo lo spostamento della specie nell'allegato III della convenzione” (par. 3.2).

¹⁸⁵ V., da ultimo, lo studio relativo alla situazione nel nordovest degli Stati Uniti di L.M. MERZ, B. CLEMM VON HOHENBERG, N.T. BERGMANN, J.T. BRUSKOTTER, N.H. CARTER, *Elusive Effects of Legalized Wolf Hunting on Human-wolf Interactions*, in *Science Advances*, 2025, reperibile sulla rete interconnessa.

¹⁸⁶ Parere del Comitato economico e sociale europeo, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 92/43/CEE del Consiglio per quanto riguarda lo status di protezione del lupo (*Canis lupus*) [COM(2025) 106 final - 2025/0058 (COD)], C/2025/3204 del 30 aprile 2025, in *GUUE* Serie C del 2 luglio 2025.

sure diverse dalla soppressione degli esemplari di lupo, ha sottolineato che

“il cambiamento dello status giuridico deve andare di pari passo con solide garanzie per garantire che lo stato di conservazione soddisfacente delle popolazioni di lupi sia mantenuto in linea con l’articolo 191 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), in particolare considerando che in oltre la metà delle regioni biogeografiche dell’UE in cui sono presenti i lupi il loro stato di conservazione rimane sfavorevole, mentre gli Stati membri devono essere dotati di strumenti più efficaci per gestire i conflitti locali e promuovere la coesistenza con le comunità rurali e l’allevamento estensivo” (par. 2.5).

Si può dunque essere ottimisti sulla sorte futura dei lupi in Europa? Qualche perplessità è d’obbligo. Occorre evitare che il declassamento sia sentito dagli Stati, relativamente alla protezione del lupo, come un ‘libera-tutti’. Il rischio, in cui sembrano essere incorsi anche l’Unione europea e molti Stati, è quello di interpretare in modo non corretto i dati scientifici relativi allo *status* del lupo e alle conseguenze dell’attuazione della sua protezione¹⁸⁷. Sussiste qualche dubbio sul fatto che una decisione prettamente politica, come quella che sta alla base dei due

¹⁸⁷ Questo rischio potrebbe, ad esempio, desumersi, a parere di chi scrive, dalle parole del Ministro dell’Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste, Francesco Lollobrigida, il quale, in occasione della presentazione della Proposta di Decisione COM(2023) 799 final (cit. *supra* nota 69) ha dichiarato, con toni compiaciuti: “La Commissione UE decide di ascoltare le richieste dell’Italia sulla protezione del lupo, promossa anche da ordini del giorno approvati dal Parlamento Italiano. Cambiare lo status, facendolo passare da ‘strettamente protetto’ a ‘protetto’, come proposto oggi dal presidente Ursula von der Leyen, è auspicabile e doveroso per garantire la sopravvivenza di altre specie messe a rischio dalla eccessiva proliferazione di questo animale. In sede europea, la nostra Nazione è stata la prima a chiedere la revisione, sulla base di dati scientifici, della direttiva Habitat per una gestione sostenibile ed efficace della fauna selvatica, sulla base di dati scientifici e non fondata su pregiudizi ideologici. Il ruolo dell’uomo deve essere di bioregolatore aiutando le specie in difficoltà e limitando lo sviluppo eccessivo di altre” (Comunicato stampa del 20 dicembre 2023, reperibile al sito del Ministero dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste). È evidente che l’interpretazione dei dati scientifici sui quali il Ministro fonda (ripetutamente) la sua posizione non è quella prospettata dagli esperti ambientalisti.

declassamenti, possa rientrare sui ‘corretti binari’ dei dati scientifici¹⁸⁸. Come si è già segnalato, la Commissione europea, in vigenza della precedente normativa più rigorosa, si è mostrata particolarmente restia ad avviare procedure per inadempimento nei confronti di quegli Stati membri sul cui territorio esistono consistenti popolazioni di lupi; una maggiore discrezionalità lasciata agli Stati nel decidere le strategie di gestione potrebbe ulteriormente allentare la vigilanza della Commissione¹⁸⁹, mentre è più che mai necessario un controllo sistematico e continuo sullo *status* delle popolazioni dei lupi¹⁹⁰. A maggior ragione potrebbero allentarsi i controlli, già blandi per la debolezza insita nel sistema dei *dossier*¹⁹¹, del Comitato permanente della Convenzione di Berna.

È auspicabile, dunque, che le strategie di gestione, troppo spesso finalizzate ad accontentare le istanze di allevatori e operatori economici tramite l’eliminazione diretta degli esemplari, non trascurino le buone pratiche che pongono in primo piano le misure di prevenzione e le campagne di sensibilizzazione volte a facilitare la convivenza tra popolazioni umane e lupesche¹⁹².

¹⁸⁸ È solo il caso di ricordare che nella *Strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030, Riportare la natura nella nostra vita* (Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, COM(2020)380 final, del 20 maggio 2020) si afferma che “la lotta alla perdita di biodiversità deve poggiare su una solida base scientifica” (par. 3.3.4). La *Strategia* intende riportare la biodiversità in Europa sulla via della ripresa entro il 2030 a beneficio di natura, persone e clima, definendo un quadro organico di impegni e azioni per contrastare le cause principali della perdita di biodiversità.

¹⁸⁹ Sulla discrezionalità della Commissione nell’avviare procedimenti di infrazione v. l’ampia opera di C. BURELLI, *La discrezionalità della Commissione europea nelle procedure di infrazione*, Torino, 2024.

¹⁹⁰ Come ha osservato la Corte di giustizia dell’Unione europea, nella sentenza sui lupi tirolesi, la Direttiva habitat “riguarda anche il ‘mantenimento’ di uno stato di conservazione soddisfacente” quindi “le specie che hanno raggiunto un siffatto stato di conservazione devono essere protette da qualsiasi deterioramento di tale stato. Pertanto, l’articolo 12, paragrafo 1, della direttiva in parola non può essere interpretato nel senso che la protezione prevista da tale disposizione cessa di applicarsi alle specie che hanno raggiunto uno stato di conservazione soddisfacente” (par. 44 sentenza lupi tirolesi).

¹⁹¹ Cfr. *supra* nota 89.

¹⁹² Si vedano in proposito le numerose raccomandazioni del Comitato economico e sociale europeo nel parere del 30 aprile 2025 (*supra* nota 186).

ABSTRACT

*Protection of Canis lupus - Bern Convention on the Conservation of European
Wildlife and Natural Habitats - Habitats Directive*

Following a proposal from the European Union, on 6 December 2024 the Steering Committee of the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Bern, 19 September 1979) approved an amendment to the Appendices of the Convention downgrading the wolf (Canis lupus) from Strictly protected fauna species (Appendix II) to Protected fauna species (Appendix III). Similarly, on 17 June 2025 the European Parliament and the Council adopted a directive amending the Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora in order to downgrade the wolf from Annex IV (Animal and plant species of Community interest in need of strict protection) to Annex V (Animal and plant species of community interest whose taking in the wild and exploitation may be subject to management measures). These two amendments provoked a worried reaction from some environmental organizations, in primis the IUCN, and many international experts. The article retraces the events that affected the status of the wolf in the framework of the Bern Convention and of the European Union. It is intended to highlight some inconsistencies as regards the wavering behaviour of States and the European Union and to raise some concerns about the uncertain fate of the wolf in Europe.

La tutela giuridica del suolo si rafforza. E l'Amministrazione?*

ALESSIO MARTINI

SOMMARIO: 1. La premessa fattuale: lo 'stato di salute' dei suoli. – 2. La premessa giuridica: la 'codificazione' mancata. – 3. *Soil monitoring law*: verso una direttiva quadro 'per' il suolo? – 4. *Nature restoration law* e rapporti con la matrice ambientale suolo. – 5. L'impatto sull'ordinamento nazionale: alcune questioni da dirimere. – 6. La prima: serve un riassetto delle funzioni amministrative e dell'organizzazione per la tutela del suolo? – 7. La seconda: si va verso un vincolo conformativo per la salute dei suoli? – 8. La terza: le nuove norme sulla gestione dei siti contaminati impattano sul procedimento di bonifica?

1. *La premessa fattuale: lo 'stato di salute' dei suoli*

Una riflessione giuridica sulla matrice ambientale suolo deve prendere le mosse da due premesse fondamentali: una fattuale, empirica e oggettiva e l'altra di ordine giuridico-normativo. La premessa fattuale concerne il fatto che i suoli sono gli *habitat* più ricchi di biodiversità, custodiscono risorse naturali preziose come l'acqua, sono in grado di stoccare CO₂ e, quindi, mitigare i cambiamenti climatici e i relativi effetti, come siccità e alluvioni¹. Ciononostante, i suoli a livello globale versano in un cattivo "stato di salute".

* Contributo realizzato nell'ambito del PRIN "PA-LIVES Public Administration and Legal Instruments for Valuing Ecosystem Services".

¹ Per uno sguardo d'insieme sulla matrice suolo si vedano: P. PILERI, *Che cosa c'è sotto. Il suolo, i suoi segreti, le ragioni per difenderlo*, Milano, 2015; M. CASA, P. PILERI,

I dati tecnici e scientifici certificano, infatti, l'avanzare su scala globale del fenomeno della desertificazione, ossia del processo di degrado², causato da fattori antropici e da variazioni del clima, che porta alla riduzione o alla perdita della produttività dei suoli, delle specie vegetali e animali ivi viventi, nonché delle sue ordinarie funzioni ecosistemiche. Sostanzialmente, un suolo degradato perde la sua capacità di fornire servizi ecosistemici, essenziali anzitutto per la sopravvivenza stessa dell'uomo, tra cui la produzione di acqua e cibo³.

Il suolo sopra tutto, Milano, 2017; P. PILERI, *Dalla parte del suolo. L'ecosistema invisibile*, Roma-Bari, 2024.

² Ai sensi dell'art. 1, lett. a) della *United Nations Convention to Combat Desertification* (UNCCD), per desertificazione si intende “*land degradation in arid, semi-arid and dry sub-humid areas resulting from various factors, including climatic variations and human activities*”. Il degrado si collega alla “*reduction or loss, in arid, semi-arid and dry sub-humid areas, of the biological or economic productivity and complexity of rainfed cropland, irrigated cropland, or range, pasture, forest and woodlands resulting from land uses or from a process or combination of processes, including processes arising from human activities and habitation patterns, such as: soil erosion caused by wind and/or water; deterioration of the physical, chemical and biological or economic properties of soil; and long-term loss of natural vegetation*” (art. 1, lett. f).

³ I servizi ecosistemici sono i processi e le funzioni svolti dagli ecosistemi naturali. Sono tradizionalmente identificati in chiave antropocentrica, nel senso che sono i servizi che la natura fornisce all'uomo e che sono direttamente connessi con la sua sopravvivenza. Secondo la classificazione del *Millennium Ecosystem Assessment*, sono classificati per tipologia: fornitura (cibo, acqua, materie prime etc.), regolazione (dell'aria, dell'acqua, del clima etc.), supporto (conservazione di *habitat* e organismi viventi) e culturali (aspetti estetico-paesaggistici *in primis*). Per approfondire: R. COSTANZA ET AL., *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, in *Nature*, 387, 1997, pp. 253 ss.; G.C. DAILY, *Nature's services: Societal Dependence on Natural Ecosystems*, Washington D.C., 1997. I seguenti contributi offrono invece una prospettiva giuridica dei servizi ecosistemici: A. FARÌ, *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Napoli, 2013; A. LALLI, *I servizi ecosistemici e il capitale naturale: una prospettiva giuridico-istituzionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2017, 195-196, pp. 39 ss.; M. CAFAGNO, D. D'ORSOGNA, F. FRACCHIA, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2018, pp. 713 ss.; M. CARRER, *I servizi ecosistemici. Note per una critica costituzionale*, in *Quaderni amministrativi*, 2020, pp. 128 ss.; N. GRANATO, *Profili di valorizzazione della natura. Servizi ecosistemici e capitale naturale*, in *Giustamm.it*, 16/2021; C. COLOGNESE, N. GRANATO, *Natural Capital and Ecosystem Services - Legal Aspects*, in G. ANTONELLI ET AL. (eds.), *Biodiversity Laws, Policies and Science in Europe, the United States and China*, Cham, 2024, pp. 57 ss.; D. PALAZZO, *Tutela e valorizzazione dei servizi ecosistemici, potere amministrativo e analisi economica del diritto*, in *Diritto amministrativo*, 2025,

Pur lasciando ad altri settori scientifici il compito e la competenza di esaminare in modo approfondito le caratteristiche fisiche e biochimiche, le funzioni del suolo e i numerosi dati che ne evidenziano le condizioni, ci si limiterà a porre l'attenzione su alcuni degli aspetti più significativi che riguardano i suoli europei e che si collegano direttamente alle norme che verranno esaminate nel prosieguo del presente contributo⁴.

In primo luogo, è opportuno avere contezza della velocità e dell'intensità con cui il fenomeno si manifesta. Secondo il *Soil Atlas 2024*, il 23% del territorio europeo è soggetto a desertificazione e sono almeno tredici gli Stati membri colpiti da tale fenomeno, tra cui l'Italia, che figura tra quelli più a rischio⁵; tra il 2008 e il 2017 il territorio ad alto rischio di desertificazione è aumentato di un'area pari alla somma delle superfici della Grecia e della Slovacchia⁶. Dunque, si tratta di un problema ambientale che assume ormai i contorni dell'emergenza.

In secondo luogo, si osserva che la desertificazione è un fenomeno complesso determinato da una combinazione di fattori, antropici e naturali. A incidere sono soprattutto quelli antropici, esemplificati dall'agricoltura industriale e intensiva, dalla deforestazione e dall'urbanizzazione o, più in generale, dal processo di impermeabilizzazione dei suoli per

pp. 419 ss. Per un approfondimento sui servizi ecosistemici del suolo: M. MUNAFÒ (a cura di), *Consumo del suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, Report SNPA n. 46/2025; R. SANTOLINI, *Servizi ecosistemici e sostenibilità*, in *Ecoscienza*, 3/2010, pp. 20 ss.

⁴ Per una ricostruzione giuridica delle funzioni del suolo: F. DE LEONARDIS, *Il suolo come "infrastruttura ambientale" e il ruolo dei rifiuti organici per la sua tutela*, in *Nuove Autonomie*, 1/2022, pp. 42 ss. e la bibliografia ivi citata. L'Autore sottolinea, in particolare, le caratteristiche di non rinnovabilità, limitatezza e strategicità del suolo, che assumono una rilevanza anche giuridica. Si vedano inoltre: ID., *Verso un ampliamento delle ragioni di tutela del suolo: la valorizzazione dei suoi servizi ecosistemici*, in questa *Rivista*, 2025, pp. 31 ss.; E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urbanistica e appalti*, 2014, pp. 129 ss.; W. GASPARRI, *Suolo bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà*, in *Diritto pubblico*, 2016, pp. 69 ss.; L. CONSONNI, *Suolo e servizi ecosistemici*, in M. CAFAGNO, G. CAVALIERI (a cura di), *Servizi ecosistemici e tutela giuridica dell'ambiente*, Milano-Udine, 2025, pp. 205 ss.; R. MÍGUEZ NÚÑEZ, *La proprietà ecologica*, Napoli, 2025, pp. 47-53.

⁵ HEINRICH, BÖLL, STIFTUNG & OTHERS, *Soil Atlas 2024*, p. 14.

⁶ CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Combattere la desertificazione nell'UE: di fronte a una minaccia crescente occorre rafforzare le misure*, 2018, p. 11.

realizzare opere e infrastrutture⁷. Ne deriva che, per poter essere efficaci, gli interventi e le soluzioni a tutela del suolo devono essere necessariamente integrati.

In terzo luogo, la desertificazione produce diversi effetti⁸, tra cui la perdita di sostanza organica e della biodiversità. La sostanza organica, pur essendo la componente minore in termini quantitativi del suolo, costituisce la più importante di riserva di carbonio organico del Pianeta, ‘ospita’ organismi viventi, favorisce la diversità biologica e influenza la produttività dei suoli: a una maggiore presenza di sostanza organica corrisponde una maggiore fertilità dei suoli⁹. La perdita di carbonio organico pone quindi un rischio di sicurezza alimentare, riduce la capacità del suolo di trattenere e filtrare acqua e di assorbire CO₂¹⁰ e mette a rischio la sopravvivenza stessa delle specie e l'erogazione dei servizi ecosistemici. Ciò ha quindi un riflesso diretto sul suolo stesso e sulla biodiversità, che risulta essere minacciata in generale dai cambiamenti di uso del suolo, siano essi legati allo svolgimento di attività agricole¹¹ o a processi di impermeabilizzazione. Queste ultime due ‘patologie’, la perdita della sostanza organica e della biodiversità, sono tra le acquisizioni più recenti della scienza giuridica e, insieme alle altre da tempo più note e afferenti alla desertificazione, rendono indubbiamente ancora più urgente una “codificazione” integrata a tutela del suolo.

⁷ Le statistiche sono consultabili sulla rete interconnessa sul sito dell'Agenzia europea dell'ambiente.

⁸ L. MONTANARELLA, G. TOTH, *Desertification in Europe*, 15th Congress of the International Soil Conservation Organization 18-23 May 2008, Budapest, reperibile sulla rete interconnessa.

⁹ A. BENEDETTI, S. MARCALI, *La qualità del suolo: chiave delle produzioni sostenibili*, in *Italian Journal of Agronomy*, 4(1), 2009, pp. 13 ss.; M. PAGLIAI, *Conoscenza, conservazione e uso sostenibile del suolo: aspetti fisici e morfologici*, in *Italian Journal of Agronomy*, 4(3), 2009, pp. 151 ss.; C. CIAVATTA, C. MARZADORI, M. MAZZON, *Lo stato di salute dei suoli in Italia*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1/2024, pp. 427 ss.

¹⁰ A tal fine, la FAO ha elaborato la “*Global Soil Organic Carbon Sequestration Potential Map*” per indicare le potenzialità di cattura di CO₂ dei suoli in ogni regione geografica, nonché lo *stock* di carbonio organico.

¹¹ L. CABERNARD, S. PFISTER, S. HELLWEG, *Biodiversity impacts of recent land-use change driven by increases in agri-food imports*, in *Nature Sustainability*, 7, 2024, pp. 1512 ss.

2. *La premessa giuridica: la 'codificazione' mancata*

Alla luce di quanto evidenziato, la premessa giuridica risulta, per certi versi, sorprendente se si considera che ancora non si rinviene un vero e proprio *corpus* normativo dedicato al suolo. Tenuto conto che il diritto scaturisce dalla realtà fattuale e che quest'ultima ci restituisce una situazione ecologica dei suoli critica, ci si attenderebbe un quadro giuridico unitario, sebbene complesso, dedicato alla sua protezione, quantomeno analogo a quello riservato alle altre matrici ambientali¹².

Come ben evidenziato in dottrina¹³, invece, la tutela giuridica del suolo si fonda su disposizioni disarticolate, eterogenee e, spesso, dotate di scarsa effettività; il diritto positivo fatica a creare norme di conservazione e di promozione della salute dei suoli, anche in ragione del fatto che le tradizionali caratteristiche di funzionamento del diritto mal si conciliano con quelle dei suoli¹⁴.

La disomogeneità è il precipitato fisiologico della complessa natura relazionale del suolo che, sol che si consideri il profilo ecologico, rappresenta una risorsa naturale in grado di generare ulteriori risorse, fornire servizi ecosistemici e fungere da *habitat* per numerose tipologie di organismi viventi. Se poi si ragiona sotto un profilo giuridico ed economico, il suolo è il 'bene' ambientale che, più di tutti, risulta suscettibile di appropriazione ed è oggetto dell'esercizio di diritti, quali il diritto di proprietà, e libertà, in particolare quelle connesse con la sfera economica¹⁵.

¹² I riferimenti principali sono alla direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, alla direttiva (UE) 2024/2881 relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (che rifonda le precedenti direttive 2004/107/CE e 2008/50/CE), nonché al regolamento (UE) 2024/1991 sul ripristino della natura che si unisce alle direttive 'Habitat' e 'Uccelli' per la tutela degli ecosistemi e delle specie viventi.

¹³ F. DE LEONARDIS, *Il suolo come "infrastruttura ambientale"*, cit., pp. 52-57.

¹⁴ Le stesse scienze 'dure' lo hanno messo in evidenza: la norma è dotata di generalità e astrattezza ma i suoli sono profondamente diversi tra loro; per essere effettiva, la norma ha bisogno di 'certezze' che l'attuale conoscenza scientifica sui suoli non possono dare; il diritto ragiona per classificazioni proprietarie, ma il suolo costruisce ecosistemi complessi e interconnessi (E. ALBLAS ET AL., *Bridging Law and Soil Science to Promote Soil health*, in *European Journal of Soil Science*, 76, 4/2025).

¹⁵ F. GIGLIONI, *La proprietà al cospetto della modifica costituzionale dell'art. 9*, in *Munus*, 2023, pp. 599-600. La dottrina civilistica negli ultimi anni ha evidenziato la necessità di una 'conversione' in chiave ecologica del diritto di proprietà, con una

Dunque, senza una visione sistemica e integrata, la tutela giuridica del suolo viene a costruirsi su disposizioni eterogenee che regolano attività diverse che incidono direttamente sul suolo – l'agricoltura, l'urbanistica, la tutela paesaggistica e dei corpi idrici, la gestione dei rifiuti e le bonifiche – ma che solo in via eventuale e indiretta si occupano della protezione di tale matrice ambientale. Conseguentemente, a risentirne è proprio l'effettività della tutela ambientale del suolo e delle questioni a essa connesse, *in primis* quelle sociali.

A riprova di ciò valgono i seguenti esempi.

L'agricoltura è una delle attività antropiche che incide maggiormente sui suoli. In ambito europeo, è noto che l'Unione abbia competenza concorrente con gli Stati in materia di agricoltura (art. 4, par. 2, TFUE) e che sia la stessa Unione a definire e attuare una politica agricola comune, la c.d. PAC (art. 38, TFUE). Ebbene, la PAC, varata nel 1962, nasceva storicamente con l'obiettivo di sostenere una produzione agricola europea che fosse in grado di soddisfare la crescente domanda di mercato. Nella prospettiva della PAC, quindi, il suolo è sempre stato un 'vettore' legato alla produzione agricola, non un bene ambientale da curare. Solo nelle ultime due versioni si è affermata, sia pure in modo timido¹⁶, una tutela

ricaduta diretta *in primis* sui suoli: M. PENNASILICO, "Proprietà ambientale" e "contratto ecologico": un altro modo di soddisfare i bisogni, in *Rassegna di diritto civile*, 2018, pp. 1261 ss.; E. MARSEGLIA, *La funzione ambientale della proprietà*, in *Giustizia civile*, 2024, pp. 605 ss.; R. MÍGUEZ NÚÑEZ, *op. cit.*

¹⁶ La Comunicazione "La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio" COM(2010) 672 relativa alla PAC 2013-2020 è stata la prima a tentare di orientare le misure per l'agricoltura verso la valorizzazione, tra le altre, delle caratteristiche di sequestro del carbonio e di conservazione di sostanza organica all'interno dei suoli (§ 3.2). A titolo esemplificativo, il pacchetto di norme della PAC 2013-2020 prevedeva: incentivi per l'allestimento di sistemi agroforestali e per investimenti in tecnologie silvicole che garantiscano un uso sostenibile del terreno, nonché indennità per costi aggiuntivi e mancati guadagni per vincoli derivanti dalle direttive Habitat, Uccelli e Acque (artt. 21, 23 e 30, Regolamento n. 1305/2013 sul Fondo di sviluppo rurale); obblighi per gli Stati di mantenere in buone condizioni agronomiche e ambientali i suoli non più produttivi (art. 94, Regolamento n. 1306/2013 sul finanziamento e il monitoraggio della PAC); pagamenti aggiuntivi per gli agricoltori che attuavano pratiche agricole benefiche per il clima e l'ambiente ed equivalenti, come la copertura invernale del suolo, per il raggiungimento di obiettivi di qualità dei suoli (art. 43 e Allegato IX, Regolamento n. 1307/2013 sui pagamenti diretti agli agricoltori). La nuova PAC 2023-2027 prende forma nel contesto del *Green Deal* e di nuove strategie chiave, quali la strategia sulla biodiversità COM(2020)

indiretta dei suoli per incentivare gli stessi agricoltori a conservarne almeno le caratteristiche di produttività.

Analogamente, in ambito nazionale si dispone di un reticolato di norme che incidono ‘sul’ suolo ma che non hanno come bene della vita da tutelare ‘il’ suolo. Anche in questo caso manca una visione d’insieme a tutela della matrice in questione che, al più, viene in rilievo quale bene o risorsa da tutelare in via accessoria. A tal proposito, si prendano a riferimento, in particolare, le norme contenute nel D.Lgs. n. 152/2006 (Codice dell’ambiente), nonché alcuni atti di pianificazione e programmazione generale.

Ratione materiae, le norme ‘dedicate’ al suolo all’interno del Codice dell’ambiente trovano collocazione, come previsto anche dall’art. 1, nella Parte Terza e nella Parte Quarta che, rispettivamente, recano “Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall’inquinamento e di gestione delle risorse idriche” e “Norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati”.

La peculiarità della Parte Terza è che mette insieme norme di tutela sia del suolo sia dei corpi idrici, ma la disciplina della tutela del suolo assume di fatto carattere ancillare a quella delle acque ed emerge solo sotto il profilo del rischio idraulico e idrogeologico. Lo si coglie anzitutto nella Sezione I “Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione”. L’art. 53 prevede che le disposizioni “sono volte ad assicurare la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione”; l’art. 54, nel definire i concetti giuridici rilevanti, si riferisce esclusivamente alla “difesa del suolo” (lett. u), intendendola come “il complesso delle azioni ed attività riferibili alla tutela e salvaguardia

380 e “Dal produttore al consumatore” COM(2020) 381, con obiettivi ambiziosi di ripristino degli ecosistemi terrestri, di interruzione della perdita di nutrienti nei suoli e di riduzione dell’uso di fertilizzanti in agricoltura. Il nuovo ‘pacchetto’ PAC intensifica la tutela del suolo: l’efficiente gestione del suolo diventa uno degli obiettivi generali della PAC e si accompagna a un sistema di condizionalità che sanziona gli agricoltori che ricevono pagamenti per interventi non conformi ai criteri di gestione obbligatori (Regolamento (UE) 2021/2115: art. 6, par. 1, lett. e; art. 12, par. 1; Allegato III; si v. anche il Regolamento (UE) 2021/2117). Inoltre, i fondi FEAGA e FEASR possono finanziare misure tecnologiche necessarie per monitorare condizioni, progressi e impatti della PAC sulle superfici (artt. 7 e 25, Regolamento (UE) 2021/2116).

del territorio, dei fiumi, dei canali e collettori, degli specchi lacuali, delle lagune, della fascia costiera, delle acque sotterranee, nonché del territorio a questi connessi, aventi le finalità di ridurre il rischio idraulico, stabilizzare i fenomeni di dissesto geologico, ottimizzare l'uso e la gestione del patrimonio idrico, valorizzare le caratteristiche ambientali e paesaggistiche collegate”.

Completano il quadro le successive norme della Sezione I, che disegnano l'architettura amministrativa delle funzioni di pianificazione, programmazione e attuazione delle finalità di cui all'art. 53. In questo caso, il suolo viene in rilievo più come fattore di 'rischio' da gestire che come matrice da monitorare, tutelare e valorizzare nelle sue funzioni ecosistemiche. Le norme del Codice dell'ambiente infatti regolano la formazione dei distretti idrografici, l'attribuzione di competenze amministrative e l'elaborazione da parte delle autorità di bacino dei piani di bacino distrettuale che, per l'appunto, si occupano della difesa del suolo, oltre che della corretta gestione del patrimonio idrico territoriale. Dunque, la tutela del suolo 'insegue' quella delle acque sia da un punto di vista normativo che amministrativo.

La Parte Terza è priva di norme anche sotto il profilo 'patologico' più conosciuto, quello della desertificazione; fa eccezione l'art. 93, che però si limita a riconoscere alle regioni una specifica competenza nel designare le aree c.d. vulnerabili, rinviando di fatto gli interventi veri e propri allo schema amministrativo costruito con la legge 4 giugno 1997, n. 170 di ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite per combattere la desertificazione (UNCCD).

Vi è poi la Parte Quarta del Codice dell'ambiente che, come detto, disciplinando gli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati, viene tradizionalmente accostata alla tutela dei suoli¹⁷. È

¹⁷ Sul tema si vedano, *ex multis*: P. DELL'ANNO, *Bonifiche e recupero funzionale dei siti contaminati*, in *Il diritto dell'economia*, 2006, pp. 697 ss.; L. PRATI, *La giurisprudenza in tema di bonifiche dopo il D.Lgs. n. 152/2006*, in questa *Rivista*, 2007, pp. 838 ss.; G. GAVAGNIN, *In tema di rifiuti e bonifiche*, in questa *Rivista*, 2014, pp. 90 ss.; E. FERRARI, *Le bonifiche dei siti contaminati come attività amministrative di ripristino*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 5/2015, pp. 199 ss.; R. LEONARDI, *L'oggettivizzazione della responsabilità in tema di bonifiche ambientali e l'affermazione dell'ambiente come bene inviolabile*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2019, pp. 1548 ss.; F. GRASSI, *Le bonifiche per lo sviluppo*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 3/2020, pp. 123 ss.;

evidente, infatti, che la maggior parte delle operazioni di bonifica e ripristino ambientale ricada sui suoli. Lo stesso legislatore appronta un impianto definitorio nel quale il sito viene definito come l'area territoriale geografica "intesa nelle diverse matrici ambientali (suolo, materiali di riporto, sottosuolo ed acque sotterranee) e comprensiva delle eventuali strutture edilizie e impiantistiche presenti", mentre per sito contaminato si intende quello "nel quale i valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR) (...) risultano superati", vale a dire nel quale il superamento dei "livelli di contaminazione delle matrici ambientali (...) richiede la messa in sicurezza e la bonifica". L'indicazione di "suolo, materiali di riporto, sottosuolo ed acque sotterranee" quali matrici ambientali del sito rispetto alle quali verificare il grado di contaminazione rende indubbio l'ancoraggio alla matrice suolo nella disciplina del procedimento di bonifica. Nondimeno, la disciplina delle bonifiche non può esaurire il quadro di tutela dei suoli perché, come detto, risponde a una patologia, a situazioni di rischio e di danno ambientale conseguenti a una contaminazione, ma nulla dispone circa la 'cura' o la gestione ordinaria conservativa e qualitativa di tale matrice.

Proprio sotto questo profilo si colgono le differenze con le altre matrici ambientali che invece già da tempo fruiscono di un quadro normativo unitario che organizza, o quantomeno integra, le discipline 'settoriali': vale per l'aria e per l'acqua, vale ormai anche per la biodiversità.

Anche al di fuori del perimetro del Codice dell'ambiente il quadro non muta sostanzialmente.

La disciplina complessa del governo del territorio annovera sia forme di pianificazione del territorio a incidenza generale, sia forme di pianificazione settoriale che si occupano della tutela differenziata o integrata¹⁸

E. BOSCOLO, *Bonifiche e risarcimento del danno ambientale: rapporti (incerti) entro la cornice della funzione di ripristino*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2021, pp. 3 ss.

¹⁸ Sul concetto di tutele differenziate e sul rapporto tra diritto amministrativo, governo del territorio e nuovi interessi da tutelare si vedano: E.M. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *La sostenibilità ambientale del territorio. Conflitto di interessi e governo multilivello*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2024, pp. 659 ss.; T. BONETTI, *Il diritto del "governo del territorio" in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Napoli, 2011; M.A. CABIDDU, *Diritto del governo del territorio*, Torino, III ed., 2020; S. CASU, *Note sul governo del territorio e tutele differenziate*, in *Giustizia amministrativa*, 2009, pp. 182 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, pp. 386 ss.; ID., *Legislazione e amministrazione nel "governo*

di specifici interessi e valori di interesse pubblico. In ogni caso, all'interno di questi piani il suolo non viene mai direttamente in rilievo sotto forma di interesse pubblico da perseguire e bene o valore ambientale da proteggere, a prescindere che si tratti dei menzionati piani di bacino¹⁹, dei piani stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico²⁰, dei piani paesaggistici²¹, dei piani del parco²², nonché degli strumenti urbanistici e territoriali²³.

del territorio” (tra Stato e Regioni), in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2024, pp. 338 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Sulla dinamica degli interessi pubblici nella pianificazione urbanistica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1992, pp. 155 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, IX ed., 2025, Torino, pp. 219 ss.; L. DI GIOVANNI, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, Napoli, 2021; M.P. GENESIN, *Le tutele differenziate*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, Milano, 2014, pp. 237 ss.; M. MICHETTI, *Organizzazione del potere e territorio. Legittimità dello Stato e livelli di governo*, Torino, 2021; A. POLICE, M. SPASIANO (a cura di), *Manuale di governo del territorio*, Torino, 2016; I. SPADARO, *Tutela dell'ambiente, aree protette e governo del territorio: spunti comparatistici e prospettive dopo la modifica dell'art. 9 Cost.*, in *ambientediritto.it*, 2024, pp. 414 ss.; P. URBANI, *Urbanistica, tutela del paesaggio e interessi differenziati*, in *Le Regioni*, 1986, pp. 665 ss.; Id., *Tutele differenziate e interessi antagonisti tra pubblici poteri*, in questa *Rivista*, 2011, pp. 138 ss.

¹⁹ I contenuti del piano di bacino sono disciplinati dall'art. 65 del TUA. Sostanzialmente, i piani di bacino programmano le azioni per la conservazione, difesa e valorizzazione del suolo e delle acque.

²⁰ Disciplinati dall'art. 67 del Codice dell'ambiente, sono approvati dalle Autorità di bacino nelle more dell'approvazione dei piani di bacino.

²¹ Ai sensi dell'art. 143, comma 1, lett. f), il piano paesaggistico comprende, *inter alia*, le “analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonché comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo”.

²² La legge 6 dicembre 1991, n. 394 sulle aree protette disciplina il piano del parco (art. 12) che persegue “La tutela dei valori naturali ed ambientali nonché storici, culturali, antropologici tradizionali” e che, tramite la tecnica della zonizzazione, può certamente concorrere alla conservazione e valorizzazione delle caratteristiche dei suoli. Vi sono poi misure di incentivazione (art. 7) in favore dei comuni e delle province il cui territorio è ricompreso in un parco che possono essere concesse anche per il risanamento del suolo.

²³ Si tenga conto che la legge urbanistica n. 1150/1942 non contiene prescrizioni di stampo ambientale volte alla tutela della matrice suolo e delle sue caratteristiche ecosistemiche nella predisposizione dei piani territoriali di coordinamento (art. 5 e ss.), dei piani regolatori generali (art. 7 e ss.) o dei programmi di fabbricazione (art. 34), nonché dei piani regolatori particolareggiati (art. 13 e ss.). Fanno eccezione eventuali

I poteri di pianificazione citati sono talvolta integrati con poteri conformativi che si risolvono, ove previsti dalla legge, nell'apposizione di vincoli che, in funzione dell'interesse pubblico da tutelare, limitano il libero disporre dei beni oggetto della valutazione da parte dell'amministrazione competente²⁴. Ciò ha una rilevanza significativa per i suoli perché ne limita, in via di principio, il libero sfruttamento, ma l'interesse pubblico in funzione e a tutela del quale tali vincoli possono essere apposti non coincide mai con la salvaguardia specifica della salute di tale matrice ambientale. È su questo livello che, come si vedrà nel prosieguo, il diritto europeo potrebbe invece determinare importanti novità per la tutela del suolo.

Le medesime considerazioni valgono anche per il PNRR che, a prescindere dalla natura giuridica che gli si riconosca²⁵, destina risorse a interventi di messa in sicurezza del territorio più che alla conservazione e alla rigenerazione della matrice ambientale suolo.

In ogni caso, seppur frastagliata, una tutela giuridica dei suoli esiste e si articola su tre livelli: internazionale, europeo e nazionale.

La tutela internazionale è stata storicamente caratterizzata da un polo preponderante, quello della lotta contro la desertificazione, obiettivo suggellato peraltro dal diritto pattizio²⁶, nonché certificato anche dal

misure di tutela di applicazione regionale e locale, come le misure di riduzione del consumo di suolo e di incentivazione della rigenerazione urbana adottate dalle Regioni e dagli Enti locali nell'ambito delle competenze legislative e delle funzioni amministrative urbanistiche.

²⁴ Sono annoverabili in tale categoria i vincoli idrogeologici e idraulici (r.d.l. n. 3267/1923; r.d. n. 1126/1926), i vincoli paesaggistici (artt. 136 e 142, D.Lgs. n. 42/2004), i vincoli derivanti dal piano per il parco (art. 12, l. n. 394/1991) e i vincoli urbanistici ed edilizi, che derivano sostanzialmente dalle disposizioni di piano e dal D.P.R. n. 327/2001 (e che ricomprendono a loro volta ulteriori vincoli quali quelli stradali, cimiteriali, ferroviari, aeroportuali, sismici e forestali).

²⁵ Sul tema si veda: N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *federalismi.it*, paper 15 febbraio 2023, nonché la bibliografia ivi citata sulla natura giuridica del Piano.

²⁶ La United Nations Convention to Combat Desertification del 1994 (UNCCD) si pone l'obiettivo di contrastare e mitigare gli effetti della desertificazione a livello globale, in particolare nel continente africano. A tal fine, il globo viene suddiviso in regioni, classificate in base al grado di rischio di desertificazione e ogni Stato, anche grazie alla condivisione delle conoscenze tecniche e scientifiche all'interno degli organi della Convenzione, sono chiamati ad adottare dei piani di azione per contrastare i

Goal 15 dell'Agenda 2030 che guarda a un uso sostenibile degli ecosistemi terrestri²⁷. I livelli europeo e nazionale, come intuibile dagli esempi appena citati, risentendo anche dell'influenza dei diritti e degli interessi connessi con la gestione proprietaria dei suoli, sono stati invece caratterizzati da interventi eterogenei e poco ancorati alla conservazione e alla rigenerazione della matrice. A livello di produzione normativa, va poi osservato che il livello europeo, che viene in rilievo per l'analisi della direttiva *Soil Monitoring Law* e del regolamento *Nature Restoration Law*, è stato storicamente caratterizzato più dalla presenza di atti di *soft law* che di *hard law*²⁸.

In altri termini, quella di una codificazione per il suolo è stata finora una storia di insuccessi²⁹.

Ciononostante, questo percorso viene oggi interessato da due importanti novità in virtù delle quali sembrerebbe ragionevole sostenere che la tutela del suolo si appresti a intensificarsi, sia pure in un contesto giuridico ancora fortemente disomogeneo e disarticolato, sia da un punto di vista normativo che amministrativo. Ci si riferisce alla direttiva (UE) 2025/2360 c.d. *Soil Monitoring Law* e al regolamento (UE) 2024/1991

fenomeni connessi con la desertificazione. L'Italia, a seguito della ratifica (legge 4 giugno 1997, n. 170), fa parte della Convenzione come Paese 'donatore', ovvero sia eroga risorse in favore dei Paesi globalmente più minacciati, e come Paese 'affetto'; a tal fine, il Ministero dell'ambiente è responsabile dell'attuazione del Programma di azione nazionale per la lotta alla siccità e alla desertificazione.

²⁷ "Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss" (Goal 15, Agenda 2030).

²⁸ Si segnala, in particolare, la "Strategia dell'UE per il suolo per il 2030 Suoli sani a vantaggio delle persone, degli alimenti, della natura e del clima", COM(2021) 699, che si compone anche di una missione *ad hoc*, "A Soil Deal for Europe", con l'obiettivo di finanziare la ricerca e lo sviluppo per la promozione di suoli sani.

²⁹ È noto che la Commissione europea aveva presentato nel 2006, nell'ambito della Strategia tematica per la protezione del suolo COM(2002) 179, una proposta di direttiva istitutiva di un "quadro per la protezione del suolo", la COM(2006) 232, ritirata nel 2014. In ambito nazionale, si segnala in particolare il tentativo di approvare, in tre legislature diverse consecutive (dalla XVI alla XVIII) una legge concernente la limitazione del consumo e la promozione della rigenerazione del suolo; nell'attuale legislatura (XIX), risultano presentate diverse proposte di legge sempre sul tema (cfr. atti Senato S.42, S.51, S.842, S.1028; cfr. alla Camera le proposte di legge C.283, C.531, C.787, C.1179 e C.1430). Non si rinvencono invece atti normativi preposti alla costruzione di una disciplina quadro sulla matrice suolo.

c.d. *Nature Restoration Law*. A tal riguardo, nei prossimi paragrafi saranno esaminati i contenuti di questi due atti normativi europei pur nelle more del recepimento, dell'adattamento e dell'attuazione concreta nell'ordinamento nazionale.

3. Soil monitoring law: una direttiva quadro 'per' il suolo?

La direttiva *Soil Monitoring Law* trae origine anzitutto dalla “Strategia dell'UE per il suolo per il 2030”³⁰ lanciata nel 2021 dalla Commissione con l'ambizione di raggiungere, entro il 2050, un “buono stato di salute del suolo”, da intendersi come in grado di fornire i principali servizi ecosistemici. Per raggiungere tale obiettivo, la Commissione ha presentato una proposta di direttiva con la comunicazione COM(2023) 416 del 5 luglio 2023 che, lo si anticipa, è stata profondamente revisionata durante l'iter legislativo da parte del Parlamento e del Consiglio.

Obiettivo della direttiva, quindi, in linea con la Strategia, è quello di “*put in place a solid and coherent soil monitoring framework for all soils across the Union, to continuously improve soil health in the Union, maintain soils in healthy condition and prevent and tackle all aspects of soil degradation, with the view to achieve healthy soils by 2050 so that they can supply multiple ecosystem services at a scale sufficient to meet environmental, societal and economic needs, prevent and mitigate the impacts of climate change and biodiversity loss, increase the resilience against natural disasters and for food security and that soil contamination is reduced to levels no longer considered harmful to human health and the environment*”³¹. Alla realizzazione di questi macro-obiettivi concorrono una serie di disposizioni che possono essere raccolte attorno a tre pilastri: monitoraggio e valutazione della salute del suolo (*'soil health'*), gestione sostenibile

³⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni “Strategia dell'UE per il suolo per il 2030. Suoli sani a vantaggio delle persone, degli alimenti, della natura e del clima”, COM(2021) 699 del 17 novembre 2021.

³¹ Art. 1, par. 1, direttiva *Soil Monitoring Law*. Nel testo si farà riferimento alla versione inglese della direttiva *Soil Monitoring Law*.

del suolo (*'soil resilience'*) e gestione dei siti contaminati (*'management of contaminated sites'*)³².

In base al primo pilastro, gli Stati membri vengono gravati di un obbligo di monitoraggio dello stato di salute dei suoli (*'soil health monitoring'*). Ciascuno Stato è sostanzialmente libero di individuare i 'distretti' in base ai quali suddividere il proprio territorio e porvi conseguentemente a capo 'unità' amministrative preposte³³, ma è comunque tenuto, ai fini della raccolta dei dati, ad applicare le metodologie e gli indicatori di riferimento elaborati dalla Commissione di concerto con l'Agazia europea per l'ambiente, istituzioni che si occuperanno anche dell'organizzazione di tali dati³⁴. Dunque, le istituzioni dell'Ue mantengono la *governance*, per così dire, scientifica delle attività da svolgersi ai sensi della direttiva.

Con l'approvazione degli emendamenti alla proposta della Commissione, tali obblighi di monitoraggio diventano di fatto il nucleo duro della direttiva, giacché compongono il principale obbligo, quello appunto di monitoraggio e valutazione della salute dei suoli, posto a carico delle autorità nazionali. Con ogni evidenza, questo obbligo porrà una questione rilevante di assegnazione delle funzioni e di organizzazione amministrativa nei diversi livelli dell'amministrazione nazionale su cui si tornerà più avanti.

Il secondo pilastro è logicamente connesso al primo: accertato l'eventuale stato di degrado dei suoli, si dovrebbe intervenire con misure efficaci volte a ristabilire o conservare la salute e la 'resilienza' degli stessi. Questo profilo è il più controverso e quello su cui si sono concentrati i maggiori interventi emendativi del Parlamento e del Consiglio. Nella proposta originaria era previsto che gli Stati membri definissero almeno le pratiche di gestione sostenibile (e non) del suolo e che queste fossero coerenti con i "principi di gestione sostenibile del suolo" elencati nell'Allegato III³⁵. La *ratio* della proposta andava così nella direzione di obbli-

³² Corrispondenti rispettivamente ai capitoli II, III e IV della direttiva.

³³ Artt. 4-5.

³⁴ Gli artt. 6, 7 e 8 della direttiva stabiliscono sostanzialmente cosa misurare e come procedere alla misurazione, facendo rinvio agli Allegati I e II che hanno natura tecnica. In particolare, l'Allegato I reca i "*soil descriptors, criteria for healthy soil condition, and soil sealing and soil removal indicators*", mentre l'Allegato II riporta le metodologie da seguire per ciascun tipo di misurazione.

³⁵ Il riferimento è all'art. 10, parr. 1 e 2 della proposta. L'Allegato III della propo-

gare gli Stati membri a elaborare una sorta di codice di buone pratiche da attuare sui suoli in base allo stato accertato dopo il monitoraggio, sia pure in modo coordinato con gli altri atti e programmi derivanti dall'applicazione del diritto europeo e con le ultime conoscenze scientifiche.

Nella versione finale approvata, invece, l'obbligo cambia forma e contenuto: gli Stati non devono più espressamente definire le pratiche di gestione e sono stati stralciati i principi che ne avrebbero dovuto ispirare la definizione, devono piuttosto “*encourage, facilitate and support landowners and land managers to improve soil health and soil resilience*”. In sostanza, sembra ridursi l'onere a carico delle amministrazioni nazionali là dove comporterebbe esclusivamente attività di supporto tecnico e facilitazione in favore dei privati, in particolare dei proprietari e dei gestori di fondi valutati in cattiva salute, affinché si attivino per la loro rigenerazione. L'effettività della disposizione – ovvero sia la capacità della norma di portare alla rigenerazione dei suoli in cattiva salute – dipenderà quindi dalla capacità di ‘persuasione’, di *nudging*, da parte delle autorità competenti, inclusa la capacità di queste ultime di sostenere economicamente tali interventi.

Un parziale affievolimento in termini di impatto sembrerebbe registrarsi anche rispetto alla mitigazione del consumo di suolo. Nella proposta iniziale si richiedeva agli Stati membri di rispettare una sorta di gerarchia del consumo di suolo fondata, nell'ordine, sulla prevenzione, la riduzione o la compensazione della perdita di capacità del suolo di fornire servizi ecosistemici; tali principi avrebbero quindi potuto influenzare direttamente le scelte di pianificazione o di autorizzazione delle attività insistenti sui suoli, sia pur riconoscendo l'autonomia statale in tali materie. L'art. 11 della direttiva dispone ora espressamente che i principi non intaccano i poteri di pianificazione territoriale degli Stati e che devono

sta di direttiva includeva principi quali: la coltivazione di colture, piante e alberi più adatti al sito e al suolo; il mantenimento di un manto vegetale a protezione del suolo nei periodi più sensibili da un punto di vista ambientale; applicazione di misure specifiche per la rigenerazione delle capacità perdute del suolo di fornire servizi ecosistemici. Tali pratiche si sarebbero dovute poi coordinare con i programmi, i piani, gli obiettivi e le misure di cui all'Allegato IV, adottati ai sensi della normativa europea in materia ambientale, quali i piani nazionali di ripristino ai sensi del regolamento *Nature Restoration Law*, i piani strategici nazionali ai sensi della PAC, o le misure di conservazione dei siti Natura 2000.

comunque riferirsi alle sole ipotesi di impermeabilizzazione di nuovo suolo e rimozione dello stesso.

Ultimo pilastro è quello dei siti contaminati e potenzialmente tali³⁶, che vede l'introduzione del “*risk-based and step-wise approach*”, che si fonda sostanzialmente su un procedimento analitico e *science-based* per l'individuazione dei siti potenzialmente contaminati, la valutazione della contaminazione degli stessi e l'esecuzione di analisi di rischio sito specifica.

Il legislatore europeo richiede sostanzialmente agli Stati membri di: individuare in modo sistematico i siti potenzialmente contaminati, verificarne la contaminazione, effettuando analisi sito specifiche di rischio e curare un registro dei siti contaminati e potenzialmente tali. La *ratio* è quindi sostanzialmente analoga a quella degli obblighi di *soil health monitoring*. Si richiede, però, come si dirà più avanti, una conoscenza, per così dire, di ‘secondo livello’. Gli Stati membri non devono semplicemente costruire un registro nazionale dei siti potenzialmente contaminati dopo averne avuto notizia³⁷; il registro deve riportare i risultati del monitoraggio preventivo effettuato sui suoli – già dal *soil health monitoring* – e deve essere arricchito dei dati tecnici e scientifici raccolti *in situ*, inclusi i dati e le informazioni relativi alle operazioni in corso di svolgimento in quella porzione di territorio e gli eventi, specie se calamitosi, responsabili della contaminazione del suolo. Una volta individuati i siti potenzialmente contaminati, questi devono essere verificati, vale a dire sottoposti a indagini di campo secondo criteri di urgenza e priorità. Riguardo ai siti che dovessero risultare contaminati, gli Stati membri rimangono centrali nella determinazione di ciò che costituisce un rischio ‘inaccettabile’ per la salute umana e l'ambiente; a tal proposito, è resa obbligatoria anche l'elaborazione, secondo i principi indicati dallo stesso legislatore europeo, di una metodologia di analisi di rischio sito specifica³⁸. Ebbene, con riferimento a quest'ultimo pilastro, l'impatto più rilevante della direttiva,

³⁶ Tra cui i *brownfields*, che rilevano in quanto aree degradate il cui recupero produce valore e su cui si veda: M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Torino, 2020.

³⁷ L'Italia al momento dispone della banca dati MOSAICO curata dall'Ispra e relativa ai soli siti contaminati per i quali è stato avviato un procedimento ai sensi degli artt. 242 ss. del TUA.

³⁸ Artt. 12 e ss. della direttiva.

almeno rispetto all'ordinamento italiano che già dispone di una disciplina sulle bonifiche, sembra riguardare più l'individuazione dei siti e la costruzione di un patrimonio comune di conoscenza sui siti da gestire che non il procedimento amministrativo di bonifica³⁹.

Alla luce di questa prima disamina e al netto delle riflessioni finali svolte più avanti su alcune delle questioni che tale atto porrà in sede di recepimento nazionale si può ragionevolmente ritenere che la direttiva *Soil Monitoring Law* sia in grado di aumentare le 'ragioni di tutela del suolo'⁴⁰ per via di alcune significative novità ivi contenute.

In primo luogo, la struttura finalistica della direttiva sembra tradire la volontà del legislatore di arrivare a dotare l'ordinamento giuridico europeo di una direttiva quadro sul suolo. Va tuttavia precisato che la direttiva *Soil Monitoring Law* è probabilmente solo un punto di partenza, in quanto gli Stati non sono ancora stati onerati delle attività più pervasive per la tutela dei suoli e gli obblighi veri e propri si riducono al monitoraggio e alla rendicontazione. Per diventare 'la' direttiva quadro suolo mancherebbe ciò che è stato già previsto per le altre matrici: un obiettivo misurabile, obblighi per i soggetti pubblici e privati e misure deterrenti, come le sanzioni, che peraltro erano previste nella proposta della Commissione.

Ciononostante, il passo in avanti è evidente, perché la direttiva offre i margini per predisporre e aumentare la tutela dei suoli: da una tutela indiretta rimessa a regole e procedimenti nazionali di gestione di singole patologie o di attività con incidenza sui suoli si va verso una tutela diretta della salute della matrice ambientale. Le stesse misure di mitigazione del consumo di suolo o di gestione dei siti contaminati – che solitamente costituivano il 'gancio' per ricavare forme anticipate di tutela giuridica del suolo – anziché essere rimesse alla discrezionalità degli Stati nazionali, magari con atti normativi eterogenei, si inscrivono ora in una più ampia

³⁹ Pur introducendo la proposta di direttiva principi e criteri di gestione di tali siti, la disciplina amministrativa e operativa relativa alla bonifica, messa in sicurezza e ripristino ambientali delle aree contaminate o potenzialmente tali è rimessa agli artt. 242 e ss. del TUA. Il procedimento di bonifica, quindi, rimane un procedimento 'territoriale' nella misura in cui le regole continuano a essere dettate dal legislatore regionale e le funzioni amministrative sono esercitate, a seconda dei casi, dalle amministrazioni nazionali, regionali e locali.

⁴⁰ F. DE LEONARDIS, *Verso un ampliamento*, cit., p. 31.

cornice di tutela della matrice articolata sui citati tre pilastri. Peraltro, al di là del fatto che la direttiva *Soil Monitoring Law* sia la prima a occuparsi specificamente del suolo, risulta una sostanziale coerenza della stessa con gli obiettivi e le misure introdotte con il *Green Deal*: garantire suoli ‘sani’ in grado di fornire servizi ecosistemici, assorbire carbonio e mitigare i cambiamenti climatici contrastando i fenomeni di degrado, perdita delle funzioni e contaminazione.

In secondo luogo, benché questa direttiva difetti di alcuni elementi tipici degli atti ‘quadro’ – *in primis*, direttive aria e acqua – è anche vero che dispone di alcuni punti in comune. L’art. 1, par. 2 stabilisce espressamente che la direttiva vuole costruire il ‘*framework*’ e dettare le regole da seguire per i tre pilastri della tutela del suolo esaminati, sicché vi sia un nesso funzionale tra le attività di monitoraggio, pubblicazione dei risultati e intervento amministrativo. Ebbene, se si esamina la direttiva (UE) 2024/2881 si rinvencono norme dedicate al monitoraggio (Capo II), alla gestione della qualità dell’aria ambiente (Capo III), alla pianificazione (Capo IV), nonché all’accesso alla giustizia, al risarcimento e alle sanzioni amministrative (Capo VII); la direttiva 2000/60/CE contiene obiettivi di garanzia del ‘buono stato’ e del ‘buon potenziale ecologico’ delle acque (art. 2, par. 1 e art. 4), obblighi di suddivisione del territorio in distretti (art. 3) e di monitoraggio (art. 8) e prescrizioni in materia di pianificazione e predisposizione dell’azione amministrativa, attraverso le misure individuate dallo stesso legislatore europeo (art. 11 e Allegati) e in materia di sanzioni (art. 23).

Posto che la mancanza di un apparato sanzionatorio e di obiettivi, anche di azione, vincolanti, costituisce un *minus* rispetto agli atti citati, ciò non toglie che le amministrazioni nazionali, sulla base della direttiva *Soil Monitoring Law*, possano mettere in atto analoghi strumenti, come si dirà più avanti. Per esempio, se le amministrazioni nazionali, in attuazione della direttiva aria, sono obbligate a dotarsi di piani di gestione del traffico e attuare le misure ivi previste – si pensi alla gestione dei divieti di circolazione dei veicoli più inquinanti – allo stesso modo non sembra contrastare con le disposizioni della direttiva *Soil Monitoring Law* la programmazione di interventi per la gestione dei suoli monitorati, magari con un approccio diversificato rispetto al fondo in sé considerato e allo stato di salute. In altri termini, questa direttiva più di altre apre spazi all’azione delle amministrazioni nazionali che, se ben organizzate,

potranno elevare il livello di protezione della matrice suolo, anche attraverso la leva della compartecipazione finanziaria dell'Ue agli interventi di rigenerazione, ai sensi dell'art. 17 della direttiva.

In terzo luogo, la direttiva contempla – anche in questo caso in modo simile alle altre direttive quadro – alcune garanzie di effettività ‘dal basso’, attraverso la previsione di disposizioni sull'accesso alle informazioni e alla giustizia (artt. 19 e 22). Sarebbe, in particolare, riconosciuta a coloro che vantano “*a sufficient interest*” o che lamentano “*the impairment of a right, where administrative procedural law of a Member State requires this as a precondition*” la facoltà di adire l'autorità giudiziaria competente per contestare la legittimità sostanziale o procedurale della valutazione della salute del suolo, delle misure adottate e delle eventuali omissioni delle autorità competenti⁴¹. Spetta agli Stati stabilire cosa si intenda per interesse sufficiente e violazione di un diritto, ma questa previsione, unita a quella del periodo successivo, concernente l'espressa inclusione delle associazioni ambientaliste tra i soggetti portatori di ‘interessi sufficienti’, potrebbe aprire la strada a un contenzioso strategico per i suoli, o comunque assicurarne la tutela sulla scorta delle regole e delle procedure individuate dalla direttiva. In ogni caso, stante l'espunzione dalla direttiva approvata dell'obbligo per gli Stati di prevedere sanzioni, pur rimanendo ferma la possibilità per la Commissione di attivare procedure di infrazione nei confronti degli Stati, quella giurisdizionale rimane una strada più percorribile di quella sanzionatoria per il rispetto dell'attuazione della *Soil Monitoring Law*.

4. Nature Restoration Law e rapporti con la matrice ambientale suolo

Il secondo atto è anche quello che, sempre a livello normativo, offre attualmente la tutela giuridica del suolo più intensa: il regolamento (UE) 2024/1991 sul ripristino della natura. Come intuibile, il regolamento ha ad oggetto una matrice ambientale diversa, la biodiversità, o diversità biologica, definita dalla Convenzione di Rio come “*variability among living organisms from all sources including, inter alia, terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and the ecological complexes of which they are*

⁴¹ Art. 22, par. 1.

*part; this includes diversity within species, between species and of ecosystems*⁴².

Il regolamento fissa il *set* di regole con il quale l'ordinamento giuridico europeo intende interrompere la perdita delle specie, degli ecosistemi naturali e dei servizi ecosistemici, nonché conseguire i ventitré *Global targets for 2030* del *Global Biodiversity Framework* adottato in ambito internazionale⁴³. In particolare, a rilevare in questa sede sono il *Target 2* e il *Target 11* del *Framework*: il primo è un obiettivo di 'merito' che impegna gli Stati a ripristinare almeno il 30% delle aree degradate terrestri, il secondo di 'metodo', in quanto richiede agli Stati di programmare azioni di ripristino, mantenimento e rafforzamento delle funzioni e dei servizi ecosistemici offerti dai suoli in buona salute⁴⁴.

È indubbio, quindi, che la tutela del suolo passi anche attraverso un'efficace tutela della biodiversità e viceversa, in quanto il suolo è una componente essenziale sia per l'esistenza stessa degli ecosistemi – il pensiero va anzitutto a quelli terrestri – sia per garantirne la diversità biologica e le relazioni ecosistemiche. Così, il regolamento si propone anche di provvedere “al conseguimento degli obiettivi generali dell'Unione in materia di (...) neutralità in termini di degrado del suolo”⁴⁵.

Sulla scorta del *Global Biodiversity Framework*, il regolamento fissa obiettivi e obblighi di ripristino a carico degli Stati membri; alcuni di questi 'investono' direttamente il suolo – si pensi agli obblighi di ripristi-

⁴² Art. 2, *Convention on Biological Diversity*, Rio de Janeiro, 1992.

⁴³ Si tratta della decisione CBD/COP/DEC/15/4 del 19 dicembre 2022 adottata al termine della Conferenza delle Parti della *Convention on Biological Diversity* svoltasi a Montreal tra il 7 e il 19 dicembre 2022.

⁴⁴ Si consultino sull'argomento: F. DE LEONARDIS, *Il regolamento Nature Restoration Law come leva di trasformazione sistemica*, in S. MASINI (a cura di), *Ripristino della natura e rigenerazione territoriale*, Bari, 2025, pp. 3 ss.; E. CISCATO, *Il carattere trasformativo del Regolamento europeo sul ripristino della natura nelle politiche ambientali*, in questa *Rivista*, 2024, pp. 1105 ss.; M. FERRARA, *A prima lettura del regolamento sul ripristino della natura (reg. UE 2024/1991)*, in *federalismi.it*, 24/2024, pp. 114 ss.; G. PROVVISIERO, *Il regolamento sul ripristino della natura e i suoi effetti sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *federalismi.it*, 1/2025, pp. 69 ss.; I. COSTANZO, *From Sustainable Development to Ecological Integrity: sparse Signals of a Comprehensive Paradigm Shift in EU and Italian Environmental Law*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2/2024, pp. 355 ss.; E. MEZZACAPO, *La “Nature Restoration Law”: analisi delle implicazioni per gli ecosistemi agroalimentari*, in *Rivista di diritto agrario*, 3/2024, pp. 578 ss.

⁴⁵ Art. 1, par. 1, lett. b).

no degli ecosistemi terrestri, agricoli e urbani, delle pianure alluvionali e forestali – altri richiamano un intervento indiretto, come nel caso delle misure per tutelare e aumentare la diversità biologica degli impollinatori o per la messa a dimora di tre miliardi di nuovi alberi⁴⁶.

Al di là degli obiettivi, il cuore del regolamento è rappresentato dalla disciplina dei piani nazionali di ripristino. Il piano è infatti lo strumento amministrativo attraverso il quale gli Stati membri sono tenuti a dare attuazione agli obblighi europei e si caratterizza per complessità contenutistica e procedurale.

Dal punto di vista contenutistico, il piano viene elaborato a seguito di attività preliminari di monitoraggio e di ricerca volte a selezionare le misure più efficaci per il ripristino delle superfici degradate. Le misure scelte devono poi essere giustificate da un punto di vista tecnico-scientifico e devono essere accompagnate, tra le altre previsioni, da eventuali strumenti di compensazione, da un cronoprogramma degli interventi previsti, dall'individuazione degli indicatori per l'accertamento dell'efficacia degli stessi interventi, nonché dalla determinazione delle risorse finanziarie necessarie per la loro attuazione⁴⁷.

Dal punto di vista procedurale, il piano scaturisce da un procedimento multilivello che vede protagonisti l'amministrazione nazionale competente e la Commissione europea che, valutata la conformità del piano ai contenuti e agli obiettivi sanciti dal regolamento, può emanare osservazioni e pareri che devono essere tenuti in considerazione dallo Stato in vista dell'adozione definitiva del piano. Infine, è previsto un monitoraggio che sovrintende l'esecuzione del piano e che dà luogo a un ulteriore procedimento complesso che coinvolge sia il livello amministrativo nazionale sia quello europeo; la Commissione è infatti delegata ad adottare gli atti necessari con le specifiche sui metodi di monitoraggio e i livelli adeguati di soddisfazione degli obiettivi di ripristino⁴⁸.

Tuttavia, come nel caso della direttiva *Soil Monitoring Law*, manca un apparato sanzionatorio. Ferme la vincolatività del regolamento e la possibilità per la Commissione di aprire procedure di infrazione nei con-

⁴⁶ Si tratta delle disposizioni di cui al Capo II del Regolamento dedicate appunto a "obiettivi e obblighi di ripristino".

⁴⁷ Art. 15, par. 3, regolamento (UE) 2024/1991.

⁴⁸ Art. 23, regolamento (UE) 2024/1991.

fronti degli Stati membri che non dovessero dare attuazione alle norme, al momento l'attuazione concreta del regolamento ricade principalmente sull'azione amministrativa degli Stati membri. Al riguardo, il Parlamento italiano con la legge di delegazione europea 2024 ha delegato il Governo ad adottare le norme di adeguamento all'interno dell'ordinamento nazionale. Esaminando i principi e i criteri di esercizio della delega, si ricava l'intenzione del legislatore di affidare l'attuazione del regolamento a una complessa organizzazione amministrativa. Per quanto riguarda gli obblighi di ripristino, le autorità competenti sono state individuate nel Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica e nel Ministero dell'Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste⁴⁹. Per ciò che concerne invece l'attuazione specifica del piano di ripristino, l'esecutivo è incaricato di individuare le ulteriori amministrazioni competenti⁵⁰.

Fermo restando che l'efficacia del regolamento in questione dipenderà sostanzialmente dai piani di ripristino nazionale, sembrano potersi rinvenire anche in questo caso elementi a favore di un ampliamento della tutela giuridica del suolo.

Le disposizioni sono infatti definite anche per il suolo, lo si nota dalla sua complessa qualificazione all'interno del regolamento. Difatti, la salute del suolo è sia componente ecosistemica potenzialmente oggetto di misure di ripristino che 'indicatore' per la valutazione dello stato della diversità biologica all'interno dei medesimi ecosistemi da ripristinare. A titolo esemplificativo, garantire il buono stato di habitat come le formazioni erbose inserite tra gli ecosistemi terrestri dell'Allegato I imporrà indubbiamente misure di ripristino anche a tutela dei suoli, che pertanto dovranno essere 'riservati' a tale scopo; allo stesso tempo, il rafforzamento della biodiversità degli ecosistemi agricoli e forestali passa attraverso

⁴⁹ L'art. 18, comma 2, lett. a) della legge 13 giugno 2025, n. 91 individua funzioni e competenze 'esclusive' e 'concorrenti'. Sulle competenze esclusive, il MASE risulta incaricato del ripristino degli ecosistemi degradati terrestri, costieri e d'acqua dolce, urbani, fiumi e pianure alluvionali, nonché della gestione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili ricadenti negli ecosistemi terrestri e marini soggetti agli obblighi del regolamento; il MASAF è invece preposto al ripristino degli ecosistemi degradati agricoli e forestali. Sulle competenze condivise, vale a dire il ripristino degli ecosistemi marini degradati e delle popolazioni di impollinatori e la messa a dimora di tre miliardi di nuovi alberi, dovrà essere l'esecutivo a definire i rispettivi perimetri di azione.

⁵⁰ Art. 18, comma 2, lett. b), l. n. 91/2025.

la valutazione di indicatori, tra cui lo stato dello *stock* di carbonio organico nei suoli.

Inevitabilmente, ciò porrà un tema, come si è già detto per la direttiva *Soil Monitoring Law* e come si vedrà nel prosieguo, di coordinamento di funzioni amministrative, soggetti e piani. Per tornare agli esempi menzionati, se un determinato fondo verrà interessato da un piano di ripristino che preveda misure migliorative o conservative anche del suolo, è evidente che questo ‘vincolo’ potrebbe contrastare con le altre misure contenute nei piani insistenti sulla medesima porzione di territorio; allo stesso tempo, non è scontato che i piani di ripristino si doteranno di ‘vincoli ecosistemici’ di carattere conformativo, così come non è pacifico che tali vincoli saranno qualificati come prevalenti *ratione materiae* rispetto agli altri.

5. *L'impatto sull'ordinamento nazionale: alcune questioni da dirimere*

Nei paragrafi precedenti sono state illustrate le ragioni principali che testimonierebbero un avanzamento nella tutela giuridica del suolo a partire dai due esempi normativi proposti. In realtà, il potenziamento della tutela si coglie anche attraverso altre norme, si pensi a quelle nazionali di attuazione della strategia per la bioeconomia⁵¹, quelle europee di attuazione della strategia “Dal produttore al consumatore” per sistemi

⁵¹ A livello europeo, la bioeconomia è stata destinataria di una prima strategia nel 2012 – COM(2012) 60 “L’innovazione per una crescita sostenibile: una bioeconomia per l’Europa” – e di una seconda nel 2018, COM(2018) 73 “Una bioeconomia sostenibile per l’Europa: rafforzare il collegamento tra economia, società e ambiente”. L’Italia, coerentemente con le strategie europee, si è dotata di un Gruppo di coordinamento nazionale per la bioeconomia (GCNB) nell’ambito del Comitato nazionale per la biosicurezza, le biotecnologie e le scienze della vita della Presidenza del consiglio dei ministri (decreto istitutivo del 14 gennaio 2021; decreto di ricostituzione del Gruppo del 28 agosto 2024) con funzioni di consultazione, coordinamento delle politiche pubbliche in materia di bioeconomia e verifica dell’attuazione del contenuto della strategia ‘BIT II’ che si prefigge di far crescere entro il 2030 del 15% la performance della bioeconomia nazionale. Tra le misure attuative della bioeconomia in Italia possono essere menzionate quelle relative all’utilizzo di materia prima rinnovabile per le borse di plastica in materiale ultraleggero (art. 226-ter, D.Lgs. n. 152/2006) e per altre tipologie di prodotti monouso (art. 5, D.Lgs. n. 196/2021).

alimentari sostenibili⁵², nonché le nuove regole volte ad aumentare gli assorbimenti di carbonio del suolo nei settori dell'agricoltura e della silvicoltura⁵³.

Il diritto europeo sembra, alla luce delle precedenti battute d'arresto, aver abbracciato un approccio differenziato e tecnico. Difatti, i 'nuovi' obblighi di tutela del suolo perdono di generalità e si differenziano per settore divenendo regole di svolgimento delle attività antropiche che hanno un impatto sul suolo – i casi dell'agricoltura e della silvicoltura sono emblematici – e acquistano una natura tecnica là dove impegnano gli Stati membri a monitorare le condizioni della matrice ambientale suolo e, sulla base di questi, intervenire, per esempio con i piani di ripristino.

Solo l'attuazione di queste misure e l'eventuale avanzamento normativo potranno certificare se sia effettiva la creazione di un *corpus* normativo organico interconnesso rispetto al quale, come detto, si sconta comunque un'insopprimibile complessità regolatoria di base dovuta sia alle caratteristiche della matrice ambientale sia alla pressione di interessi e situazioni giuridiche.

Se l'ipotesi iniziale – sull'accresciuta tutela giuridica del suolo – sembrerebbe quindi ragionevolmente verificata da un punto di vista normativo, diversi interrogativi circondano il piano attuativo amministrativo che, come rilevato anche in dottrina⁵⁴, sarà essenziale per testare l'effettività di un simile *framework* normativo.

In quest'ottica, puramente prognostica, preme dedicare quindi alcune riflessioni su alcune questioni che il diritto amministrativo naziona-

⁵² Si tratta della comunicazione COM(2020) 381 della Commissione europea "Una strategia 'Dal produttore al consumatore'" che prevedeva come principale obiettivo la realizzazione di un quadro legislativo per sistemi alimentari sostenibili. Le iniziative previste dalla comunicazione riguardano alcuni aspetti direttamente connessi con l'uso del suolo, come l'aumento del sequestro di carbonio nei suoli agrari e la riduzione dell'uso di pesticidi.

⁵³ Con il regolamento (UE) 2018/841 viene sancito il principio del *no-debit*, vale a dire che gli Stati si impegnano affinché le emissioni di CO₂ siano interamente compensate da pari assorbimenti, anche nel settore della silvicoltura, della gestione sostenibile delle foreste e degli usi in generale del suolo.

⁵⁴ M. DE DONNO, *Il governo del territorio "europeo": Stato legislatore o pianificatore?*, in *Le Regioni*, 2023, pp. 995 ss. L'Autore evidenzia, in particolare, come le istituzioni dell'Unione si stiano progressivamente occupando di governo del territorio, di fatto sovrapponendosi (o sostituendosi) indirettamente all'amministrazione nazionale.

le dovrà affrontare per costruire un'amministrazione dei suoli in chiave ecologica. Data la centralità della matrice suolo, il *focus* sarà posto sulla direttiva *Soil Monitoring Law* anche se, come si vedrà, alcune considerazioni varranno anche per l'attuazione del regolamento *Nature Restoration Law*.

6. *La prima: serve un riassetto delle funzioni amministrative e dell'organizzazione per la tutela del suolo?*

I contenuti della direttiva *Soil Monitoring Law*, su tutti gli obblighi di monitoraggio, valutazione e supporto per la salute e la resilienza dei suoli (artt. 7-11), potrebbero determinare nuove o diverse funzioni a carico delle amministrazioni nazionali competenti con una conseguente riallocazione delle stesse nella geografia amministrativa. Lo stesso vale per il regolamento *Nature Restoration Law*, che impegnerà tutta l'amministrazione nazionale, da quella centrale a quella territoriale, per la cura dei piani di ripristino, dalla previsione delle misure di ripristino sino alla loro attuazione, passando per gli obblighi di monitoraggio e rendicontazione europea (artt. 21-22).

Per quanto riguarda la direttiva *Soil Monitoring Law*, si ribadisce che la principale novità riguarda la volontà del legislatore europeo di costruire una rete e un patrimonio di conoscenze sulla salute dei suoli all'interno dell'Unione europea. Ciò si traduce in obblighi a carico degli Stati membri di monitorare 'attivamente' il territorio attraverso attività di ricognizione finalizzate a determinare la capacità ecosistemica residua dei suoli e volte a individuare, in base ai dati raccolti, gli interventi più adeguati, financo quelli di riduzione dei rischi per la salute umana e l'ambiente nel caso dei siti contaminati da bonificare.

Il monitoraggio o la ricognizione del territorio per approntarne le forme adeguate di tutela non rappresentano formalmente una funzione amministrativa nuova. Funzioni e competenze in materia di governo del territorio si fondano di fatto su obblighi di monitoraggio e di classificazione del territorio che sono assolti sostanzialmente attraverso piani e programmi settoriali e territoriali. Questi atti, infatti, mappano e classificano il territorio in base a una serie di 'filtri' che corrispondono sostanzialmente agli interessi che ispirano e guidano la redazione dei piani, da

cui i citati piani di bacino, piani parco, piani paesaggistici e anche i piani urbanistici.

Nondimeno, la fornitura di servizi ecosistemici, che rappresenta sostanzialmente la chiave di lettura del concetto di salute del suolo, non è un filtro attualmente contemplato dagli strumenti di pianificazione settoriale e territoriale; nessuno dei soggetti amministrativamente preposti all'elaborazione e all'attuazione dei suddetti piani risulta specificamente tenuto a effettuare questo tipo di valutazione. La direttiva sembrerebbe però manifestare l'esigenza di integrare le attuali forme di monitoraggio e/o pianificazione del territorio con un ulteriore 'filtro', che attiene appunto alla salute dei suoli. Ciò determina, se non una nuova funzione, un mutamento del contenuto della funzione già esistente, giacché il governo del territorio e le attività di pianificazione che ne costituiscono attuazione dovrebbero contemplare anche il parametro della qualità dei suoli.

Alla luce di ciò, è bene domandarsi se non vi possano però essere delle conseguenze in ordine all'organizzazione, ossia ai soggetti che dovrebbero essere concretamente investiti della 'misurazione' della qualità dei suoli. Al riguardo, si è già ricordato che la matrice ambientale suolo non è oggetto di attenzione normativa e amministrativa sotto il profilo delle caratteristiche ecosistemiche e qualitative, bensì solo dal punto di vista della difesa e della sicurezza idraulica, come dimostra la scelta del legislatore di assorbire le 'ragioni' del suolo all'interno della gestione delle acque, di competenza delle autorità di bacino.

Seguendo questa 'prassi', ci si potrebbe attendere che proprio le autorità di bacino saranno i soggetti chiamati ad attuare il monitoraggio della salute dei suoli. Tuttavia, se si ritiene poco efficace la scelta di assorbire la tutela del suolo in quella dei corpi idrici delimitandone il perimetro alla difesa idraulica, *a fortiori* lo sarebbe la scelta di assegnare alle autorità di bacino anche i compiti di monitoraggio e valutazione della salute dei suoli. Ciò acuirebbe il *vulnus* attuale di una tutela non autonoma o comunque parziale della matrice suolo e finirebbe con l'essere peraltro una scelta poco coerente con la funzione descritta.

Invero, è sufficiente esaminare le norme del capitolo "*Monitoring and assessment of soil health*" (artt. 6-9) per dare evidenza di ciò. Gli Stati e le autorità nazionali che saranno designate dovranno accertare per ogni '*soil unit*' e all'interno di ciascun '*soil district*' i parametri di salute dei suoli, i criteri per determinare se il suolo è in buono stato, gli obiettivi non vin-

colanti di sostenibilità, gli indicatori di impermeabilizzazione e una lista di contaminanti. Segue poi, sulla base dei dati raccolti, la valutazione, da ripetere ogni sei anni, che dovrà portare tali autorità a collaborare con le altre coinvolte a livello territoriale indicando le misure opportune da intraprendere, supportando così anche i responsabili dei fondi⁵⁵.

Ebbene, l'attuale organizzazione delle autorità di bacino non è funzionale o comunque non dispone delle necessarie competenze tecniche⁵⁶ per poter effettuare questo tipo di monitoraggio e per fornire il supporto necessario alla cura dei servizi ecosistemici dei suoli. Questa attività è stata finora condotta, sia pure sotto il profilo del consumo di suolo, dal Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA), che svolge annualmente un monitoraggio del territorio nazionale fornendo dati significativi anche sui fenomeni di degrado, perdita della produttività dei suoli e perdita dei servizi ecosistemici⁵⁷. Guardando all'esistente,

⁵⁵ Art. 10.

⁵⁶ In Italia sono stati costituiti sette distretti idrografici (Alpi orientali, Fiume Po, Appennino Settentrionale, Appennino centrale, Appennino meridionale, Sardegna e Sicilia) di cui si occupano altrettante Autorità di bacino. Dall'esame delle strutture organizzative, si evince che solo l'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino centrale dispone del settore "Uso sostenibile del suolo e servizi ecosistemici", dipendente direttamente dal Segretario generale, che si occupa di "Responsabilità e coordinamento in materia di uso sostenibile del suolo e servizi ecosistemici. Monitoraggio sull'uso del suolo, sul consumo e l'impermeabilizzazione di suolo, nonché sullo stato ecologico e di salute del suolo. Attività d'integrazione della politica ambientale di competenza con le politiche di settore (agricola, forestale, industriale, ecc.) ed i relativi piani e programmi. Collaborazione e partecipazione ad organismi e organizzazioni, europei ed internazionali, e working group tematici nell'ambito di competenza. Piano di gestione dei sedimenti. Contratti di fiume" (<https://www.aubac.it/chi-siamo/organizzazione>). Allo stato non si rinvencono però sul sito dell'Autorità documenti relativi alle attività di monitoraggio specifico.

⁵⁷ Per il combinato disposto dell'art. 1, comma 2 e dell'art. 3 comma 1, lett. a) della legge 28 giugno 2016, n. 132, il Servizio nazionale a rete per la protezione dell'ambiente "concorre al perseguimento (...) della riduzione del consumo di suolo" e "svolge le seguenti funzioni: a) monitoraggio dello stato dell'ambiente, del consumo di suolo, delle risorse ambientali e della loro evoluzione in termini quantitativi e qualitativi, eseguito avvalendosi di reti di osservazione e strumenti modellistici". A tal riguardo, ogni anno l'Ispra pubblica il rapporto "Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici" (ultima edizione pubblicata il 24 ottobre 2025). Sebbene il rapporto sia dedicato al monitoraggio del fenomeno del consumo di suolo, contiene approfondimenti sulla degradazione dei suoli su base territoriale e sulla perdita di servizi ecosistemici e contiene un vero e proprio atlante fotografico su base regionale.

quindi, risulterebbe più coerente affidare il compito al SNPA, magari ampliandone le attribuzioni, piuttosto che assegnare funzioni ulteriori a quelle del Codice dell'ambiente alle Autorità di bacino. Se così fosse, sarebbe inevitabile anche una modifica dell'attuale Parte Terza del Codice, almeno nell'ottica di ridefinire la nozione di suolo e difesa del suolo.

La questione è ancora più complessa se si guarda all'attuazione del regolamento *Nature Restoration Law*. Da un lato, il monitoraggio sullo stato della biodiversità in Italia è frammentato⁵⁸; dall'altro lato, la dottrina si è ormai resa conto dell'esistenza *de facto* e dell'esigenza di una funzione amministrativa di tutela della biodiversità, o comunque di funzioni pubbliche nuove per la transizione ecologica, evidenziando con ciò la necessità di costruire un'organizzazione servente⁵⁹. È quindi probabile che tali questioni si porranno in modo ancor più viscerale proprio con riguardo al *Nature Restoration Law*.

Dunque, tornando più specificamente alla questione del monitoraggio della *soil health*, le previsioni della direttiva *Soil Monitoring Law* dovrebbero portare all'attribuzione di tali compiti in favore di un'amministrazione tecnica. In alternativa, qualora in sede di recepimento gli obblighi di monitoraggio fossero connessi ad attività di conformazione del territorio, la scelta potrebbe ricadere anche su soggetto nuovo appositamente individuato, il che conduce a una seconda questione dirimente.

⁵⁸ Ci si riferisce alla c.d. reportistica comunitaria pubblicata dall'Ispra con riferimento agli *habitat* e alle specie tutelate ai sensi del diritto europeo (<https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/biodiversita/fauna-ambiente-uomo/gestione-della-fauna-e-pareri/reportistica/reportistica-comunitaria>). Tenuto conto degli impegni del regolamento *Nature Restoration Law*, manca un monitoraggio o una banca dati integrata cui attingere.

⁵⁹ A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Napoli, 2022; F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico*, Torino, 2023, pp. 245 ss.; ID., *Il regolamento Nature Restoration Law*, cit.; E. CHITI, *Pubblica amministrazione e transizione ecologica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6/2024, pp. 736 ss.; M. DELSIGNORE, *Ambiente* (voce), in B.G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI (diretto da), *Enciclopedia del diritto. Funzioni amministrative*, Milano, 2022, p. 53; A. BONOMO, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, Bari, 2023.

7. *La seconda: si va verso un vincolo conformativo per la salute dei suoli?*

Si è detto che la direttiva *Soil Monitoring Law* apra di fatto lo spazio a un recepimento potenzialmente ampio ed estensivo della tutela dei suoli da parte degli Stati. Così come sarebbe possibile optare per un monitoraggio e una classificazione dei suoli autonomi rispetto all'attuale pianificazione di bacino, allo stesso modo è lecito domandarsi se la salute del suolo, che passi anche attraverso il ripristino di ecosistemi, potrebbe (o dovrebbe) diventare il 'filtro' di una pianificazione settoriale o territoriale nuova, non necessariamente aggiuntiva rispetto alle altre pianificazioni già esistenti⁶⁰, o comunque obiettivo di un'attività conformativa⁶¹ del territorio rispetto all'interesse ecosistemico.

Ci si interroga se, nell'ambito delle operazioni di monitoraggio, valutazione e supporto per la salute e la resilienza dei suoli vi sia spazio per

⁶⁰ In ossequio al principio di integrazione, questa nuova forma di pianificazione per il suolo e l'interesse ecosistemico a esso sotteso potrebbe farsi strada anche all'interno di un'unica pianificazione settoriale o territoriale che metta a sistema tutti gli altri interessi coinvolti. Circostanza questa che però espone a un problema di coordinamento e di bilanciamento: l'attuale stratificazione pianificatoria (piani parco, piani di bacino, piani paesaggistici, piani urbanistici e territoriali), infatti, già si presta a un 'conflitto' tra piani e interessi sottesi. Basti ricordare che lo stesso legislatore aveva già affidato al piano territoriale di coordinamento provinciale di cui all'art. 57, D.Lgs. n. 112/1998, il compito di semplificare e coordinare quantomeno gli interventi con valenza idrica, idraulico-forestale e naturalistica. Sul punto va opportunamente ricordato anche l'orientamento 'separatista' della Corte Costituzionale che, pur riconoscendo la pluralità di interessi (e di piani) che afferiscono all'elemento unico territoriale, ha ritenuto che tali strumenti debbano essere tenuti distinti per ragioni sia di competenza che di finalità (cfr. Corte cost. 24 ottobre 2007, n. 367). In ogni caso, non è escludibile a priori che l'attuale impostazione settoriale possa essere superata in favore di una pianificazione integrata 'a più filtri' e che la pluralità di interessi sia gestita durante la fase di gestazione del nuovo piano integrato.

⁶¹ Il riferimento è al potere conformativo della proprietà che ambisce a una gestione razionale e funzionale del territorio in funzione di un interesse pubblico. In proposito si vedano *ex multis*: M.S. GIANNINI, *Introduzione sulla potestà conformativa del territorio*, in ID., *Scritti 1984-1988*, VIII, Milano, 2006, pp. 779 ss.; G. SCIULLO, *Pianificazione territoriale e urbanistica* (voce), in *Digesto discipline pubblicistiche*, 1996; P. URBANI, *L'urbanistica: oltre il culto dei piani*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2017, pp. 367 ss.; ID., *Le nuove frontiere del diritto urbanistico: potere conformativo e proprietà privata*, in *pausania.it*, 2013; E. MARSEGLIA, *op. cit.*; G. BOBBIO, *Vincoli conformativi e vincoli espropriativi: una tradizionale dicotomia ancora significativa nella pianificazione del territorio*, in *Foro Amministrativo*, TAR, 2007, pp. 700 ss.

ulteriori attività di competenza statale che possano risolversi in strumenti cogenti di tutela del suolo. In altri termini, la *ratio* della direttiva si limita effettivamente alla realizzazione di una banca dati sulle condizioni di salute dei suoli europei – con una valenza essenzialmente tecnico-scientifica – oppure consente agli Stati membri di adoperarsi ulteriormente? Esplicitando, una volta accertata la precarietà dello stato di salute di un suolo, la funzione dell'autorità competente distrettuale o della singola unità amministrativa sarebbe esaurita e quest'ultima non sarebbe più in alcun modo tenuta a intervenire? Oppure si può ritenere che le nuove norme 'per' il suolo potrebbero determinare la nascita di nuovi vincoli conformativi 'per' il suolo?

Si anticipa che, dalla lettura della direttiva, sembra plausibile ricavare uno spazio aggiuntivo di azione per gli Stati, che potrebbe risolversi proprio nella costituzione di un nuovo vincolo conformativo territoriale, pur nella consapevolezza che ciò dipenderà dalla volontà politico-legislativa degli Stati di elevare il livello di tutela ambientale per il suolo facendo derivare dal recepimento di questa direttiva delle conseguenze nel medio periodo 'più verdi'.

In ogni caso, sul piano prescrittivo la *Soil Monitoring Law* impone agli Stati solo di effettuare attività di raccolta dei dati, collaborazione e supporto nelle buone pratiche di risanamento⁶². L'art. 9 della direttiva prevede che questi debbano: individuare le aree che non soddisfano i parametri di salute del suolo e per le quali dovranno offrire supporto (par. 4); informare di conseguenza la collettività, i proprietari e i responsabili dei fondi in questione e le autorità che sono tenute alla predisposizione dei piani e programmi di rilevanza europea (parr. 4, 4a e 6); individuare le aree ad alto potenziale di miglioramento tramite de-impermeabilizzazione e rigenerazione dei suoli (par. 4a). Seguono poi gli obblighi di 'facilitazione' e collaborazione (art. 10) che si sostanziano in assistenza ai privati fornendo loro informazioni e *know-how* utili per migliorare la salute dei suoli degradati, nonché obblighi di mitigazione del consumo di suolo (art. 11), che impegnano lo Stato a rispettare una serie di principi

⁶² Al riguardo, vale la pena ricordare, senza voler entrare in questioni di politica del diritto, la storica riluttanza degli Stati membri nell'accettare prescrizioni puntuali concernenti la gestione del proprio territorio. La timidezza della direttiva, soprattutto rispetto alla proposta della Commissione, che comunque prevedeva sostanzialmente obblighi di monitoraggio, va quindi valutata anche alla luce di ciò.

di minimizzazione delle nuove impermeabilizzazioni di suolo, sia pure “*Without impinging on the autonomy of the Member States with regard to spatial planning*”. Ciò premesso, non è escluso che, in una prospettiva di medio-lungo periodo, l’acquisizione obbligatoria di questi dati potrebbe giustificare un intervento normativo più corposo da parte del legislatore europeo, per esempio adottando un’effettiva direttiva quadro sul suolo con obiettivi e prescrizioni più stringenti, paragonabili a quelli già previsti per le altre matrici ambientali.

Tuttavia, ai fini del discorso in questione non rileva tanto il piano prescrittivo quanto piuttosto il perimetro di azione concesso agli Stati in sede di recepimento e attuazione della direttiva. Come già anticipato, il perimetro sembra abbastanza ampio. Lo testimonia la stessa direttiva là dove non qualifica gli obblighi e le azioni a carico degli Stati come monadi ma le inquadra nel contesto territoriale nazionale, notoriamente già affollato da piani, programmi e misure di intervento. Invero, l’art. 9, par. 4 e l’art. 10, par. 2 della *Soil Monitoring Law* richiedono di coordinare le misure di *soil health* e *soil resilience* con i piani, i programmi e le misure indicati nell’Allegato IV, tra cui i piani di ripristino adottati ai sensi del regolamento *Nature Restoration Law*, i piani nazionali ai sensi della UNCCD, i piani per la qualità delle acque di superficie e le misure di conservazione per i siti Natura 2000. In modo non dissimile, l’art. 14, par. 13 del regolamento *Nature Restoration Law* richiede agli Stati membri di coordinare i propri piani di ripristino con l’installazione degli impianti FER sul territorio, quindi combinando anche interessi di diversa natura coinvolti nei medesimi luoghi⁶³. Dunque, è già la direttiva *Soil Monitoring Law* a preoccuparsi di mettere a sistema le disposizioni ivi contenute con i territori nazionali, o meglio con le disposizioni degli altri piani di rilevanza europea, ma ciò varrà *a fortiori* sul territorio nazionale dove, come detto, la tutela differenziata degli interessi restituisce una funzione di governo del territorio articolata in una pluralità di piani settoriali.

Difatti, è sul territorio nazionale che dovranno innestarsi le attività di monitoraggio ed è il territorio nazionale al centro della ‘rete’ di piani e

⁶³ Sui possibili rapporti tra *Nature Restoration Law*, *Soil Monitoring Law* e governo del territorio, soprattutto per quanto concerne l’urbanistica, si veda: M. DE DONNO, *op. cit.*, pp. 1017-1020.

programmi; ne consegue che il recepimento della direttiva potrebbe incidere proprio su questo assetto, conformativo e pianificatorio, con conseguenze anche in ordine ai rapporti tra proprietà e funzionalizzazione pubblica della proprietà.

Una di queste conseguenze, lo si è anticipato, potrebbe essere l'apposizione di vincoli conformativi per garantire la conservazione o il ripristino della salute dei suoli e quindi dei servizi ecosistemici da questi offerti. Si immaginano tali vincoli solo come eventuali, ovverosia strumenti che l'Amministrazione appone a seguito e in ragione della preventiva ricognizione generale del territorio da effettuarsi ai sensi della direttiva *Soil Monitoring Law*, anche attraverso la preventiva redazione di un apposito strumento di pianificazione. In alternativa, il vincolo potrebbe avere una natura più tipicamente provvedimentale e scaturire da un procedimento *ad hoc* avviato dall'Amministrazione⁶⁴.

In ogni caso, l'apposizione di un vincolo di tal genere avrebbe come conseguenza una conformazione delle proprietà ricadenti nell'area monitorata e, quindi, delle attività che potrebbero essere svolte sui fondi gravati da questo vincolo 'ecosistemico'. Dunque, l'Amministrazione potrebbe imporre al destinatario del provvedimento limitazioni in ordine al libero esercizio delle attività che peggiorino o compromettano lo stato di salute del suolo, così come potrebbe indurre il medesimo soggetto ad attivarsi per il miglioramento delle condizioni del terreno. Del resto, se ci si pone in un'ottica di ripristino e non di mero monitoraggio, ferma restando l'utilità del supporto tecnico per il soggetto coinvolto già prevista dalla direttiva, è bene domandarsi come possa un'amministrazione effettivamente incidere sulla salute ecosistemica di una matrice ambientale oggetto di appropriazione senza limitarne l'uso o senza destinarla a pratiche di rigenerazione⁶⁵.

Pertanto, l'introduzione di un simile strumento vincolistico non rappresenterebbe certo una novità assoluta nel nostro ordinamento.

⁶⁴ In senso analogo a quanto avviene, per esempio, con i vincoli paesaggistici gravanti su beni non vincolati *ex lege* ai sensi dell'art. 142, D.Lgs. n. 42/2004 e che vengono quindi apposti su "impulso" della soprintendenza competente.

⁶⁵ Per un quadro generale sugli atti di pianificazione e programmazione concorrenti con quelli che dovranno essere predisposti e attuati in virtù del regolamento europeo, si veda: ASVIS, *La "Nature Restoration Law": un'opportunità per l'Italia*, Position Paper 2025, 11, reperibile sulla rete interconnessa.

Quella delineata sarebbe un'operazione non del tutto peregrina rispetto a quanto avvenuto con riferimento alla matrice acqua, anche se le due esperienze presentano elementi divergenti. La direttiva 2000/60/CE ha introdotto a livello europeo l'obbligo per ciascuno Stato di adottare piani di gestione dei bacini idrografici⁶⁶. L'ordinamento nazionale non solo aveva già precedentemente dettato una disciplina in materia prevedendo la pianificazione di bacino⁶⁷ ma, come ricordato, disponeva già anche dei vincoli idrogeologici, vincoli conformativi della proprietà funzionali alla difesa idraulica dei suoli⁶⁸. Il contesto era quindi opposto a quello odierno nel quale, invece, la direttiva *Soil Monitoring Law* impatterebbe su un ordinamento nazionale che non ha ancora disciplinato le attività di monitoraggio dei suoli, né le ha 'organizzate' in atti di pianificazione, né tantomeno dispone di vincoli di tale natura per la tutela della salute dei suoli. *Mutatis mutandis*, se la disponibilità di vincoli conformativi idrogeologici non ha posto problemi di coerenza con la successiva direttiva quadro sulle acque, l'utilizzo di vincoli conformativi e di forme di pianificazione volte alla tutela dell'interesse pubblico della salute dei suoli non dovrebbe contrastare con la *ratio* della direttiva *Soil Monitoring Law*. Anzi, la disciplina di vincoli ecosistemici per la salute dei suoli potrebbe costituire un innalzamento del livello di tutela ambientale e configurare una maggiore protezione dell'ambiente ai sensi dell'art. 193 TFUE; l'ordinamento verrebbe sostanzialmente a trovarsi in

⁶⁶ Art. 13, direttiva 2000/60/CE.

⁶⁷ Sia sufficiente ricordare quanto previsto dall'art. 3 della legge 18 maggio 1989, n. 183 sul riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo; le disposizioni sono poi state abrogate e confluite nel TUA.

⁶⁸ Per una ricostruzione completa dell'evoluzione della disciplina sulla difesa del suolo e sui vincoli idrogeologici si veda: R. STUPAZZINI, *L'amministrazione delle calamità naturali al tempo della crisi climatica. Uno studio sull'organizzazione e sull'attività amministrativa per la riduzione dei rischi*, tesi di dottorato, 2024, pp. 203 ss., nonché la bibliografia ivi citata, tra cui: E. BUOSO, *La difesa del suolo*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, Padova, 2015, pp. 571 ss.; P. URBANI, *Modelli organizzatori e pianificazione di bacino nella legge sulla difesa del suolo*, in ID. (a cura di), *La difesa del suolo*, Roma, 1993; G. GARZIA, *Difesa del suolo e vincoli di tutela. Attività amministrativa di accertamento e di ponderazione*, Milano, 2003; A. CROSETTI, *Suolo (difesa del)*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, 2005; F.C. RAMPULLA, A. ROBECCHI MAINARDI, A. TRAVI, *Uso del territorio e vincolo idrogeologico*, Milano, 1981.

una posizione di maggiore tutela rispetto alla direttiva, esattamente come accaduto nella fase di adozione della direttiva quadro sulle acque.

Dunque, l'interesse alla tutela ecosistemica del suolo sarebbe un ulteriore interesse differenziato che popolerebbe l'attuale schema di governo del territorio senza tuttavia stravolgerlo. Ciò resisterebbe anche a una potenziale crisi di rigetto: che si tratti di un piano nuovo o di un vincolo conformativo nuovo, l'interesse in questione si aggiungerebbe agli altri già oggetto di tutela differenziata⁶⁹. Va tuttavia rilevato che non si tratterebbe di un inserimento 'a costo zero', in quanto si porrebbe un tema non banale di integrazione e coesistenza del nuovo interesse differenziato alla tutela del suolo con gli altri afferenti al governo del territorio⁷⁰.

Pur ribadendo che il nuovo quadro di tutela del suolo non sembri precludere il tipo di percorso delineato, le considerazioni finora svolte saranno soggette a ulteriori questioni e criticità meritevoli di attenzione da parte della scienza giuridica con l'avanzare del recepimento della direttiva nel nostro ordinamento. Se ne segnalano alcune: le autorità preposte alla redazione dei piani settoriali e territoriali devono tener conto dei risultati del monitoraggio condotto ai sensi della direttiva *Soil Monitoring Law*? In caso di apposizione di un vincolo per la salute del suolo, che rapporto avrebbe quest'ultimo con gli altri vincoli settoriali e territoriali? Sarebbe prevalente per funzione, come stabilito dalla giurisprudenza? Come incentivare la rigenerazione dei suoli giudicati in cattivo stato? Il monitoraggio e gli eventuali vincoli avranno effetto sulla rendita dei suoli e le vicende traslative della proprietà? L'interesse pubblicistico alla

⁶⁹ In proposito si veda: M.P. GENESIN, *op. cit.*; P. URBANI, *Tutele differenziate*, cit.; F. SALVIA, C. BEVILACQUA, N. GULLO, *Manuale di diritto urbanistico*, IV ed., Vicenza, pp. 293 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, cit.; F. SALVIA, *La segmentazione dell'interesse ambientale e la sommatoria delle tutele*, in *Nuove autonomie*, 1999, pp. 509 ss.; N. GULLO, *Il coordinamento tra la pianificazione dei parchi e delle aree naturali protette e la pianificazione urbanistica*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2012, p. 237.

⁷⁰ Si tenga conto delle recenti considerazioni svolte sul rapporto tra pianificazione, servizi ecosistemici e salute pubblica: F. TRAMONTANA, *Dagli standard urbanistici ai servizi ecosistemici: una nuova idea di pianificazione del territorio?*, in M. CAFAGNO, G. CAVALIERI (a cura di), *op. cit.*, pp. 183 ss.; F. SALVIATO, *Urban Health: Integrazione tra Pianificazione Urbana e Salute Pubblica*, in M. CAFAGNO, G. CAVALIERI (a cura di), *op. cit.*, pp. 169 ss.

conservazione e rigenerazione dei servizi ecosistemici offerti dal suolo si tradurrà in limitazioni all'esercizio del diritto di proprietà privata?

8. *La terza: le nuove norme sulla gestione dei siti contaminati impattano sul procedimento di bonifica?*

Le ultime riflessioni concernono forse l'aspetto meno dirimpente della direttiva *Soil Monitoring Law*, concernente le norme sulla gestione dei siti contaminati. Si è già osservato che anche queste disposizioni, in modo non dissimile da quanto previsto dalle precedenti, puntano perlopiù alla realizzazione di una mappatura su base nazionale dei siti contaminati o potenzialmente tali e alla codificazione di una metodologia di individuazione degli stessi unitamente ai rischi per la salute e l'ambiente.

A differenza delle altre norme, però, queste dovrebbero integrarsi in un ordinamento che si è già dotato di una disciplina in materia. Alla luce di ciò, è opportuno domandarsi se e in che modo le nuove norme potrebbero incidere su tale assetto preconstituito e, in particolare, sugli annosi problemi strutturali di tale disciplina riguardanti la declinazione del principio chi inquina paga, nella prospettiva di un rafforzamento della tutela del suolo.

Partendo dall'individuazione dei siti potenzialmente contaminati, nell'attuale sistema nazionale questa scaturisce di fatto da un evento potenzialmente contaminante che viene segnalato alle autorità competenti, ai sensi dell'art. 242 TUA; ciò innesca gli opportuni controlli, le eventuali procedure di bonifica e l'inserimento dei siti che sono oggetto di tali procedure in un'apposita anagrafe costituita ai sensi dell'art. 251 TUA. In altri termini, la scoperta di un sito potenzialmente contaminato avviene principalmente su notifica all'autorità competente e non sulla base di un'attività costante e preventiva di monitoraggio.

L'art. 13 della proposta di direttiva prescrive invece che gli Stati membri "*shall systematically identify the potentially contaminated sites*" e inserirli, insieme ai siti di cui successivamente viene accertata la contaminazione, nell'apposito registro previsto dall'art. 16. Le disposizioni citate sembrerebbero quindi richiedere una ricognizione preventiva del territorio, seguendo un'impostazione analoga a quella del monitoraggio della *soil health* e, quindi, di per sé idonea a individuare e censire anche

i siti potenzialmente contaminati e contaminati che non sono stati ancora ‘notificati’ e conosciuti. Questo assunto trova conferma anzitutto nell’Allegato VII che attiene specificamente al contenuto del registro e che delinea, per ciascun sito, una sorta di diario che include, tra gli altri, l’indicazione delle coordinate geografiche, delle attività potenzialmente contaminanti svolte in quel sito, delle informazioni ambientali e delle informazioni sul rischio da contaminazione (ove già disponibili a seguito di *investigation* e *risk assessment*), nonché una *timeline* degli interventi da eseguire. L’Allegato I include invece la contaminazione dei suoli tra i *soil descriptors* che gli Stati membri valutano per determinare la salute degli stessi⁷¹. Vi è poi l’art. 9, par. 1 che prevede espressamente che l’individuazione dei siti potenzialmente contaminati debba essere effettuata tenendo conto, ove rilevanti, dei dati e delle informazioni ricavati proprio dal monitoraggio sullo stato di salute dei suoli⁷². L’art. 13, infine, richiede agli Stati membri, sulla scorta di dati scientifici, di predeterminare il rischio di contaminazione di determinate attività antropiche, quindi sempre in via anticipata; ciò significa che l’autorità competente monitorerà con priorità i siti interessati da tali attività per verificare se non vi sia effettivamente una contaminazione.

In sostanza, l’attività ordinaria e preventiva di monitoraggio sembra allargarsi ai siti potenzialmente contaminati: il patrimonio di dati e informazioni costruito soprattutto per la salute dei suoli dovrebbe cioè condurre a un’individuazione anticipata *ex lege* anche dei siti potenzialmente contaminati su cui poi effettuare una *soil investigation*.

Come detto, i siti, anche quelli potenzialmente contaminati, dovranno poi essere censiti nel registro pubblico di cui all’art. 16. Nel caso italiano, esiste già un’anagrafe nazionale dei siti che sono oggetto di procedimenti di bonifica; sarebbe quindi necessaria un’integrazione dell’art. 251 del Codice dell’ambiente, istitutivo dell’anagrafe, con la novità della direttiva secondo la quale il sito entra nel registro subito dopo il monitoraggio, anche se potenzialmente contaminato, a prescindere dal procedimento di bonifica innescato ai sensi del diritto nazionale⁷³. Resta comunque fermo

⁷¹ Si parla di *soil contamination* da metalli pesanti o da concentrazioni di sostanze organiche in rapporto ai quali gli Stati devono verificare se vi sia un rischio inaccettabile per la salute umana e l’ambiente.

⁷² Art. 9, par. 1.

⁷³ L’art. 251 del Codice dell’ambiente, rubricato “censimento ed anagrafe dei siti

quanto previsto, sia dalla direttiva sia dalla disciplina nazionale, circa la necessità di svolgere opportune verifiche ed eventuali operazioni di ripristino, riduzione del rischio e mitigazione e, conseguentemente, aggiornare il registro.

In ogni caso, la decisione circa l'accettabilità o meno del rischio sanitario e ambientale causato dalla contaminazione del sito spetta all'amministrazione nazionale. Nondimeno, come rilevato anche per il monitoraggio della *soil health*, il diritto europeo mantiene il controllo sulla metodologia di valutazione di tale rischio, richiedendo allo Stato di adottarne una – in ossequio al principio di legalità scientifica – in conformità ai principi e alle prescrizioni contenute nell'Allegato VI⁷⁴.

Non si rinvengono invece nella direttiva novità impattanti sul procedimento di bonifica e, in particolare, sulle questioni più spinose riguardanti l'accertamento della responsabilità della contaminazione e del danno ambientale⁷⁵.

da bonificare”, richiede alle regioni, sulla base dei criteri dettati dall'Ispra, di realizzare un'anagrafe dei siti che sono oggetto di procedimenti di bonifica. L'anagrafe deve riportare in particolare il sito, il soggetto responsabile della bonifica e gli enti pubblici di cui la regione si avvale in caso di inadempimento. Ciò ha portato al *dataset* 'MOSAICO' già menzionato.

⁷⁴ L'Allegato VI contiene “*phases and principles for site-specific risk assessment*” e ricalca sostanzialmente quanto già previsto dalla disciplina nazionale in materia di caratterizzazione della contaminazione e del rischio da contaminazione.

⁷⁵ Come noto, le principali questioni giuridiche inerenti alla bonifica dei siti in Italia riguardano l'accertamento della responsabilità in caso di inquinamento storico e l'individuazione del soggetto responsabile della bonifica nei casi complessi di impossibilità dell'identificazione o di successioni societarie. Per una ricostruzione degli orientamenti giurisprudenziali su detti temi si veda: L. GIZZI, *La bonifica dei siti inquinati nella giurisprudenza costituzionale ed amministrativa*, in *federalismi.it*, 13/2023, pp. 255 ss. Si può sinteticamente affermare che la giurisprudenza amministrativa abbraccia un orientamento che fa della responsabilità soggettiva e dell'accertamento di un nesso di causalità, anche solo parziale, il criterio attraverso il quale individuare il soggetto che sarà gravato degli obblighi di bonifica. Così, la responsabilità dell'inquinamento non può gravare sul proprietario incolpevole (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 7 marzo 2022, n. 1630), anche al fine di evitare che il costo dell'inquinamento sia esternalizzato e trasferito dal vero responsabile a un soggetto diverso (*ex multis*, Cons. Stato, Ad. Plen., 26 gennaio 2021, n. 3; cfr. anche Corte Ue, Sez. III, 4 marzo 2015, causa C-534/2013). Conseguentemente, non si ricava dalla normativa vigente una forma di responsabilità oggettiva o comunque di 'posizione' (Cons. Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2013, n. 21 e 13 novembre 2013, n. 25). Qualora l'Amministrazione non riesca a individuare il soggetto responsabile

L'art. 15, par. 4 dispone che, qualora fosse accertato un rischio inaccettabile, già in base alle risultanze della *investigation* o a seguito di analisi di rischio specifica, gli Stati membri dovrebbero “*ensure that the appropriate measures are taken and implemented to bring the risks to an acceptable level for human health and the environment ('risk reduction measure') without undue delay*”. La disposizione si colloca evidentemente nel solco del principio chi inquina paga – nonché dei principi di prevenzione e precauzione, richiamati nel considerando 46d) – ma allo stesso tempo potrebbe sollecitare le amministrazioni affinché le misure di riduzione del rischio siano effettivamente attuate. Allo stato non è possibile però asserire, solo sulla base di questa disposizione, se vi siano i presupposti per riconoscere, per esempio, eventuali profili di responsabilità oggettiva, o se possano essere individuati obblighi più pervasivi nei confronti delle amministrazioni nazionali, quando il soggetto responsabile non si attiva per la bonifica. Su questi temi è quindi necessario attendere il recepimento nazionale, da un lato, e l'orientamento interpretativo della Corte di Giustizia, dall'altro.

Di maggiore impatto per l'effettiva attuazione delle operazioni di bonifica potrebbe invece essere la previsione dell'art. 17 che apre al finanziamento europeo di tali attività. Il profilo finanziario, al netto della questione dell'accertamento della responsabilità dei soggetti inquinatori, costituisce infatti il principale attuale ostacolo all'esecuzione materiale degli interventi di bonifica; la possibilità che le amministrazioni nazionali

dell'inquinamento, il proprietario sarà al più tenuto a sostenere i costi degli interventi di bonifica ma non a eseguirne le operazioni e avrà comunque un diritto di rivalsa nei confronti del responsabile (Cons. Stato, Sez. IV, 18 dicembre 2018, n. 7121). In caso di vicende successive, gli obblighi di bonifica non vengono meno, quindi le operazioni saranno di competenza della nuova azienda (Cons. Stato, Ad. Plen., 22 ottobre 2019, n. 10). In dottrina si vedano: C. CARRERA, *La Corte UE (de)limita l'incidenza del diritto europeo sulla disciplina delle bonifiche*, in *Urbanistica e appalti*, 2015, pp. 63 ss.; P.M. VIPIANA PERPETUA, *La figura del proprietario di un sito inquinato non responsabile dell'inquinamento: la parola definitiva dell'Adunanza plenaria sull'interpretazione della normativa italiana*, in *Giurisprudenza italiana*, 2014, pp. 947 ss.; ID., *La soluzione “all'italiana” della posizione del proprietario di un sito inquinato non responsabile dell'inquinamento: il suggello della ECJ*, in *Giurisprudenza italiana*, 2015, pp. 1480 ss.; R. LEONARDI, *La responsabilità in tema di bonifica dei siti inquinati: dal criterio soggettivo del “chi inquina paga” al criterio oggettivo del “chi è proprietario paga”?*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2015, pp. 3 ss.; C. VIVANI, *Chi non inquina non paga? La ECJ ancora sulla responsabilità ambientale*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2015, pp. 186 ss.

possano attingere a fondi europei specifici potrebbe quindi portare a un superamento di taluni di questi problemi, quantomeno sotto il profilo dell'esecuzione degli interventi necessari per ripristinare la salute dei suoli preservando la salute umana.

ABSTRACT

*Soil health – Soil protection – Ecosystem services – Soil monitoring law
Regulatory constraints – Remediation*

The recently approved ‘Soil Monitoring Law’ Directive and Regulation (EU) 2024/1991 ‘Nature Restoration Law’ move towards strengthening the legal protection of soil and lay the foundations for a dedicated body of legislation. Given that the ‘Soil Monitoring Law’ Directive allows Member States considerable leeway in its transposition, this paper highlights reasons to believe that soil protection could be further strengthened at national level. In this regard, it is considered possible and appropriate to reorganise administrative functions and organisations and to introduce a new differentiated interest in soil health protection. In particular, the transposition of the directive could provide an opportunity to introduce regulatory constraints into land management aimed at maintaining, improving or restoring the conditions necessary for the provision of ecosystem services by soils.

Il contratto di prestazione energetica (*Energy Performance Contract*) come strumento funzionale alle politiche pubbliche di rigenerazione urbana. Tra ambiguità normative e limiti applicativi

TOMMASO TORNIELLI

SOMMARIO: 1. Rigenerazione urbana, sviluppo sostenibile e transizione energetica. Rapporto programmatico e quadro normativo multilivello. – 2. Il contratto di prestazione energetica come strumento negoziale per l'efficientamento energetico degli immobili della PA. – 2.1. La cornice di diritto europeo. – 2.2. La ricezione nell'ordinamento nazionale: dal D.lgs. n. 102/2014 al nuovo codice dei contratti pubblici del 2023. – 3. *Segue*. Varietà di modelli negoziali, tecnica legislativa e criticità applicative. L'allocazione del rischio. – 4. Conclusioni e prospettive.

1. *Rigenerazione urbana, sviluppo sostenibile e transizione energetica. Rapporto programmatico e quadro normativo multilivello*

Tra le numerose accezioni in cui può essere intesa l'immagine, a tratti nebulosa, della rigenerazione urbana¹, un dato appare indiscutibile: si

¹ Non interessa in questa sede proporre una (ennesima) definizione puntuale di rigenerazione urbana, quanto semmai ribadire, ancora una volta, la natura “polisemica”, come notato da A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, Napoli, 2018, p. 17. Il fenomeno taglia, infatti, trasversalmente i settori dell'urbanistica, (A. BARTOLINI, *Urbanistica*, in *Enc. dir., I tematici, Le funzioni amministrative*, Milano, 2022, pp. 1292 ss.), del governo del territorio (G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. feder.*, 2017, p. 603), per giungere ai temi della coesione sociale (M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, 2018, p. 787) e financo della tutela dei beni culturali (G. PIPERATA, *Rigenerazione urbana e patrimonio culturale nell'esperienza amministrativa italiana di ripresa e resilienza*, in *Aedon*, 2024). Secondo alcuni Autori,

tratta dell'intimo collegamento con le politiche di sviluppo sostenibile e di transizione energetica, sempre più importanti nell'attuale quadro socioeconomico europeo².

peraltro, la nozione stessa di rigenerazione urbana, ponendosi al crocevia di una serie ampia e disomogenea di ambiti d'intervento, rischia di dilatarsi al punto di svuotarsi di un significato giuridico proprio (in tal senso, specialmente, P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in AA.VV., *Dall'urbanistica al territorio, Valori culturali, crescita economica, infrastrutture pubbliche e tutela del cittadino*, Milano, 2020, 127, anche in *www.federalismi.it*). Per altri Autori, invece, l'indeterminatezza perimetrale della rigenerazione urbana assume un'accezione positiva, poiché consente di orientare l'azione amministrativa verso la realizzazione di politiche integrate d'intervento sul territorio, altrimenti difficilmente realizzabili isolatamente (G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana* cit. e, più di recente, G. LUPATELLI, A. DE ROSSI (a cura di), *Rigenerazione urbana. Un glossario*, Roma, 2022).

² L'Unione europea ha progressivamente configurato la transizione energetica come interesse pubblico prevalente, innalzando il livello di precettività delle proprie politiche. In questo senso, una tappa importante è stata rappresentata dalla Conferenza europea sulle città sostenibili svoltasi nel 1994 ad Aalborg, cui ha fatto seguito l'emanazione della Carta delle Città Europee per uno sviluppo durevole e sostenibile (Carta di Aalborg). Il documento, che contiene l'impegno dei firmatari ad attuare, anche a livello di governo locale, uno sviluppo urbano sostenibile, si apre con il riconoscimento del ruolo chiave dell'ambito urbano nel processo riduzione dei consumi. Dall'art. 194 TFUE – che individua tra gli obiettivi dell'azione dell'Unione la promozione del risparmio energetico, dell'efficienza e delle energie rinnovabili – si è così giunti al *Green Deal* europeo (COM (2019) 640) e al pacchetto *Fit for 55* (COM (2021) 550), con l'ambizione di ridurre del 55% le emissioni al 2030. L'urgenza determinata dalla crisi energetica e dal conflitto russo-ucraino ha poi condotto all'adozione del piano *RePowerEU* (COM (2022) 230), che ha imposto agli Stati membri di accelerare la sostituzione dei combustibili fossili con le rinnovabili, anche mediante obblighi giuridicamente vincolanti (es. "go-to areas"). In tale cornice si colloca anche la direttiva (UE) 2024/1275 sulla prestazione energetica nell'edilizia (c.d. "Case Green"), che individua la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio quale pilastro della strategia europea di decarbonizzazione, fissando obiettivi cogenti di riduzione dei consumi e di eliminazione progressiva degli immobili a più basse prestazioni. La recente direttiva (UE) 2023/2413 (RED III) e il regolamento (UE) 2022/2577 hanno ulteriormente rafforzato questo quadro, introducendo una vera e propria presunzione relativa di priorità delle rinnovabili rispetto agli altri interessi sensibili (paesaggio, beni culturali), incidendo direttamente sulla gerarchia decisionale degli Stati membri. Per una panoramica approfondita dell'impatto delle politiche europee di decarbonizzazione sul diritto pubblico dell'economia nazionale, si veda E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto pubblico*, 2021, pp. 415 ss.; ID., *La strategia europea di decarbonizzazione e il nuovo modello di disciplina dei mercati alla prova dell'emergenza ucraina*, in *Riv. reg. mercati*, 2022, pp. 3 ss. Invece, sulla differente accezione

Svincolato dalle maglie rigide dell'urbanistica tradizionale³, il moderno concetto della rigenerazione riesce ad abbracciare, anche attraverso moduli consensuali⁴, l'obiettivo di uno sviluppo urbano sostenibile⁵ in tutte le sue principali componenti: la lotta al consumo di suolo⁶ e al cambiamento climatico⁷,

della rigenerazione urbana a livello europeo, si segnala L. DI GIOVANNI, *Rigenerazione integrata europea e rigenerazione urbana nazionale: due modi diversi di intendere la trasformazione del territorio?*, in *DPCE online*, 2023, pp. 81 ss.

³ P. STELLA RICHTER, *Relazione generale*, in ID. (a cura di), *Ripensare la città e il suo diritto*, Torino, 2022, p. 3; G. PAGLIARI, *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.* 2020, p. 340.

⁴ G. AVANZINI, *La rigenerazione urbana a guida privata*, in *Riv. quadr. amb.*, 2022, p. 44, secondo cui "è infatti ormai acquisita la consapevolezza non solo che la riqualificazione e il riuso dell'esistente costituiscono il tema centrale delle scelte urbanistiche ma soprattutto che siano necessari strumenti giuridici nuovi e più flessibili, capaci di valorizzare scelte progettuali innovative e di farsi carico di obiettivi socio-economici e ambientali anche e soprattutto attraverso l'incontro tra soggetti pubblici e privati". Si veda inoltre A. PISANI TEDESCO, *Tutela ambientale e transizione ecologica: itinerari del diritto privato*, in questa *Rivista*, 2023, pp. 473 ss.

⁵ In generale, sul principio dello sviluppo sostenibile, F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010. Con specifico riferimento al rapporto tra modifiche dell'assetto urbano e sviluppo sostenibile, si segnalano M.R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. urb.*, 2022, pp. 394 ss.; M.G. DELLA SCALA, *La "città sostenibile" tra pianificazione e strumenti urbanistici integrativi*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, in D. SORACE, L. FERRARA (diretto da), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, II, Firenze, 2017, pp. 335 ss.; E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017.

⁶ Secondo A. BARTOLINI, *Urbanistica*, cit., 1295, "non c'è ombra di dubbio che il contributo più importante, dal punto di vista urbanistico, alla transizione ecologica (ed alla connessa decarbonizzazione) sia il contenimento del consumo di suolo". L'Autore nota tuttavia che il tema del consumo di suolo "è del tutto assente dall'agenda nazionale, se non a livello di alcune proposte legislative mai tradotte in legge. Il legislatore ha preferito, per ora, agire indirettamente incentivando la rigenerazione urbana e la riqualificazione energetica degli edifici". Per un approfondimento, si veda altresì E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. app.*, 2014, 135. Più di recente, G.A. PRIMERANO, *Consumo di suolo e matrici della rigenerazione*, in questa *Rivista*, 2023, pp. 529 ss.

⁷ B. TONOLETTI, *I cambiamenti climatici come problema di diritto pubblico universale*, in questa *Rivista*, 2021, pp. 37 ss.; si veda inoltre ID. *Da Kyoto a Durban. Il cambiamento climatico nel quadro internazionale*, in G.F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Quaderni Cesfin, Torino, 2013, pp. 29 ss. Si veda inoltre S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, pp. 81 ss.

la tutela dell'ambiente e della biodiversità⁸ e – non meno importante – la riduzione dei consumi energetici⁹.

Se il legame tra rigenerazione urbana e transizione energetica non è, ad oggi, particolarmente enfatizzato nella legislazione nazionale¹⁰, fatti salvi i numerosi disegni di legge che continuano a susseguirsi nel tempo¹¹,

⁸ W. TROISE MANGONI, *La protezione della biodiversità nel diritto interno, in una prospettiva di bilanciamento discrezionale con altri interessi pubblici*, in questa *Rivista*, 2023, pp. 241 ss.; L. BELVISO, *Il fitorisanamento fra nature based solutions, regole procedurali e sviluppo urbano sostenibile*, in questa *Rivista*, 2023, pp. 1079 ss.; F. MUSCO, *Nature-based Solutions. Tecniche e strumenti per le città resilienti*, in *Equilibri*, 2018.

⁹ Secondo F. SANCHINI, *Rigenerazione urbana e Costituzione*, in *www.federalismi.it*, 2024, 237, il collegamento tra “riqualificazione delle aree vulnerabili” ed art. 9 Cost. appare significativo “soprattutto nella parte in cui, all’interno del comma terzo di recente introduzione, sancisce il compito della Repubblica di tutelare (oltre che la biodiversità e gli ecosistemi) l’ambiente”. L’Autore evidenzia in particolare il ruolo della rigenerazione urbana “nella transizione energetica, potendo assicurare – attraverso una riduzione delle emissioni di gas serra – *performance* coerenti con gli obiettivi di neutralità climatica e di sviluppo sostenibile fissati a livello europeo”. Il superiore criterio direttivo della tutela ambientale diviene quindi il punto di contatto più profondo tra il modo moderno di pensare alla rigenerazione urbana e le istanze di transizione energetica necessarie ad assicurare lo sviluppo sostenibile delle città.

¹⁰ È qui sufficiente rilevare che la locuzione “rigenerazione urbana” ricorre solo in quattro occasioni nel D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e, in tutti i casi, le norme che la contemplano lo fanno in un’ottica di promozione e agevolazione, ma sempre dando per presupposta la relativa definizione. Nonostante ciò, il collegamento con la transizione energetica emerge chiaramente dal dettato normativo nazionale se si considera che l’art. 17, comma 4-*bis*, D.P.R. n. 380/2001, nel definire i casi di riduzione del contributo di costruzione, statuisce che “al fine di agevolare gli interventi di rigenerazione urbana, di decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo, di ristrutturazione, nonché di recupero e riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, il contributo di costruzione è ridotto in misura non inferiore del 20 per cento rispetto a quello previsto dalle tabelle parametriche regionali”. Sulla scarsa rilevanza assunta dalla rigenerazione urbana all’interno del D.P.R. n. 380/2001, si segnala N. DURANTE, *La rigenerazione urbana, tra buoni propositi e scarsi risultati*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2024, pp. 3-4.

¹¹ Il 4 agosto 2025 è stato presentato in Senato un nuovo disegno di legge sulla rigenerazione urbana (testo unificato NT2 dei disegni di legge n. 29, 42, 761, 863, 903, 1028, 1122 e 1131), che introduce premi volumetrici fino al 30%, incentivi fiscali, delocalizzazione per edifici in aree a rischio idrogeologico e un fondo da 3,4 miliardi di euro. Per quel che qui rileva, il nuovo disegno di legge (art. 1) “individua nella rigenerazione urbana lo strumento finalizzato al recupero del patrimonio costruito per migliorarne la qualità, l’efficienza energetica e idrica, la sicurezza sismica e la dotazione tecnologica,

esso risalta invece con chiarezza dai testi di numerose leggi regionali in materia urbanistica ed edilizia¹².

Solo per citare alcuni esempi, la Regione Lombardia ha adottato una normativa *ad hoc* sulla rigenerazione urbana – la L.R. Lombardia 26 novembre 2019, n. 18 – la quale contiene numerose norme che riflettono un legame inscindibile tra rigenerazione urbana, recupero immobiliare e riqualificazione energetica.

Tanto emerge in primo luogo dalla nozione di rigenerazione urbana che la L.R. n. 18/2019 fornisce, inserendola all'interno dell'art. 2, comma 1, lett. e), L.R. Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 e definendola quale “insieme coordinato di interventi urbanistico-edilizi e di iniziative sociali che possono includere la sostituzione, il riuso, la riqualificazione dell'ambiente costruito e la riorganizzazione dell'assetto urbano attraverso il recupero delle aree degradate, sottoutilizzate o anche dismesse, nonché attraverso la realizzazione e gestione di attrezzature, infrastrutture, spazi verdi e servizi e il recupero o il potenziamento di quelli esistenti, in un'ottica di sostenibilità e di resilienza ambientale e sociale, di innovazione tecnologica e di incremento della biodiversità dell'ambiente urbano”.

Il legame tra rigenerazione urbana e transizione energetica è ancor più chiaro dalla lettura delle modifiche che la citata L.R. n. 18/2019 ha apportato alla L.R. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, la legge per il governo del territorio lombardo¹³.

Mentre il nuovo art. 1, comma 3-*bis*, L.R. n. 12/2005 prevede oggi che la Regione Lombardia promuova “gli obiettivi della riduzione del consumo di suolo e della rigenerazione urbana e territoriale”, al fine di realizzare “un modello di sviluppo territoriale sostenibile”, anche attra-

nonché alla promozione di politiche urbane integrate e sostenibili, in modo da perseguire la coesione sociale, la tutela dell'ambiente e del paesaggio e la salvaguardia delle funzioni ecosistemiche del suolo”. Per un'analisi delle precedenti iniziative legislative nazionali in materia, si veda L. DE LUCIA, *Il nuovo testo unificato sulla rigenerazione urbana. Osservazioni critiche*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2022, pp. 7 ss.

¹² Sull'importanza crescente che sta assumendo negli ultimi anni la rigenerazione urbana all'interno della legislazione regionale, G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Ist. feder.*, 2017, pp. 651 ss.

¹³ Sugli aspetti ambientali della pianificazione territoriale lombarda prima delle modifiche alla L.R. n. 12/2005 apportate dalla L.R. n. 18/2019, si segnala E. BOSCOLO, *Principi e strumenti della pianificazione territoriale*, in A. MANDARANO (a cura di), *Il governo del territorio in Lombardia dopo il testo unico regionale*, Milano, 2007, pp. 73 ss.

verso “strumenti di partenariato pubblico-privato e di programmazione negoziata”, il successivo art. 2, comma 5 è stato modificato con l’introduzione delle lett. *c-bis* e *c-ter*, che enumerano, tra gli elementi caratterizzanti del governo del territorio, rispettivamente, “la riduzione del consumo di suolo, la rigenerazione territoriale e urbana” e “la sostenibilità ambientale e, in particolare, il risparmio di risorse territoriali, ambientali ed energetiche e il riuso di materia in un’ottica di economia circolare”.

Da ultimo, l’art. 8, comma 2, L.R. n. 12/2005, in seguito alle modifiche apportate dalla L.R. n. 18/2019, chiarisce che il documento di piano, tra l’altro, “individua, anche con rappresentazioni grafiche in scala adeguata, gli ambiti nei quali avviare processi di rigenerazione urbana e territoriale, prevedendo specifiche modalità di intervento e adeguate misure di incentivazione anche allo scopo di garantire lo sviluppo sociale ed economico sostenibile, la reintegrazione funzionale entro il sistema urbano e l’incremento delle prestazioni ambientali, ecologiche, paesaggistiche, energetiche, sismiche nonché l’implementazione dell’efficienza e della sicurezza del patrimonio infrastrutturale esistente”.

Una simile impostazione è rinvenibile pure nell’art. 1, comma 2, lett. b), L.R. Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24, che individua tra gli obiettivi del governo del territorio regionale anche quello di “favorire la rigenerazione dei territori urbanizzati e il miglioramento della qualità urbana ed edilizia, con particolare riferimento all’efficienza nell’uso di energia e risorse fisiche, alla performance ambientale dei manufatti e dei materiali, alla salubrità ed al comfort degli edifici”¹⁴.

Parole diverse, sebbene sovrapponibili a livello contenutistico, sono rinvenibili nella L.R. Lazio 18 luglio 2017, n. 7, che indica tra le finalità della “rigenerazione urbana in senso ampio” quelle di “favorire il miglioramento della qualità ambientale e architettonica dello spazio insediato, promuovendo le tecniche di bioedilizia più avanzate, assicurando più elevati livelli di efficienza energetica e lo sviluppo delle fonti rinnovabili nel rispetto della normativa vigente”.

Da ultimo – ma l’elenco di esempi in cui rigenerazione urbana e tran-

¹⁴ La L.R. Emilia-Romagna n. 24/2017 è stata oggetto di commento da parte di T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in *Ist. feder.*, 2017, pp. 681 ss. Si veda, più recentemente, G. PAGLIARI, *La legge regionale Emilia-Romagna 22 dicembre 2017, n. 24 tra vecchi e nuovi modelli pianificatori: una legge di transizione e per la transizione*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, pp. 254 ss.

sizione energetica si toccano nella legislazione regionale sarebbe ancora lungo¹⁵ – è possibile citare la L.R. Puglia 1° agosto 2008, n. 21, la quale, nel testo recentemente novellato dalla L.R. 31 dicembre 2024, n. 42, identifica quali scopi della rigenerazione urbana a livello regionale il “contrasto al consumo di suolo in un’ottica di transizione ecologica”¹⁶.

Dalla lettura delle fonti riportate, è agevole notare che il collegamento tra rigenerazione urbana e sviluppo sostenibile, declinato nei suoi assi portanti di difesa dell’ambiente, contrasto al consumo di suolo mediante recupero del costruito e riqualificazione energetica, rappresenta un elemento programmatico del governo del territorio a livello regionale¹⁷.

Tuttavia, se si cerca al di là delle enunciazioni programmatiche e delle affermazioni di principio, sorge spontaneo l’interrogativo sul significato concreto che il rapporto tra rigenerazione urbana, sviluppo sostenibile e transizione energetica possa assumere.

Viene da chiedersi, in altri termini, se l’attuale quadro normativo multilivello, oltre a proclamare obiettivi e principi di sostenibilità, appresti strumenti e istituti idonei a dare ad essi effettiva attuazione, così da tradurre il nesso tra rigenerazione urbana e transizione energetica in interventi coordinati, capaci di incidere realmente sul tessuto delle città, orientandone lo sviluppo verso benefici ambientali, sociali ed economici concreti.

Nel tentativo di dare una risposta a questa domanda, un dato sembra difficilmente contestabile: il rapporto di continenza tra rigenerazione urbana ed efficientamento energetico.

Il processo di rigenerazione urbana racchiude in sé la transizione energetica, che ne costituisce componente intrinseca e qualificante. Il rinnovamento del patrimonio edilizio e infrastrutturale, infatti, implica

¹⁵ Sia qui sufficiente il richiamo ad alcune recenti leggi regionali in materia: L.R. Abruzzo 20 dicembre 2023, n. 58; L.R. Calabria 7 luglio 2022, n. 25; L.R. Campania 10 agosto 2022, n. 13; L.R. Marche 30 novembre 2023, n. 19.

¹⁶ Art. 1, comma 2, ultimo periodo, L.R. n. 21/2008 come sostituito dall’art. 122, comma 1, lett. b), L.R. n. 42/2024.

¹⁷ Secondo T. BONETTI, *Il cambiamento climatico tra città e territori: verso nuovi paradigmi pianificatori?*, in questa *Rivista*, 2021, p. 110, sarebbe possibile osservare una vera e propria “traiettoria ordinamentale” verso il contrasto al cambiamento climatico “di cui le Amministrazioni titolari delle funzioni pianificatorie devono tener conto ai fini della costruzione dei contenuti dei propri strumenti, quasi alla stregua di contenuti eterodeterminati degli stessi”.

la piena integrazione di misure di efficientamento, decarbonizzazione e diffusione delle energie rinnovabili, la cui concreta attuazione possa tradursi in benefici effettivi e misurabili per la collettività.

La qualità di un progetto di rigenerazione urbana dipende dunque in maniera determinante dalla componente energetica, la quale riveste una valenza, in un certo senso, predittiva sulla complessiva buona riuscita dello stesso.

In questo senso, non è casuale che, tra i capitoli dedicati al piano *REPowerEU* all'interno del PNRR, l'investimento 17, denominato "Strumento finanziario per l'efficientamento dell'edilizia pubblica, anche residenziale (ERP)", sia rivolto al contrasto della povertà energetica, mediante istituzione di una dotazione finanziaria per l'efficientamento energetico degli edifici di edilizia residenziale pubblica e sociale¹⁸.

La misura – cui è stata data attuazione con la Finanziaria 2025¹⁹ – coglie in profondità l'importanza della componente energetica quale punto di avvio di una politica europea di rilancio delle aree già edificate più povere e degradate, tra cui spicca l'edilizia residenziale pubblica.

Per consentire che le ingenti risorse allocate con la misura si traducano in interventi effettivi di riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico, è stato individuato uno strumento negoziale peculiare: il contratto di prestazione energetica (*Energy Performance Contract*, EPC).

Esso costituisce l'istituto del "farsi operativo" della rigenerazione urbana nella sua componente energetica, in quanto forma contrattuale

¹⁸ Più in dettaglio, la misura M.7 – I.17 impegna risorse rilevanti – 1.381 milioni di euro – per l'efficientamento energetico dell'edilizia residenziale pubblica e sociale, fissando obiettivi operativi (incremento minimo delle prestazioni energetiche pari al 30%) e un breve orizzonte attuativo (2025-2026). Due terzi delle risorse stanziare sono destinati alla ristrutturazione energetica dell'edilizia residenziale pubblica e sociale e un terzo alle ristrutturazioni energetiche a beneficio delle famiglie a basso reddito che vivono in condomini.

¹⁹ L'art. 1, commi 513-519, L. 30 dicembre 2024, n. 207, nel recepire la misura in esame, demanda a un decreto interministeriale l'adozione della disciplina di dettaglio al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi previsti dalla misura. In data 9 aprile 2025 è stato quindi adottato il decreto del Ministro per gli Affari europei, le Politiche di coesione e il PNRR, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, recante le disposizioni attuative per la Missione 7 I.17 del Capitolo *REPowerEU* del PNRR. Il coordinamento è stato affidato alla Struttura di missione PNRR della Presidenza del Consiglio dei Ministri e vede il Gestore dei Servizi Energetici quale soggetto attuatore.

funzionale (o, quantomeno, concepita come tale) a favorire interventi di efficientamento su compendi immobiliari pubblici.

L'EPC rappresenta quindi un istituto d'elezione per la presente indagine, dal momento che si colloca nell'interstizio in cui le enunciazioni di principio dovrebbero tradursi in strumenti effettivi di intervento sulla realtà.

2. *Il contratto di prestazione energetica come strumento negoziale per l'efficientamento energetico degli immobili della PA*

2.1. *La cornice di diritto europeo*

Il Contratto di EPC è stato introdotto a livello eurolunitario dalla direttiva 2006/32/CE, volta a promuovere l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici, attuata nell'ordinamento italiano mediante il D.lgs. 30 maggio 2008, n. 115.

In particolare, la direttiva 2006/32/CE definiva il contratto di rendimento energetico come “accordo contrattuale tra il beneficiario e il fornitore (di norma una E.S.Co.) riguardante una misura di miglioramento dell'efficienza energetica, in cui i pagamenti a fronte degli investimenti in siffatta misura sono effettuati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica stabilito contrattualmente”²⁰.

Essa fornisce pure la definizione – tuttora attuale – di “società di servizi energetici” (*Energy service company*, E.S.Co.). Si tratta della “persona fisica o giuridica che fornisce servizi energetici e/o altre misure di miglioramento dell'efficienza energetica nelle installazioni o nei locali dell'utente e, ciò facendo, accetta un certo margine di rischio finanziario. Il pagamento dei servizi forniti si basa (totalmente o parzialmente) sul miglioramento dell'efficienza energetica conseguito e sul raggiungimento degli altri criteri di rendimento stabiliti”²¹.

Infine, viene data pure la definizione di “servizio energetico”, inten-

²⁰ Art. 3, comma 1, lett. j), Dir. 2006/32/CE; art. 2, comma 1, lett. l), D.lgs. n. 115/2008.

²¹ Art. 3, comma 1, lett. i), Dir. 2006/32/CE; art. 2, comma 1, lett. i), D.lgs. n. 115/2008. Per un approfondimento sull'introduzione, nel nostro ordinamento, di tale figura societaria, di derivazione anglosassone, si veda E. NATALE, A. DAOLIO, *Le ESCo*

endosi per tale “la prestazione materiale, l'utilità o il vantaggio derivante dalla combinazione di energia con tecnologie ovvero con operazioni che utilizzano efficacemente l'energia, che possono includere le attività di gestione, di manutenzione e di controllo necessarie alla prestazione del servizio, la cui fornitura è effettuata sulla base di un contratto e che in circostanze normali ha dimostrato di portare a miglioramenti dell'efficienza energetica e a risparmi energetici primari verificabili e misurabili o stimabili”²².

La direttiva 2006/32/CE è stata sostituita dalla direttiva 2012/27/UE – trasposta mediante il D.lgs. 4 luglio 2014, n. 102 – che ha incoraggiato e incentivato l'efficientamento energetico degli immobili della Pubblica amministrazione.

La lettura dei considerando che precedono l'articolato aiuta a comprendere sia la *ratio* ispiratrice della tipologia contrattuale dell'EPC, sia il modo in cui il legislatore europeo intende sfruttare l'interconnessione tra rigenerazione urbana ed efficientamento energetico per “ridisegnare” le città del futuro, con un'attenzione particolare al compendio immobiliare pubblico.

In particolare, il considerando n. 16 spiega che “gli immobili rappre-

(Energy Service Company) per l'efficienza energetica. Il risparmio garantito senza rischi per il cliente, Rimini, 2013.

²² Art. 3, comma 1, lett. e), Dir. 2006/32/CE; art. 2, comma 1, lett. E), D.lgs. n. 115/2008, successivamente abrogato e sostituito, mantenendo la medesima formulazione testuale, dall'art. 2, comma 2, lett. mm), D.lgs. n. 102/2014. Il servizio energetico sarebbe quindi inquadrabile come “servizio strumentale”, cioè un servizio volto specificamente a soddisfare un interesse proprio dell'ente pubblico beneficiario e non, invece, come “servizio di interesse generale, cioè un servizio erogato alla generalità dei cittadini in luogo dell'ente istituzionalmente competente” (in tal senso, Cons. Stato, Sez. V, 5 marzo 2010, n. 1282). Per un elenco dei possibili servizi energetici, si veda M. PIACENTINI, *I servizi energetici e gli strumenti giuridici di attuazione: il P.P.P. e l'in house nel settore dell'energia*, in *Foro amm.*, 2019, p. 350. L'Autore individua, segnatamente: (i) erogazione di informazioni generali sulle problematiche energetiche ed in particolare sulla possibilità di conseguire risparmi nei costi; (ii) informazioni tecniche, audit energetico e la relativa determinazione delle possibili azioni volte al conseguimento dei risparmi energetici; (iii) supporto finanziario diretto o indiretto agli investimenti per il miglioramento dell'efficienza energetica; (iv) progettazione e implementazione degli interventi di efficienza energetica; (v) gestione dei consumi, dei carichi di energia per migliorare il modo con cui viene erogata la fornitura ed ottenere risparmi; (vi) valutazione e monitoraggio dei risparmi di energia.

sentano il 40% del consumo finale di energia dell'Unione ed al fine di cogliere le opportunità di crescita e occupazione nei settori qualificati del commercio e dell'edilizia, nonché nella produzione di prodotti edili e nelle attività professionali, quali l'architettura, la consulenza e l'ingegneria, gli Stati membri dovrebbero mettere a punto una strategia a lungo termine [...] per mobilitare gli investimenti nella ristrutturazione di edifici residenziali e commerciali al fine di migliorare la prestazione energetica del parco immobiliare²³.

Il successivo considerando n. 17 consente poi di cogliere, per così dire, plasticamente l'interesse sotteso alla politica europea di riqualificazione energetica degli edifici: "è necessario aumentare il tasso delle ristrutturazioni di immobili, in quanto il parco immobiliare esistente rappresenta il settore individuale con le maggiori potenzialità di risparmio energetico"²⁴.

In tale contesto, "gli edifici di proprietà degli enti pubblici rappresentano una quota considerevole del parco immobiliare e godono di notevole visibilità nella vita pubblica. È pertanto opportuno fissare un tasso annuo di ristrutturazione per gli edifici di proprietà del governo [...] in modo da migliorarne la prestazione energetica"²⁵.

Anche la giurisprudenza coeva, chiamata ad esprimersi sulle primissime applicazioni della normativa citata, ha avuto occasione di notare che "ai sensi degli art. 12 e seguenti del D. Lgs 115 del 2008, attuativo della direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e

²³ Si veda al riguardo anche la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dell'8 marzo 2011, n. 109, riferita al piano di efficienza energetica 2011 (COM (2011) 109).

²⁴ Il considerando n. 17 specifica tale affermazione aggiungendo che "gli edifici sono fondamentali per conseguire l'obiettivo dell'Unione di ridurre dell'80-95% le emissioni di gas serra entro il 2050 rispetto al 1990".

²⁵ A ben vedere, la riferita precisazione del considerando n. 17 della Dir. 2012/27/UE rappresenta uno sviluppo di quanto anticipato nel considerando n. 7 della Dir. 2006/32/CE, laddove si affermava che "in ogni Stato membro il settore pubblico dovrebbe quindi dare il buon esempio per quanto riguarda gli investimenti, la manutenzione ed altre spese riguardanti attrezzature che consumano energia, i servizi energetici nonché altre misure di miglioramento dell'efficienza energetica. Il settore pubblico dovrebbe pertanto essere incoraggiato a integrare le considerazioni relative al miglioramento dell'efficienza energetica nei suoi investimenti, ammortamenti fiscali e bilanci di funzionamento".

i servizi energetici, la predisposizione di misure volte al miglioramento dell'efficienza energetica sembra essere divenuta un compito attribuito in via generale a tutte le Pubbliche amministrazioni che devono provvedervi in proprio o attraverso opportune forme di esternalizzazione”²⁶.

Proseguendo nella lettura dei considerando della direttiva 2012/27/UE, emerge la centralità del ruolo attribuito all'EPC: “è necessario continuare a sviluppare il mercato dei servizi energetici per garantire la disponibilità di domanda e offerta [...]. I contratti tipo, lo scambio di migliori pratiche e orientamenti, in particolare per quanto riguarda i contratti di rendimento energetico, possono contribuire a stimolare la domanda. Come in altre forme di finanziamento tramite terzi, in un contratto di prestazione energetica il beneficiario del servizio energetico evita i costi di investimento utilizzando parte del valore finanziario dei risparmi energetici per ripagare l'investimento effettuato totalmente o in parte da terzi”; conseguentemente “è necessario individuare e rimuovere gli ostacoli di tipo regolamentare e non regolamentare all'uso dei contratti di rendimento energetico e di altri accordi di finanziamento da parte di terzi per realizzare risparmi energetici” (considerando 47-48).

Premesso quanto sopra sull'importanza strategica della tipologia contrattuale in esame per l'implementazione del *Green Deal* europeo, la direttiva 2012/27/UE – con maggior precisione rispetto alla previgente direttiva del 2006 – definisce i contratti di EPC all'art. 2, n. 27) nei termini seguenti: “accordi contrattuali tra il beneficiario e il fornitore di una misura di miglioramento dell'efficienza energetica, verificata e monitorata durante l'intera durata del contratto, laddove siano erogati investimenti (lavori, forniture o servizi) nell'ambito della misura in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica stabilito contrattualmente o di altri criteri di prestazione energetica concordati, quali i risparmi finanziari”²⁷.

L'allegato XIII alla direttiva medesima completa poi il quadro, indicando agli Stati membri “gli elementi minimi che devono figurare nei

²⁶ T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 5 dicembre 2012, n. 2911, in *Urb. app.*, 2013, pp. 585 ss., con nota di R. URSI, *Precisazioni sul ricorso a Energy service company a capitale misto*.

²⁷ L'art. 2, comma 2, lett. n.), D.lgs. n. 102/2014 ha recepito tale definizione nell'ordinamento italiano.

contratti di rendimento energetico sottoscritti con il settore pubblico o nel relativo capitolato d'appalto”.

È quindi evidente che l'apparato normativo concepisce quali beneficiari dei servizi energetici prestati dalle E.S.Co. principalmente gli enti del settore pubblico, ai quali sono rivolte le indicazioni contenutistiche fondamentali del contratto di EPC²⁸.

Di recente, la direttiva 2023/1791/UE²⁹ è intervenuta sull'argomento, riaffermando anzitutto con decisione il principio della “efficienza energetica al primo posto”³⁰.

La nuova direttiva ha, da un lato, disposto l'abrogazione della direttiva 2012/27/UE a far tempo dal 12 ottobre 2025³¹ e, dall'altro, ripreso e rafforzato le disposizioni previgenti, valorizzando ancor di più il contratto di EPC.

I considerando 129-130 della direttiva 2023/1791/UE indicano il punto di forza del contratto di EPC nel fatto che il beneficiario del servizio energetico possa evitare i costi di investimento utilizzando parte del valore finanziario dei risparmi energetici per ripagare, in tutto o in parte, l'investimento effettuato da terzi.

L'attrazione di capitale privato insita in questo modello sinallagmatico è ritenuta “essenziale per aumentare i tassi di ristrutturazione edilizia nell'Unione”, al punto che “dovrebbe pertanto essere obbligatorio valutare la fattibilità del ricorso a contratti di rendimento energetico per

²⁸ Centrale, in questo senso, si rivela pure l'art. 5, Dir. 2012/27/UE, programmaticamente rubricato “ruolo esemplare degli edifici degli enti pubblici”. La disposizione, tra l'altro, stabilisce che “ciascuno Stato membro garantisce che dal 1° gennaio 2014 il 3% della superficie coperta utile totale degli edifici riscaldati e/o raffreddati di proprietà del proprio governo centrale e da esso occupati sia ristrutturata ogni anno per rispettare almeno i requisiti minimi di prestazione energetica”, così di fatto aprendo la strada per una più diffusa applicazione del contratto di EPC nel settore pubblico. Invariata, rispetto alla Dir. 2006/32/CE e alla sua ricezione da parte del D.lgs. n. 115/2008, è rimasta invece la nozione di E.S.Co.

²⁹ Sui contenuti generali e sulla struttura della Dir. 2023/1791/UE, si veda A. QUARANTA, *Nuova Direttiva sull'efficienza energetica: le prime impressioni a caldo*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2023, pp. 731 ss.

³⁰ L'art. 3, Dir. 2023/1791/UE contiene l'enunciazione del principio della “efficienza energetica al primo posto”. Sul punto, si segnala anche la Raccomandazione (UE) 2024/2143 della Commissione del 29 luglio 2024, che fornisce orientamenti per l'interpretazione e l'applicazione del principio in questione.

³¹ Art. 38, Dir. 2023/1791/UE.

le ristrutturazioni di edifici non residenziali con superficie coperta utile superiore a 750 m²³².

Tuttavia, il considerando 131 della direttiva 1791 contiene un monito di cruciale importanza: “i contratti di rendimento energetico si scontrano ancora con impedimenti considerevoli in diversi Stati membri a causa dei restanti ostacoli di ordine regolamentare e non regolamentare. Occorre pertanto far fronte alle ambiguità dei quadri legislativi nazionali, alla carenza di competenze, soprattutto per quanto concerne le procedure di gara, e all’incompatibilità con prestiti e contributi”³³.

Al fine di rimuovere gli ostacoli alla diffusione e all’utilizzo dei contratti di rendimento energetico, l’art. 29, comma 4 della direttiva medesima dispone che “gli Stati membri promuovono e garantiscono, laddove tecnicamente ed economicamente fattibile, il ricorso a contratti di rendimento energetico per la ristrutturazione di edifici di grandi dimensioni di proprietà di enti pubblici”.

La nuova direttiva del 2023 segna quindi un deciso passo avanti nella direzione di un utilizzo diffuso del contratto di EPC nell’ambito della ristrutturazione degli edifici di proprietà della Pubblica amministrazione³⁴.

Resta tuttavia da verificare – in un’ottica orientata al futuro, più che

³² Il considerando 130, d’altro canto, è attento a sottolineare altresì “gli ambiziosi obiettivi di ristrutturazione” cui si sta assistendo in Europa, lasciando intendere che, almeno per il prossimo decennio, occorra sfruttare questa “ondata di ristrutturazioni” per compiere interventi di efficientamento energetico.

³³ Pertanto, secondo il considerando 132, “è opportuno che gli Stati membri continuino a sostenere il settore pubblico nell’adozione dei contratti di rendimento energetico”.

³⁴ L’art. 27, comma 5, Dir. 2023/1791/UE onera gli Stati membri di sostenere “il settore pubblico nell’esame delle offerte di servizi energetici, in particolare per gli interventi di ristrutturazione edilizia”, mediante la messa a disposizione, per le Pubbliche amministrazioni, di contratti di rendimento energetico aventi i contenuti indicati nell’allegato XV della direttiva medesima, nonché mediante l’elaborazione di “buone pratiche per i contratti di rendimento energetico, che includano, se disponibile, un’analisi costi-benefici basata sull’approccio del ciclo di vita”. Sebbene si tratti di previsioni per molti versi sovrapponibili a quelle già contenute nell’art. 18 della previgente direttiva del 2012, esse risultano di fatto rafforzate dalla manifestata consapevolezza delle difficoltà burocratiche tuttora esistenti, all’interno degli ordinamenti nazionali, nell’utilizzo del contratto di EPC e dalla conseguente volontà di superare tali barriere applicative.

al presente – se e in quali modi il monito espresso dalla nuova direttiva debba orientare l’implementazione nazionale del contratto di prestazione energetica.

2.2. La ricezione nell’ordinamento nazionale: dal D.lgs. n. 102/2014 al nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023

Nelle more del recepimento della direttiva 2023/1791/UE nell’ordinamento nazionale³⁵, il contratto di EPC continua a trovare la propria disciplina di riferimento nel D.lgs. n. 102/2014, che lo definisce in maniera omologa alla direttiva 2012/27/UE³⁶.

Inoltre, tale tipologia contrattuale ha una collocazione specifica nel codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36), che la inquadra oggi tra le forme di partenariato pubblico-privato³⁷.

Ai sensi dell’art. 200, D.lgs. n. 36/2023 “nel caso di contratti di rendi-

³⁵ Con L. 13 giugno 2025, n. 91 (legge di delegazione europea 2024), il Governo è stato delegato, tra l’altro, a dare attuazione alla Dir. 2023/1791/UE.

³⁶ Per un commento del quadro normativo sul contratto di rendimento energetico immediatamente successivo all’entrata in vigore del D.lgs. n. 102/2014, si segnala L. PAROLA, T. ARNONI, S. GRANATA, *I contratti di efficienza energetica. Profili regolamentari e prassi*, in *I contratti*, 2015, pp. 517 ss.

³⁷ È opportuno ricordare che, sotto la vigenza del precedente codice dei contratti pubblici (D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50), il contratto di prestazione energetica, inizialmente non contemplato, è stato introdotto dal D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in L. 11 settembre 2020, n. 120 e normato all’interno della disposizione sul partenariato pubblico-privato (art. 180), mentre oggi è autonomamente inserito nella Parte V del Libro IV, rubricato “altre disposizioni in materia di partenariato pubblico-privato”. Al riguardo, la Relazione allo Schema definitivo del Codice dei contratti pubblici del Consiglio di Stato del 7 dicembre 2022 precisa che “la complessa natura di tali contratti ha portato la dottrina a dubitare che gli stessi potessero qualificarsi come contratti di partenariato pubblico-privato. Tuttavia, sul punto, è intervenuto il d. l. n. 76 del 2020 (c.d. decreto semplificazioni), convertito dalla legge n. 120/2020 che all’art. 8, comma 5, lett. c-*quater*) ha introdotto alcune disposizioni relative alle modalità di remunerazione dell’operatore economico proprio nell’ambito dei contratti di rendimento energetico, inserendole all’interno dell’art. 180, comma 2 del d.lgs. n. 50 del 2016, dedicato appunto al partenariato pubblico-privato. Rispetto alla scelta del legislatore di inserire tali disposizioni nella norma generale sul partenariato pubblico privato, si è preferito introdurre un articolo *ad hoc* al fine di evidenziare la particolarità e l’importanza dei contratti di che trattasi, tenuto conto anche del fatto che operano in un settore delicato e strategico come quello dell’energia”.

mento energetico o di prestazione energetica (EPC), i ricavi di gestione dell'Operatore Economico sono determinati e pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica o di altri criteri di prestazione energetica stabiliti contrattualmente, purché quantificabili in relazione ai consumi. La misura di miglioramento dell'efficienza energetica, calcolata secondo le norme in materia di attestazione della prestazione energetica degli immobili e delle infrastrutture energivore, è resa disponibile all'ente concedente a cura dell'Operatore Economico e deve essere verificata e monitorata durante l'intera durata del contratto, anche avvalendosi di apposite piattaforme informatiche adibite per la raccolta, l'organizzazione, la gestione, l'elaborazione, la valutazione e il monitoraggio dei consumi energetici”.

Prescindendo per un momento dal suo inserimento nel *genus* del partenariato pubblico-privato (su cui si tornerà nel paragrafo che segue, al fine di evidenziare talune criticità che orbitano attorno a siffatta qualificazione), l'EPC si configura, nella sua essenza, come un contratto bilaterale a prestazioni corrispettive³⁸.

Da una parte, si trova il soggetto pubblico (beneficiario), che, in veste di committente, cede al privato i risparmi energetici derivanti dalla realizzazione degli interventi di efficientamento, eventualmente accompagnando tale cessione al pagamento di canoni specifici, qualora vengano affidati al privato anche il servizio di manutenzione degli impianti e la fornitura dei vettori energetici.

Rispetto al codice previgente, il D.lgs. n. 36/2023 riconduce ora il beneficiario alla categoria degli “enti concedenti”, nozione che ricomprende sia le Amministrazioni pubbliche in senso stretto, sia gli enti in forma privatistica comunque tenuti alle regole dell'evidenza pubblica³⁹.

³⁸ Si veda in tal senso C. BENANTI, *Contratti di rendimento energetico o di prestazione energetica*, Napoli, 2018, p. 80, secondo cui “il contratto di prestazione energetica è bilaterale e ne sono parti la Stazione appaltante/Amministrazione committente, in qualità di beneficiario, e l'Assuntore, in qualità di fornitore”. Naturalmente, si fa qui riferimento alla struttura negoziale fondamentale, tralasciando, per ora, il pur rilevante profilo dell'eventuale finanziamento del progetto di riqualificazione energetica ad opera di un terzo.

³⁹ Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. b) dell'all. I.1, D.lgs. n. 36/2023, per ente concedente si intende “qualsiasi amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, ovvero altro soggetto, pubblico o privato, che affida contratti di concessione di lavori o di servizi e che è comunque tenuto, nella scelta del contraente, al rispetto del codice”.

Dall'altra parte, si pone invece il contraente privato (fornitore), tipicamente una E.S.Co., che anticipa i costi degli interventi di riqualificazione energetica in autonomia o, comunque, assume l'obbligo di reperire i relativi mezzi finanziari presso terzi. Il contratto di EPC può infatti avere anche struttura trilaterale, qualora i fondi per l'esecuzione delle opere di riqualificazione energetica siano erogati da un finanziatore terzo, come ad esempio un istituto bancario o un fondo d'investimento⁴⁰.

Sulla base di queste prime notazioni, sembra ragionevole ritenere che il fornitore necessiti di una pluralità di competenze, che richiedono una qualificazione specifica e un'organizzazione imprenditoriale⁴¹.

Invero – fatti salvi interventi più circoscritti, riguardanti singoli edifici di proprietà di enti periferici – solo imprese strutturate o raggruppamenti d'impresе possono farsi carico di quel complesso integrato di lavori impiantistici, assistenza muraria, fornitura e posa di prodotti tecnologici, servizi di gestione e manutenzione ed, eventualmente, del finanziamento dell'operazione e della fornitura del vettore energetico che costituiscono, nel loro insieme, il contratto di EPC⁴².

Da notare che l'art. 180, comma 2, D.lgs. n. 50/2016 parlava invece di “amministrazione concedente”.

⁴⁰ Si veda in tal senso M. PROTTO, *Art. 200*, in F. CARINGELLA (a cura di), *Nuovo Codice dei contratti pubblici*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 1317, ove si dà atto che “il contratto di EPC si articola, nella prevalenza dei casi, su base trilaterale e coinvolge tre soggetti: il beneficiario, la E.S.Co e un finanziatore”. È appena il caso di aggiungere che le possibili modalità di finanziamento tramite terzi potranno trovare opportuna collocazione all'interno dell'offerta tecnica presentata dalla E.S.Co. all'Amministrazione, in sede di gara. Per approfondimenti sullo schema del finanziamento tramite terzi (FTT), oltre che al già citato lavoro di C. BENANTI, *Contratti di rendimento energetico*, cit., pp. 44 ss., si veda pure L. PAROLA, T. ARNONI, S. GRANATA, *I contratti di efficienza*, cit., pp. 524-525.

⁴¹ Sembrano valide in tal senso le medesime considerazioni cui la dottrina civilistica è da tempo giunta riguardo all'appalto, nel senso che l'appaltatore “non può che essere un imprenditore, ciò che vale a distinguere l'appalto dal contratto di lavoro autonomo, nel quale l'opera o il servizio possono essere compiuti con lavoro prevalentemente proprio e senza bisogno di disporre di appositi complessi produttivi” (A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, 2021, p. 781).

⁴² In tal senso, LANDI, FURIANI, NOVELLI, *Aspetti normativi del contratto di EPC e dei suoi elementi di garanzia per la Pubblica Amministrazione*, in *Ricerca sistema elettrico*, 2013. Per questa ragione, una parte della dottrina ha notato come l'EPC possa essere ricondotto alla categoria del *global service*, che, secondo la definizione della norma UNI 10146/2007, è il contratto di servizi “finalizzato a riportare il prodotto o bene d'uso da uno stato di inefficienza o indefinito ad uno stato di efficienza definito” (M. V. SESSA,

Quanto alla prestazione caratterizzante che grava sul fornitore (il raggiungimento di risparmi sul costo dell'energia), si tratta di un'obbligazione di risultato rientrante nello schema del *do ut facias*, scandito in due momenti.

In una prima fase, il fornitore esegue le opere di efficientamento energetico sugli edifici affidatigli in gestione dal beneficiario; in una seconda fase, invece, si concretizzano i risparmi di energia garantiti dal fornitore, il quale, grazie alla cessione degli stessi e all'eventuale corresponsione di un canone, è posto nella condizione di recuperare il capitale inizialmente investito⁴³.

In altri termini, il fornitore si assume la responsabilità della progettazione, realizzazione e gestione di un'iniziativa che deve garantire il miglioramento dell'efficienza energetica, agganciando la remunerazione della propria attività al flusso di cassa dei risparmi ottenuti nel corso di un determinato arco temporale.

Si tratta quindi anche di un contratto di durata che, al pari dell'archetipo della concessione, deve accompagnarsi alla predeterminazione di un orizzonte temporale sufficientemente sicuro entro il quale l'operatore economico recuperi l'investimento effettuato.

Peraltro, vista la complessità e la prevedibile rilevanza economica delle prestazioni oggetto del contratto, il tempo ragionevolmente necessario affinché l'impresa rientri dai costi sostenuti e realizzi un utile potrebbe protrarsi a lungo, venendosi così a instaurare una collaborazione continuativa tra parte pubblica e parte privata⁴⁴.

Art. 200, in R. VILLATA – M. RAMAJOLI (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Napoli, 2025, p. 1034).

⁴³ Con una scelta terminologica più vicina a quella della Dir. 2012/27/UE, il Codice del 2023 supera il testo del Codice del 2016, che contemplava la mera possibilità che i ricavi di gestione del fornitore fossero pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica ("possono essere"). Oggi, l'art. 200, D.lgs. n. 36/2023 dispone infatti che il livello del miglioramento energetico sia il parametro obbligatorio ai fini della determinazione e della liquidazione dei ricavi del fornitore.

⁴⁴ L'art. 178, D.lgs. n. 36/2023, dedicato alla durata delle concessioni, ma applicabile a tutti gli istituti di partenariato pubblico-privato, dopo aver premesso, al comma 1, che la durata "è determinata dall'ente concedente in funzione dei lavori o servizi richiesti al concessionario", contiene una disciplina specifica per le concessioni di lunga durata. Il comma 2 prevede infatti che, in caso di contratti che si protraggano oltre cinque anni, la durata comunque non superi "il periodo di tempo in cui si può ragio-

Ben si comprende, su queste basi, che l'EPC sia qualificabile altresì come contratto a titolo oneroso.

Seppure l'impegno finanziario sia inizialmente a carico del fornitore, la cessione allo stesso del futuro risparmio energetico, da parte del beneficiario, è senz'altro qualificabile come corrispettivo contrattuale. Anzi, è proprio tale cessione a determinare la possibilità, per l'impresa, di remunerare al meglio l'investimento compiuto.

Inoltre – come s'è anticipato all'inizio del presente paragrafo – tra le obbligazioni del fornitore è normalmente prevista la manutenzione delle opere eseguite e un simile obbligo può trovare senz'altro la sua controprestazione nella corresponsione di un canone da parte del beneficiario⁴⁵.

L'inserimento della fornitura del vettore energetico all'interno delle prestazioni contrattuali comporta, poi, un'ulteriore voce di remunerazione su cui la parte privata può contare.

Il fornitore avrà quindi interesse a portare a termine le opere di efficientamento energetico in tempi rapidi e con materiali di alta qualità, dal momento che il recupero degli investimenti sostenuti e le conseguenti possibilità di guadagno si verificano solo nella seconda fase, quella di gestione dell'edificio e conduzione degli impianti riqualificati.

Il secondo periodo dell'art. 200, d.lgs. n. 36/2023 pone poi un'ulteriore serie di vincoli al fine di garantire l'effettività nel raggiungimento dell'obiettivo di risparmio energetico.

La norma dispone infatti che l'efficientamento venga misurato secondo le modalità stabilite dalle disposizioni in materia di attestazione della prestazione energetica (c.d. APE), di cui al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, e che i relativi dati siano messi a disposizione dell'ente concedente durante l'intera durata del contratto.

nevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati”, tenuto altresì conto “degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici assunti dal concessionario”.

⁴⁵ Nel caso in cui il contratto di EPC preveda sia l'esecuzione di opere di efficientamento energetico, corrispondenti ad un anticipo economico del fornitore, sia l'impegno del fornitore a eseguire, successivamente, la manutenzione dell'impianto riqualificato, il canone pagato dal beneficiario avrà dunque due componenti: una prima componente, tesa a remunerare l'investimento iniziale compiuto e, una seconda componente, quale corrispettivo dei servizi manutentivi.

A tale previsione si accompagna il correlativo dovere di monitoraggio gravante sull'ente concedente per tutta la durata del contratto: attività non agevole, che obbliga l'Amministrazione a stanziare risorse umane e strumentali per verificare e interpretare tali dati, con evidenti rischi di asimmetria informativa a favore della parte privata.

Come si vede, il miglioramento della performance di un sistema rappresenta l'elemento essenziale del contratto EPC e ne costituisce sia la finalità, sia il parametro per determinare, in concreto, il corrispettivo contrattuale spettante al fornitore.

Ciò emerge anche dall'elenco dei contenuti minimi del contratto di EPC dettagliato nell'allegato VIII al D.lgs. n. 102/2014⁴⁶.

Come rilevato in dottrina, infatti, “nella dir. UE n. 27 del 2012 e nella normativa di suo recepimento le prescrizioni (non di forma, ma) di contenuto relative al contratto di rendimento energetico sono volte esclusivamente ad assicurare la completezza e la chiarezza del regolamento contrattuale [...] al fine di renderlo adeguato al conseguimento dell'obiettivo di efficienza energetica” e, quindi, all'erogazione degli incentivi⁴⁷.

Scorrendo l'elenco dei contenuti tipizzati del contratto di EPC, ci si avvede invero che essi non definiscono un modello contrattuale rigido, ma puntano, globalmente, a garantire un elevato livello di chiarezza prestazionale e affidabilità circa il raggiungimento del risultato, lasciando tuttavia alle parti ampia libertà di scelta in merito alle specifiche modalità di raggiungimento dello stesso.

Il contratto di EPC deve contenere: “un elenco chiaro e trasparente delle misure di efficienza da applicare o dei risultati da conseguire”; “i risparmi garantiti da conseguire”; “la durata e gli aspetti fondamentali del contratto”; “un elenco chiaro e trasparente degli obblighi che incombono su ciascuna parte”; “data o date di riferimento per la determinazione dei risparmi”; “un elenco chiaro e trasparente delle fasi di

⁴⁶ Come s'è già avuto occasione di notare, gli “elementi minimi che devono figurare nei contratti di rendimento energetico”, sono stati individuati, a livello eurounitario, dall'allegato XIII, Dir. 2012/27/UE, riprodotto *sub* allegato XV, Dir. 2023/1791/UE, con l'unica aggiunta, all'inizio dell'elenco, del riferimento a “i risultati e le raccomandazioni che figurano nelle analisi e negli *audit* energetici effettuati prima della conclusione del contratto con riferimento all'uso di energia dell'edificio al fine di attuare misure di miglioramento dell'efficienza energetica”.

⁴⁷ C. BENANTI, *Contratti di rendimento energetico*, cit., p. 24.

attuazione della misura o di un pacchetto di misure e, ove pertinente, dei relativi costi”; “l’obbligo di dare piena attuazione alle misure previste dal contratto e la documentazione di tutti i cambiamenti effettuati nel corso del progetto”; “un’indicazione chiara e trasparente delle implicazioni finanziarie del progetto e la quota di partecipazione delle due parti ai risparmi pecuniari realizzati”; “disposizioni chiare e trasparenti per la quantificazione e la verifica dei risparmi garantiti, controlli della qualità e garanzie”; “disposizioni che chiariscano la procedura per gestire le modifiche delle condizioni-quadro che incidono sul contenuto e i risultati del contratto”; informazioni dettagliate sugli obblighi di ciascuna delle parti contraenti e sulle sanzioni in caso di inadempienza”⁴⁸.

Si tratta di un “guscio contrattuale” duttile, funzionale a essere riempito con i contenuti concreti di un progetto di riqualificazione energetica; contenuti che – come s’è cercato di mettere in luce – includono servizi energetici assai eterogenei⁴⁹.

Nel novero di tali servizi, spiccano le opere di efficientamento energetico, che possono essere più o meno complesse e dispendiose e che costituiscono l’oggetto dell’obbligazione di risultato del fornitore. Come visto, tuttavia, non può escludersi che siano inserite all’interno del contratto anche prestazioni secondarie, quali la conduzione, la gestione e la manutenzione degli impianti, oppure la fornitura dei vettori energetici⁵⁰.

⁴⁸ All. VIII, D.lgs. n. 102/2014 cit. Sulla rilevanza, su un piano privatistico, degli elementi minimi ai fini della validità o invalidità del contratto di EPC, si veda M. MAUGERI, *Il contratto di rendimento energetico e i suoi “elementi minimi”*, in *Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2014, p. 420.

⁴⁹ Al riguardo, F. BENATTI, *Il contratto di rendimento energetico (profili generali)*, in P. BIANDRINO, M. DE FOCATIIS (a cura di), *Efficienza energetica ed efficienza del sistema dell’energia: un nuovo modello?*, Milano, 2017, p. 138 definisce il contratto di prestazione energetica come contratto a “tipicità debole”.

⁵⁰ Il riguardo, di recente, T.A.R. Sardegna, Cagliari, Sez. I, 17 maggio 2025, n. 102, dopo aver affermato che nello schema contrattuale del contratto di rendimento energetico, pur in presenza di una pluralità di prestazioni contrattuali, ivi inclusa la fornitura di combustibile, “appaiono centrali gli interventi di efficientamento e riqualificazione energetica, individuati e proposti dal fornitore e adeguati alle esigenze dell’amministrazione che stipuli il contratto, che assumono rilievo ai fini della remunerazione del fornitore e dunque della sostenibilità economico-finanziaria dell’operazione” conclude che “appare dunque come la causa del contratto EPC – o, a seconda della lettura che se ne offra, l’oggetto del contratto – non sia unicamente quella della somministrazione di combustibile (prestazioni di fornitura del vettore energetico, termico o elettrico), ma altresì riverberi su

A ciò si aggiunga che il legislatore nazionale, limitatosi a recepire le indicazioni date a livello eurounitario, ha di fatto inserito nel codice dei contratti pubblici un'autonoma forma di partenariato pubblico-privato avente "marcati profili di atipicità considerato che il contenuto contrattuale [...] rimane significativamente demandato alla libera determinazione delle parti"⁵¹.

Il complesso quadro legislativo e regolatorio sopra ricostruito e i richiamati elementi di atipicità nascondono, tuttavia, alcune criticità applicative che sembrano essere la ragione della cautela con cui le Pubbliche amministrazioni ancora oggi si avvalgono del contratto di EPC.

3. Segue. *Varietà dei modelli negoziali, tecnica legislativa e criticità applicative. L'allocazione del rischio*

È principalmente nel passaggio dal dettato normativo all'applicazione pratica che il contratto di prestazione energetica rivela le sue zone d'ombra.

In questa sede conviene anzitutto analizzare gli elementi essenziali del sinallagma e, segnatamente, la causa e l'oggetto contrattuale.

La riqualificazione degli impianti esistenti e la riduzione dei consumi, atta al perseguimento dei più elevati scopi di rigenerazione urbana e di sostenibilità ambientale, rappresenta la causa concreta del contratto, cioè "l'interesse che il contratto stipulato dalle parti è in concreto diretto a realizzare"⁵².

Si tratta quindi di un interesse che sfugge ad una logica prettamente patrimoniale e che connota la struttura negoziale con un elemento extra-mercantilistico, dando vita a quello che è stato definito in dottrina come un "processo di conformazione 'ecologica' dell'autonomia negoziale", in cui il principio dello sviluppo sostenibile funge da parametro per il giudizio di meritevolezza della causa⁵³.

tale causa anche la riqualificazione degli impianti (termici ed elettrici) e servizi connessi, al fine di ottenere un risparmio energetico". Viene quindi confermata l'esistenza di una sorta di gerarchia delle prestazioni inquadabili entro lo schema dell'EPC.

⁵¹ M. PROTTO, *Art. 200*, cit., p. 1317.

⁵² C.M. BIANCA, *Il Contratto*, Milano, 2019, p. 410.

⁵³ M. PENNASILICO, *Dal "controllo" alla "conformazione" dei contratti: itinerari della*

Se non v'è dubbio sul fatto che tali finalità “ecologicamente orientate” debbano porsi alla base della scelta della PA di sottoscrivere un contratto di EPC, alcune perplessità potrebbero sorgere, per converso, ove si consideri che un'impresa – anche una E.S.Co. – è per sua natura costretta a rispondere (anche) alle logiche proprie del mercato, tese alla massimizzazione del profitto⁵⁴.

Passando allora per la strettoia che porta dalla causa all'oggetto contrattuale, sorge la domanda se l'attuale conformazione legislativa del contratto di rendimento energetico sia idonea a fronteggiare il riferito rischio di un disallineamento degli scopi (e degli interessi) perseguiti dalle parti del contratto.

Ci si chiede, in altri termini, se la previsione di una fattispecie aperta ed elastica, in cui la legge si sia limitata a fissare alcuni “elementi minimi” del contratto, demandando alla dialettica che si instaura tra le parti la definizione delle effettive prestazioni e delle conseguenti modalità di verifica in fase esecutiva, rappresenti la tecnica legislativa più adeguata al conseguimento degli scopi ricercati.

Per rispondere al quesito, conviene osservare fin d'ora la varietà di modelli negoziali diffusi nella prassi, che si distinguono per modalità di finanziamento, ripartizione del rischio e disciplina dei risultati conseguiti⁵⁵.

Un primo schema è quello del c.d. *first-out EPC*, nel quale la E.S.Co.

meritevolezza, in *Contr. e impr.*, 2020, pp. 823 ss., spec. 851 ss., nonché la copiosa bibliografia ivi citata.

⁵⁴ In tal senso, L. FRANCIOSI, *Uso collettivo di beni deperibili ed esauribili e sostenibilità*, in AA.VV., *Benessere e regole dei rapporti civili*, Napoli, 2015, 123, il quale nota la rilevante persistenza – anche in seguito alle più moderne tendenze a una valorizzazione della componente ambientale nei rapporti consumeristici – di una “concezione mercantile che riduce tutto a valori commerciali”. Considerazioni sovrapponibili circa la dialettica tra parte pubblica e aziende private, pur nel diverso settore del diritto sanitario, sono state recentemente proposte da V. PAMPANIN, *Verso un SSN “a trazione privata” tra equivoci e dogmi: brevi riflessioni sulla necessità di rimeditare il ruolo del privato in sanità*, in *Ambientediritto.it*, 2025.

⁵⁵ Sulle diverse “varianti” di contratti di EPC che si manifestano nella prassi, si veda P. PISELLI, S. MAZZANTINI, A. STIRPE, *Il contratto di rendimento energetico (Energy Performance Contract)*, in *www.treccani.it*, 2010, § 2. Si vedano inoltre MAUGERI, *Il contratto di rendimento*, cit., p. 424; L. PAROLA, T. ARNONI, S. GRANATA, *I contratti di efficienza*, cit., pp. 528-530 e, da ultimo, G. VERICO, *Art. 200*, in R. GIOVAGNOLI, G. ROVELLI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Giuffrè, Milano, 2024, pp. 1763-1765.

finanzia integralmente l'intervento – mediante capitale proprio o tramite terzi – e trattiene per sé l'intero risparmio energetico conseguito fino al completo rientro dell'investimento, che si dovrebbe dunque verificare in tempi più rapidi; le opere rimangono di sua proprietà fino alla scadenza, momento in cui passano al beneficiario.

Diversamente, nel modello *shared-saving EPC*, il risparmio ottenuto è ripartito sin da subito tra E.S.Co. e beneficiario, il quale ottiene una quota immediata dei risparmi conseguiti. Il fornitore, dal canto suo, rientra gradualmente dell'investimento in un arco temporale più lungo (tipicamente 5-10 anni). Anche in questo caso, la proprietà delle opere resta alla E.S.Co. fino alla scadenza contrattuale.

Ancora differente è il modello del *four-steps EPC*, articolato, appunto, in quattro passaggi successivi che consentono, per così dire, di “diluire” i costi nel tempo. Infatti, in un primo momento, vengono attuate delle strategie di ottimizzazione dei consumi sugli impianti esistenti, provvedendo solo alla manutenzione ordinaria. I risparmi ottenuti vengono poi investiti (seconda fase) per finanziare le opere di efficientamento meno costose, fino alla terza fase, in cui gli ulteriori risparmi vengono reinvestiti in interventi di riqualificazione più rilevanti. Nell'ultima fase, che segue la stessa logica, i risparmi generatisi nelle fasi precedenti vengono ulteriormente investiti per effettuare interventi di ampia portata.

Un ultimo modello, di derivazione anglosassone, è invece il *guaranteed-saving EPC*, che vede la E.S.Co. assumere l'obbligo di garantire un livello minimo di risparmio energetico, con responsabilità e penali in caso di mancato raggiungimento, mentre la proprietà delle opere è attribuita da subito al beneficiario. Di particolare interesse è il funzionamento delle clausole penali: in caso di mancato raggiungimento del livello di efficienza pattuito, causato da errori progettuali o difetti esecutivi, il fornitore è tenuto a corrispondere al beneficiario la differenza rispetto al maggior costo sostenuto.

La compresenza di modelli così diversi dimostra come l'elasticità dello strumento – potenzialmente un punto di forza – rischi di tradursi in un fattore di fragilità: l'oggetto del singolo contratto concretamente stipulato appare di fatto variabile e difficilmente prevedibile, con possibili conseguenze sulla certezza dei rapporti e sulla stessa qualificazione giuridica del negozio.

In altri termini, la mancanza di una chiara predeterminazione legale

dell'oggetto contrattuale si riverbera sulla struttura economica del negozio. Infatti, a causa della diversità dei modelli in concreto adottabili⁵⁶, esiste anche una disomogeneità nell'allocazione del rischio, che rappresenta, come noto, una caratteristica indefettibile del partenariato pubblico-privato⁵⁷.

Proprio riguardo alla distribuzione ponderale del rischio tra le parti, è stata osservata una considerevole differenza tra i modelli di EPC che prevedano un esborso iniziale per il fornitore e quelli che, invece, non lo prevedano⁵⁸.

Com'è emerso dall'analisi svolta, infatti, le prestazioni possono limitarsi al c.d. *'energy management'*, cioè al mero servizio di conduzione efficiente degli impianti esistenti, o, al contrario, possono comprendere una serie di lavori e forniture che vanno dalla sostituzione di alcune parti

⁵⁶ L'ampia varietà di clausole e di modalità di adempimento è sottolineata particolarmente in C. CONTESSA, P. DEL VECCHIO (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Napoli, 2023, p. 983.

⁵⁷ Non sembra fuori luogo richiamare il monito contenuto nel documento Eurostat del settembre 2016 dal titolo *A Guide to the Statistical Treatment of PPPs*, reperibile sulla rete interconnessa, e contenente le indicazioni generali sul partenariato pubblico-privato, dove si può leggere che *"PPP are complex arrangements. They require institutional and legal frameworks that are clear and conducive to their implementation, as well as high-quality project preparation by public authorities with adequate resources devoted. Clearly, PPPs should be undertaken on the basis of, amongst other things, value for money, an appropriate allocation of risks and operational efficiency, with a particular eye on affordability and long-term fiscal responsibility. Many challenges must be overcome to deliver robust public investment through PPPs"*. Per un inquadramento generale del partenariato pubblico-privato all'indomani della ricezione della direttiva 2014/23/CE sulle concessioni, con particolare riferimento alle singole figure contrattuali ad esso riconducibili, si veda S. AMOROSINO, *Il partenariato pubblico privato dalle teorie giuridiche alla realtà del codice dei contratti pubblici (e del decreto correttivo, n. 56/2017)*, in *Urb. app.*, 2017, 616. Invece, sul regime legale del partenariato pubblico-privato nel nuovo codice dei contratti pubblici in seguito al correttivo di cui al D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209, si veda G.F. CARTEI, F. RICCHI, *Il partenariato pubblico privato e la finanza di progetto*, in *Giur. it.*, 2025, pp. 1940 ss. Con specifico riguardo, infine, all'importanza del rischio nei contratti di PPP, si veda M. PIACENTINI, *I servizi energetici*, cit., p. 352, secondo cui *"essenziale è il trasferimento del rischio nella sua triplice articolazione di rischio di costruzione, di disponibilità e di domanda che deve essere correttamente allocato sul partner privato"*.

⁵⁸ Sul tema della variabilità di rischio assunto dal fornitore in dipendenza delle prestazioni oggetto del contratto di EPC, si segnala C. BENANTI, *Contratti di rendimento*, cit., p. 42.

degli impianti al completo rifacimento degli stessi o di parti dell'edificio, con evidenti ricadute in termini di costi che il fornitore è chiamato ad anticipare direttamente, o tramite finanziamento di un soggetto terzo.

Il rischio cui si espone il fornitore è naturalmente massimo in corrispondenza di ingenti investimenti iniziali. Infatti, nel caso in cui le spese di riqualificazione degli immobili si rivelino, in corso d'opera, più elevate del previsto, oppure qualora i risparmi successivi non raggiungano la quota garantita, il fornitore rischia non soltanto di non conseguire utili d'impresa, ma anche di non recuperare gli investimenti effettuati.

Diverso è il caso in cui il fornitore non anticipi spese iniziali, oppure l'investimento sia di modesta entità. Perché sussista un rischio effettivo, occorre che si instauri una dipendenza diretta tra l'investimento effettuato (in termini di risparmi energetici) e i ricavi della E.S.Co. Infatti, qualora un *reale* investimento iniziale non vi sia stato, anche l'esposizione dell'operatore economico diminuisce considerevolmente⁵⁹.

Accanto alle oscillazioni date dalla presenza (e dall'entità) dell'investimento iniziale, un altro elemento in grado di ridurre il rischio per il fornitore è la facoltà di determinare i ricavi in misura fissa, oppure variabile. Infatti, l'all. VIII, d.lgs. n. 102/2014, alla lett. i), nell'individuare quale contenuto minimo del contratto di EPC la "indicazione chiara e trasparente [...] della quota di partecipazione delle due parti ai risparmi realizzati", lascia alla libera determinazione delle parti la quota spettante al fornitore. In ultima analisi, la scelta di attribuire al fornitore una quota fissa dei risparmi consente allo stesso di essere meno esposto alle fluttuazioni legate ai consumi energetici.

Non si deve poi dimenticare che la più volte richiamata possibilità di inserire prestazioni ulteriori nel contratto, che si sommano a quella fondamentale dell'efficientamento energetico, come la manutenzione degli impianti, o la fornitura dei vettori (nell'ottica del contratto c.d. "multiservizi"), è in grado di abbattere considerevolmente il rischio che si

⁵⁹ Riguardo all'incompatibilità di una minimizzazione del rischio gravante sulla parte privata del rapporto di PPP, si veda G.M. MARSICO, *Il contratto di partenariato pubblico-privato: tra mercato e regolazione*, in *I contratti*, 2025, p. 179, che nota come "il rischio, se, in linea di principio, può essere quantitativamente ridotto, non può mai affievolire ad un'alea irrisoria o simbolica, pena altrimenti la qualifica del contratto come appalto".

assume il fornitore, grazie alle compensazioni che si possono instaurare tra le varie voci di remunerazione.

I confini estremamente mobili posti dal legislatore e la possibilità di inserire clausole che, incidendo sulle prestazioni richieste al fornitore, riducano il margine di rischio connesso alla *performance* energetica rappresentano la ragione fondamentale per cui, nei primi anni di vigenza del D.lgs. n. 50/2016, l'EPC è stato spesso inquadrato nello schema del contratto d'appalto⁶⁰.

Dietro a una simile qualificazione interpretativa sta, evidentemente, la considerazione per cui l'architettura negoziale del contratto di rendimento energetico, nell'ipotesi in cui non vi siano investimenti iniziali, possa essere tale da non porre un rischio qualificato sul contraente privato, ulteriore rispetto a quello "ordinario" previsto dall'art. 1655 c.c. in capo all'appaltatore.

Inoltre, in nessun caso la E.S.Co. è esposta alle fluttuazioni del mercato sul lato della domanda, poiché la remunerazione avviene unicamente

⁶⁰ La qualificazione del contratto di rendimento energetico entro la logica dell'appalto è stata sostenuta, dapprima, nella deliberazione ANAC n. 6/2011, sul presupposto che i lavori di riqualificazione energetica assumessero un ruolo prevalente rispetto alla componente gestionale e, quindi, al profilo legato alla remunerazione dell'investimento iniziale attraverso i risparmi energetici. Alla deliberazione n. 6/2011 ha fatto seguito la deliberazione n. 37/2012, oggetto di analisi approfondita nel dossier pubblicato da ANCE il 15 giugno 2013 intitolato *Riqualificazione energetica di edifici pubblici, uso delle Energy Service Company (ESCO): spunti dalla prima Guida europea in tema*. Successivamente, una compiuta disamina delle varie argomentazioni che consentono, in determinate ipotesi, di qualificare il contratto di EPC come appalto sono riportate nel documento *I contratti di prestazione energetica (EPC). Aspetti giuridici e ipotesi per il superamento dell'incertezza normativa sulla regolamentazione degli elementi essenziali del contratto* pubblicato da ENEA nel 2017 e reperibile sulla rete interconnessa. In senso critico circa tale interpretazione si veda peraltro M. PROTTO, *Art. 200*, cit., p. 1317. In giurisprudenza, la riconduzione del contratto di EPC entro la figura dell'appalto è stata affermata da Cons. Stato, Sez. V, 14 ottobre 2014, n. 5079, ove si può leggere che "le prestazioni cui il fornitore del servizio si obbliga ad eseguire sono destinate a produrre utilità materiali che l'amministrazione appaltante è contrattualmente titolata ad acquisire al proprio patrimonio in via definitiva, e che consistono nell'energia termica necessaria a riscaldare i propri immobili e nella connessa riqualificazione impiantistica, oltre che nella gestione e manutenzione di detti impianti. Sotto questo profilo è dunque possibile cogliere la strumentalità del servizio ad esigenze dell'amministrazione [...], vale a dire l'elemento che contraddistingue gli appalti pubblici di servizi dalle concessioni di servizi".

nell'ambito del rapporto con il beneficiario – tramite cessione di risparmio e/o corresponsione del canone – e non, invece, per mezzo di utenti terzi, come nel caso delle concessioni⁶¹.

L'insieme di tali considerazioni porta a ritenere che, nel caso dell'EPC, il trasferimento in capo al fornitore del rischio connesso alla *performance* energetica sia, nella pratica, più complesso di quanto possa sembrare e, per potersi realizzare, debba essere attentamente disciplinato nel testo contrattuale, pena la prevalenza di dinamiche mercantistiche sulle finalità ambientali e rigenerative che dovrebbero, invece, connotare lo strumento.

Per questa ragione, con linee guida pubblicate nel 2016, Eurostat ha dettato alcune condizioni in presenza delle quali si possa considerare sufficientemente dimostrata l'allocazione del rischio in capo al fornitore e la conseguente riconducibilità della singola fattispecie negoziale di EPC alla categoria astratta del partenariato pubblico-privato⁶².

Anzitutto, l'ammontare dell'investimento sostenuto dovrebbe essere pari almeno al 50% del valore dell'immobile in seguito all'intervento; in secondo luogo, il contributo pubblico eventualmente ricevuto dalla E.S.Co. non dovrebbe superare il 50% delle spese sostenute; in terzo luogo, il contratto di EPC dovrebbe prevedere per il fornitore un sistema di penali crescenti, collegate al ridursi del raggiungimento dei requisiti prestazionali, tali da annullare il canone dovuto in assenza di risparmi energetici.

La descritta difficoltà nell'individuazione della corretta categoria giuridica entro cui far rientrare il contratto di EPC – difficoltà che si percepisce in concreto proprio grazie al tentativo di regolamentazione

⁶¹ G. CENTI, M.G. LANDI, *EPC: appalto o concessione?*, in *Rivista FIRE Gestione energia*, 2, 2016, pp. 33 ss. Riguardo alla riferita differenza tra EPC e concessione, pur nell'ambito del partenariato pubblico-privato, si veda Cons. Stato, Sez. V, 21 febbraio 2020, n. 1327, secondo cui "l'EPC, pur presentando requisiti propri della concessione di lavori e della concessione di servizi, evidenzia come tratto differenziale e specializzante quello per cui il corrispettivo dell'EPC è parametrato al risparmio energetico conseguito per effetto dell'intervento. Da ciò il corretto riferimento al PPP come strumento di cooperazione tra pubblico e privato".

⁶² Si tratta delle linee-guida Eurostat del 7 agosto 2016 intitolate *The impact of energy performance contracts on government accounts*. L'iniziativa chiarificatrice di Eurostat era stata ispirata dalla necessità di individuare i casi che in concreto consentano di considerare fuori bilancio le spese legate al contratto di EPC.

sostanziale proposto da Eurostat – è stata invece affrontata dal legislatore italiano mediante l’inserimento *tout-court* della norma sull’EPC nel novero del partenariato pubblico-privato⁶³.

La scelta classificatoria recepita nel Codice dei contratti pubblici del 2023 è indubbiamente volta a fornire un criterio ordinatore capace di superare le incertezze emerse nella prassi; rimane tuttavia da verificare se essa produca effetti sostanziali nell’interpretazione applicativa della norma, o se non si limiti piuttosto a prevedere una cornice formale priva di ricadute realmente risolutive.

Non è al riguardo casuale che, anche in seguito alla netta presa di posizione del legislatore, sopravvivano interpretazioni contrastanti in dottrina, in giurisprudenza e nella prassi.

Secondo una prima impostazione, che premette l’opportunità, in generale, dell’inquadramento dell’EPC entro le figure di partenariato, potrebbero comunque darsi dei casi in cui il contratto sia invece inquadrabile nella “formula dell’appalto”. Non si potrebbe infatti escludere che l’EPC venga inteso nella “accezione di contratto misto con prevalente fornitura di servizi, ma in tal caso la PA deve sostenere tutto il costo dell’investimento, senza finanziamenti da parte del privato [...] e sopportare la maggior parte dei rischi con conseguente registrazione nel proprio bilancio di tutto il costo dell’investimento nella fase della costruzione e dei costi di manutenzione nella fase di gestione”⁶⁴.

All’estremo opposto si colloca invece la tesi per cui il legislatore, nel

⁶³ Si tratta, come già ricordato in apertura del paragrafo che precede, dell’art. 8, comma 5, lett. *c-quater*, D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in L. 11 settembre 2020, n. 120, che ha disposto l’inserimento del secondo comma dell’art. 180, d.lgs. n. 50/2016.

⁶⁴ Così testualmente la Relazione illustrativa ANAC al contratto tipo di rendimento energetico per edifici pubblici, approvato con Delibera n. 349 del 17 luglio 2024. Si veda inoltre, per un’impostazione simile, la Delibera n. 1134 del 4 dicembre 2019. In dottrina, la tesi affermata da ANAC è stata ripresa da M. V. SESSA, *Art. 200*, cit., secondo cui “se la scelta del legislatore a favore dell’identificazione degli EPC quali contratti di partenariato risponde alla maggiore irritualità del PPP rispetto agli strumenti ordinari di affidamento, la posizione di ANAC indica che la questione debba essere risolta alla luce dell’allocazione tra le parti dei rischi operativo e di costruzione. Ne consegue che l’individuazione della natura dell’EPC dipende dalle concrete previsioni del singolo contratto”. In questo stesso senso, M. G. CAPPIELLO, *Contratto di rendimento energetico e tutela dei terzi*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2018, pp. 52-53.

normare il contratto di EPC all'interno delle norme sul partenariato, avrebbe codificato un obbligo stringente delle Amministrazioni di mettere a gara e di concludere unicamente contratti che pongano inequivocabilmente il rischio di *performance* energetica sul fornitore.

Tale proposta ermeneutica postula, in altri termini, una restrizione legale implicita dell'oggetto contrattuale. In questa prospettiva, l'elencazione degli elementi minimi contrattuali dettata dall'all. VIII, D.lgs. n. 102/2014 sarebbe in astratto compatibile con singole manifestazioni di EPC non inquadrabili all'interno del partenariato (come sostenuto da ANAC); tuttavia, dal momento che l'art. 174, D.lgs. n. 36/2023 prevede quale requisito indefettibile del PPP l'attribuzione del rischio in capo al privato, tale caratteristica dovrebbe oggi necessariamente operare anche per l'EPC⁶⁵.

Quest'ultima tesi trova un importante sbocco applicativo nel "kit di affidamento" predisposto dal Gestore dei servizi energetici (GSE) a supporto delle Stazioni appaltanti che intendano bandire procedure di gara per l'affidamento di un contratto di EPC con erogazione di fondi della misura PNRR M7-I.17, comprendente linee-guida per la progettazione, *fac-simile* di disciplinare e capitolato di gara ed anche il modello di contratto⁶⁶.

La puntuale architettura negoziale predisposta dal GSE è evidentemente tesa a colmare i vuoti di disciplina primaria che fanno del con-

⁶⁵ Secondo M. PROTTO, *Art. 200*, cit., p. 1318, "l'inclusione dei contratti EPC nella parte relativa al partenariato pubblico-privato costituisce una precisa scelta del legislatore di esigere che in tali contratti vi sia necessariamente il trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore privato che, come si è visto, costituisce un elemento imprescindibile dei contratti di PPP ai sensi dell'art. 174, comma 1, lett. d)". In termini più sfumati ma sovrapponibili, Cons. Stato, Sez. V, 13 aprile 2022, n. 2809, in *Urb. app.*, 2022, pp. 807 ss. con nota di A. LICCI MARINI, *La definizione del rischio nel project financing per l'affidamento dei contratti di rendimento energetico*. La citata pronunzia ha statuito che "elemento centrale è il rischio che l'operatore economico assume e che penetra nella causa del contratto. Non basta, allora, che le clausole contrattuali in cui si traduce l'operazione economica congegnata dall'amministrazione comportino il trasferimento del rischio economico al gestore del servizio (nel caso di specie, il rischio di disponibilità), di modo che egli non abbia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei servizi, ma è necessario pure che siano specificati tutti gli oneri economici che concorrono a definire il rischio che l'operatore economico è chiamato ad assumere".

⁶⁶ L'imponente corredo documentale, pubblicato sul sito del GSE nel luglio 2024, è reperibile sulla rete interconnessa.

tratto di prestazione energetica una figura atipica, definendo un modello *normale* ove il rischio di performance energetica è posto in capo al fornitore⁶⁷.

Tuttavia, è la stessa intestazione del documento a specificare che trattasi di “documentazione indicativa non obbligatoria sviluppata per agevolare l’accesso alla misura” e che, pertanto, tale impostazione contrattuale – se pure estremamente rilevante sul piano della prassi e del “farsi concrete” delle disposizioni legislative in materia – non può assumere alcuna valenza interpretativa generale.

La recente giurisprudenza contabile, sostenuta da una parte della dottrina, afferma una tesi per certi versi intermedia, secondo cui non assumerebbe alcuna rilevanza il *nomen iuris* del contratto stipulato di volta in volta tra Amministrazione e operatore economico, in quanto l’unico criterio di cui tenere conto sarebbe l’aspetto sostanziale del negozio giuridico, da ricercare alla luce delle norme codicistiche che dettano le caratteristiche delle varie tipologie di contratti pubblici.

In altri termini, “individuati gli elementi che consentono di qualificare un contratto come di appalto, concessione o partenariato, l’interprete dovrà valutare il contenuto sostanziale della fattispecie adottata dalla Pubblica amministrazione, in quanto, come nel caso dei contratti di rendimento energetico, la forma potrebbe mascherare un diverso tipo di contratto”⁶⁸.

⁶⁷ In tal senso, a livello esemplificativo è sufficiente citare l’art. 3, ultimo comma del contratto-tipo di EPC predisposto dal GSE, che prevede “l’Operatore Economico assicura altresì, lungo tutta la vita contrattuale, per ciascun periodo [...], il livello di risparmio garantito in cui viene testata la *performance* del servizio di prestazione energetica è pari o superiore alla somma dei canoni per il Servizio di Prestazione Energetica che l’Ente concedente prevede di corrispondere all’Operatore Economico medesimo nello stesso periodo”.

⁶⁸ Corte Conti, Sez. autonomie, 7 giugno 2021, n. 10. Come esempio di contratto di rendimento energetico “mascherato”, la Corte dei Conti porta proprio il caso dell’EPC modello *Guaranteed savings* “con il quale la ESCo garantisce una riduzione dei consumi energetici”. In una simile ipotesi, “gli oneri finanziari per coprire la spesa dell’intervento sono a carico della stazione appaltante che deve prevedere idoneo stanziamento in bilancio. Qualora poi l’efficientamento energetico non raggiunga il livello promesso, l’ESCo dovrà pagare una somma per i maggiori costi sostenuti dalla Pubblica amministrazione rispetto a quelli attesi. Appare evidente, quindi, che tale contratto, se pur denominato di rendimento energetico, non possa qualificarsi di PPP, assumendo, invece, le caratteristiche di un contratto di appalto disciplinato dalla parte seconda del codice, arricchito

Tale tesi conduce a un risultato sovrapponibile a quello cui giunge ANAC, ma inverte l'ordine delle premesse e delle conclusioni. Non si parte, invero, dalla disciplina dell'EPC per giungere a individuare il tipo di schema contrattuale a cui ricondurre il singolo contratto (appalto, concessione, partenariato), bensì si parte dalle caratteristiche dettate dalla legge per gli schemi contrattuali al fine di escludere dall'applicazione della relativa disciplina eventuali contratti "mascherati".

In tale approdo del ragionamento è dato di cogliere la similitudine con la teoria che, invece, postula l'obbligatorietà del rischio di gestione affinché il contratto possa anche solo riportare il *nomen iuris* di EPC.

All'esito della disamina svolta, emerge che la perdurante esistenza di oscillazioni di questa portata in dottrina, giurisprudenza e prassi potrebbe essere il sintomo di un difetto della tecnica legislativa con cui sono state recepite le direttive europee in materia di EPC.

Sembra quindi inevitabile che, in questo stato di cose, i dubbi interpretativi si traducano in scogli applicativi, in grado di minare le stesse finalità che stanno alla base dell'introduzione di tale tipologia contrattuale nell'ordinamento eurounitario e nazionale.

4. Conclusioni e prospettive

Il contratto di prestazione energetica è indicato dalle direttive europee come uno strumento di basilare importanza strategica per l'attuazione delle politiche di efficientamento energetico e di riduzione dei consumi le quali, a loro volta, costituiscono una componente fondamentale e tangibile della rigenerazione urbana.

Pur nell'ampiezza del concetto stesso di rigenerazione urbana, che può essere declinato in varie accezioni e interessa ambiti del diritto pubblico e delle scienze umane anche distanti tra loro, la Pubblica ammini-

dalla previsione di una clausola assimilabile a quella penale". La peculiarità di tale ricostruzione è spiegata da G. VERICO, *Art. 200*, cit., p. 1768, che nota come "in definitiva, per stabilire se un'operazione possa essere ritenuta un effettivo PPP, ciò che rileva è la sostanziale natura del contratto, avendo riguardo agli effetti economico-finanziari ed al soggetto che in concreto ne viene gravato e/o ne risulti beneficiario. La contabilizzazione segue, infatti, il soggetto che in misura prevalente ne sopporta i rischi, e ciò a prescindere dal titolo dell'investimento utilizzato per confezionare contrattualmente l'operazione".

strazione è in grado di esercitare un ruolo trainante nel graduale processo di ammodernamento e trasformazione delle città.

Ma perché l'Amministrazione possa svolgere tale compito, è necessario che venga posta nelle condizioni di operare entro binari sufficientemente chiari, quantomeno dal punto di vista dell'operazione economica sottesa al tipo contrattuale proposto dal legislatore.

In altri termini, se è vero che l'efficientamento energetico degli immobili pubblici, collocandosi in un quadro globale d'importanza crescente della rigenerazione urbana, costituisce oggi un obiettivo obbligato per le Pubbliche amministrazioni, le stesse devono poter indirizzare la propria attività sulla base di elementi normativi certi e non contraddittori.

La programmazione, progettazione e gestione di una gara per l'affidamento di un contratto di EPC richiede infatti all'Amministrazione l'esercizio di un elevato grado di discrezionalità tecnica nell'individuazione delle misure e nella scelta degli strumenti tecnici, economico-finanziari e giuridici per realizzare l'operazione.

Come s'è cercato di evidenziare, riempire di contenuti, o, se si preferisce, 'rendere concreto' un contratto basato sull'attuale schema normativo dell'EPC, significa svolgere delle complesse valutazioni sull'assetto degli interessi pubblico-privati coinvolti, che possono spaziare dalla totale devoluzione del rischio di *performance* energetica in capo al privato, all'opposto caso in cui l'Amministrazione sostenga *ab origine* tutti i costi, in una sorta di 'appalto mascherato da EPC'.

Alla PA è quindi demandata la costruzione della quasi totalità della disciplina sostanziale del contratto, con evidenti ricadute in termini non solo di verifica del rispetto delle condizioni contrattuali in fase esecutiva⁶⁹, ma anche di responsabilità amministrativa⁷⁰.

⁶⁹ Come testimoniano le direttive europee, la verifica in fase esecutiva è un momento fondamentale e, allo stesso tempo, estremamente delicato a causa della necessità di eseguire puntuali misurazioni sui risparmi effettivamente conseguiti. Simili verifiche, connotate da un elevato grado tecnologico, risultano complesse, onerose e caratterizzate da significative asimmetrie informative a danno delle Amministrazioni, che spesso non dispongono delle competenze tecniche e delle risorse umane necessarie per una verifica efficace dei dati forniti dall'operatore privato.

⁷⁰ Sul tema della "paura della firma" connessa alla responsabilità amministrativa, si veda, tra i molti, S. BATTINI, *Responsabilità e responsabilizzazione dei funzionari e dipendenti pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, pp. 53 ss.; contra V. TENORE, *La "paura della firma" e "la fatica dell'amministrare" tra mito e realtà: categorie reali o mera*

Il fatto stesso che, nel giro di due anni, sia ANAC che il GSE siano intervenuti con delle proposte strutturate di atti-tipo testimonia la rilevanza non meramente teorica del rischio d'indeterminatezza che aleggia intorno al contratto di rendimento energetico.

Un siffatto rischio deriva dalla circostanza che la fattispecie negoziale si presenta in termini sfuggenti. Da un lato, il legislatore, collocando oggi l'EPC nell'alveo del partenariato pubblico-privato, sembra aver inteso traslare (più o meno obbligatoriamente) sul fornitore il rischio economico connesso alla *performance* energetica. Dall'altro, però, il quadro attuale addossa all'Amministrazione un assoluto margine di scelta nella definizione delle clausole contrattuali, con la possibilità – tutt'altro che astratta – che il testo contrattuale assorba previsioni idonee a ridurre o addirittura neutralizzare tale rischio.

Il quadro si complica ulteriormente se si considera che, nella prassi, il potere negoziale tende a pendere dalla parte della E.S.Co. finanziatrice: a quest'ultima, infatti, è sufficiente ritirarsi dal tavolo delle trattative (o, semplicemente, non partecipare alla gara) per compromettere l'intera operazione, così da potersi garantire margini più ampi di tutela contrattuale e trasferire di fatto il rischio sulla parte pubblica.

Viene quindi a rinforzarsi la riluttanza con cui le singole Amministrazioni tendono a ricorrere a questa formula contrattuale, preferendo restare in uno stato di sostanziale inerzia⁷¹.

L'attuale pendenza del termine per la ricezione (e implementazione, anche a livello di fonti secondarie) della nuova Direttiva 2023/1791/UE potrebbe forse costituire l'occasione per un ripensamento del modo in

giustificazione per l'impunità normativa degli amministratori pubblici? Dalla "Corte de Conti" alla Corte degli sconti", in Riv. Corte Conti, 2025, pp. 1 ss.; da ultimo, S. FOA, Oltre lo "scudo erariale: quale futuro per la responsabilità amministrativa, in www.giustiziainsieme.it, 2025.

⁷¹ Secondo il documento di studio del Joint Reserch Center della Commissione Europea, a cura di S. MOLES-GRUESO, P. BERTOLDI e B. BOZA-KISS, *Energy Performance Contracting in the Public Sector of the EU - 2020*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, 42, "procurement procedures are problematic due to their complexity and time-consuming nature, especially when involving EnPC [...]. Procurement procedures are considered to be overly complex in Austria, Belgium, France, Germany, Greece, Hungary, Italy, and Cyprus. These issues are understood by contributing experts to be related to the inertial activity of administrative bodies and to the interests of the energy and service supply sectors".

cui il legislatore ha, finora, recepito le norme sul contratto di prestazione energetica, favorendo, nei limiti del possibile, la chiarezza e l'univocità dei contenuti sostanziali sottesi a questo tipo di operazione economica.

Un primo passo, in questa direzione, potrebbe essere senz'altro l'esclusione legale di determinate categorie di contratti – nelle quali il rischio di *performance* energetica non sia sostenuto dal fornitore e quindi non rientranti all'interno del partenariato pubblico-privato – dal novero dell'EPC nell'ordinamento nazionale⁷².

Cionondimeno, guardando le cose da una diversa prospettiva, è importante cogliere lo stimolo che l'introduzione del contratto di EPC nel codice dei contratti pubblici, quale forma di partenariato pubblico-privato, è comunque in grado di offrire⁷³.

Pur con una tecnica legislativa discutibile, è stato consegnato agli Enti pubblici un istituto elastico e duttile, che spinge l'Amministrazione a rinnovarsi e a percorrere la via dei modelli partenariali e consensuali allo scopo di rigenerare il proprio tessuto urbano in una delle sue componenti più cruciali: quella energetica.

In questo senso, lo sviluppo e il rafforzamento delle competenze negoziali della PA può senz'altro costituire una risposta “dal basso”, capace di trasformare i limiti legislativi in spinte innovative.

⁷² Ciò sarebbe possibile, per esempio, recependo le indicazioni puntuali a suo tempo fornite da Eurostat richiamate alla precedente nota n. 62.

⁷³ Ringrazio il Prof. Giuseppe Piperata per i preziosi spunti di riflessione fornitimi in occasione del convegno organizzato dal Coordinamento nazionale AIPDA dei dottorandi di diritto amministrativo “Carla Barbati”, dal titolo *Le trasformazioni giuridiche della città alla luce delle categorie del diritto amministrativo*, svoltosi a Bari il pomeriggio del 9 ottobre 2025.

ABSTRACT

*Energy Performance Contract (EPC) – Urban regeneration – Energy efficiency
Public-private partnership (PPP) – Italian Public Procurement Code
REPowerEU Plan Energy transition – Local authorities
Implementation challenges – EU Directive 2023/1791*

The Energy Performance Contract (EPC) has been identified by European Union law as a key instrument for implementing energy-efficiency and decarbonisation policies within the broader framework of sustainable urban regeneration. The close interdependence between urban regeneration and the energy transition – the latter being a qualifying and indispensable component of the former – highlights how the renewal of the built environment cannot disregard the integration of energy efficiency measures and renewable sources. Starting from the evolution of European and national legislation – from the Energy Efficiency Directive 2012/27/EU to Directive (EU) 2023/1791 – the paper analyses how the EPC translates the principles of the energy transition into concrete legal and economic instruments for public authorities. Particular attention is devoted to the Italian context, in which the EPC operates as a form of public-private partnership under the Public Procurement Code (D.Lgs. n. 36/2023) and is promoted through the REPowerEU Plan and the National Recovery and Resilience Plan (PNRR). The analysis highlights the structural and operational difficulties of this model, focusing on the indeterminacy of contractual content, the asymmetry of risk allocation between ESCO and public beneficiary, and the complexity of verifying the actual energy savings achieved. Beyond these critical aspects, the study underlines the challenge that the EPC poses to public administrations, which are called upon to strengthen their contractual and regulatory capacities, guiding their action more decisively towards innovative legal tools capable of making the energy transition an effective driver of urban regeneration.

Biodiversità e circolarità: una relazione bidirezionale alla ricerca degli strumenti di ripristino più efficaci tra misure autoritative e mercato (l'esempio dei CAM e dei crediti di biodiversità)*

SCILLA VERNILE

SOMMARIO: 1. Premessa introduttiva. – 2. L'essenza della circolarità e la sua portata strategica per la ricerca di efficaci strumenti di conservazione e ripristino della biodiversità tra misure autoritative e mercato. – 3. La direzione 'inversa': l'importanza della varietà biologica per l'adozione di misure circolari. Le potenzialità della bioeconomia. – 4. Spunti conclusivi: l'esempio dei CAM 'circolari' e quello dei crediti di biodiversità.

1. *Premessa introduttiva*

La cd. *Nature Restoration Law* (Reg. n. 1991/2024/UE¹) non può che costituire, oggi, il punto di partenza per ogni considerazione che intercetti il tema della conservazione e, soprattutto, del ripristino o restauro² della

* La ricerca è realizzata nell'ambito del *National Biodiversity Future Center* (NBFC), il primo centro di ricerca italiano dedicato alla biodiversità. *Project funded by the European Union - Next Generation EU*.

¹ Entrato in vigore il 18 agosto 2024 e adottato dal Parlamento e dal Consiglio in data 24 giugno 2024, sulla base della proposta della Commissione di cui alla Comunicazione del 22 giugno 2022, n. COM(2022) 304 *final*. Sul nuovo Regolamento, E. CISCATO, *Il carattere trasformativo del Regolamento europeo sul Ripristino della Natura nelle politiche ambientali*, in questa *Rivista*, 4, 2024, pp. 1105 e ss.; M. FERRARA, *A prima lettura del regolamento UE sul ripristino della natura (reg. UE 2024/1991)*, in *Federalismi.it*, 24, 2024, pp. 114 e ss.; E. LEES, O.W. PEDERSEN, *Restoring the Regulated: The EU's Nature Restoration Law*, in *Journal of Environmental Law*, 2025, 37, pp. 75 e ss.

² Termine talvolta preferito a quello di 'ripristino' diffusosi a cavallo dell'adozione del nuovo Regolamento: si v. in tal senso il documento *Il restauro della biodiversità: esperienze e innovazioni della ricerca*, pubblicato dal *National Biodiversity Future Center* (NBFC), CNR Edizioni, 2025.

biodiversità³, inteso, quest'ultimo, come il tentativo di riportare lo stato delle risorse naturali a quello originario, tramite il recupero degli ecosistemi degradati o andati distrutti. L'approccio adottato, nonostante la scelta di ricorrere al Regolamento e, quindi, alla fonte normativa europea più vincolante, immediatamente efficace negli ordinamenti nazionali, è di tipo *bottom up*: il richiamato Regolamento, dopo avere enucleato gli ambiti di intervento, rimette ai singoli Stati membri il compito di individuare, in maniera puntuale, gli strumenti più idonei a conseguire gli obiettivi di ripristino stabiliti, attraverso l'adozione di uno specifico Piano nazionale⁴.

Questa è probabilmente la ragione – ma non certo la giustificazione – per cui, all'interno della *Nature Restoration Law*, non ci sono riferimenti espliciti alla circolarità, nonostante la sua rilevanza e strumentalità ai fini della tutela della biodiversità, intesa nel suo significato di più grande varietà di risorse naturali e di organismi viventi e delle loro interazioni⁵, essenziale soprattutto per la sua capacità di preservare la produzione dei cd. servizi ecosistemici⁶. Strumentalità ben evidenziata, invece, in altri

³ Sulla nozione giuridica di biodiversità, per tutti, A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Napoli, 2022.

⁴ Il Capo III del Regolamento è dedicato appunto ai Piani nazionali. Sulla pianificazione riservata agli Stati membri, cfr. G.D. COMPORI, *La pianificazione (del ripristino) della biodiversità*, in questa *Rivista*, 3, 2025, pp. 555 e ss.

⁵ La Convenzione sulla Diversità Biologica del 1992, sottoscritta a Rio de Janeiro in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile, definisce la biodiversità come “la variabilità degli organismi viventi di qualsiasi fonte, inclusi, tra l'altro, gli ecosistemi terrestri, marini e gli altri ecosistemi acquatici e i complessi ecologici dei quali fanno parte; essa comprende la diversità all'interno di ogni specie, tra le specie, e degli ecosistemi”. Cfr. M.V. FERRONI, *La perdita della biodiversità, gli strumenti di tutela ed il codice dell'ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1, 2022, pp. 121 e ss.

⁶ Sul rapporto tra biodiversità e servizi ecosistemici, si v. M. BARBERA, M. FAZIO, *Servizi ecosistemi e biodiversità*, in M. CAFAGNO, G. CAVALIERI (a cura di), *Servizi ecosistemici e tutela giuridica dell'ambiente*, Milano-Udine, 2025, pp. 59 e ss.; M. FREY, N. GUSMEROTTI, S. POGUTZ, *Servizi ecosistemici e biodiversità: una nuova prospettiva per un'economia più sostenibile*, in *Sinergie*, 2017, 102, pp. 165 e ss.; C. LEONE, *La biodiversità e la teorizzazione dei servizi ecosistemici*, in S. VALAGUZZA (a cura di), *Esplorazioni di diritto dell'ambiente*, Napoli, 2024, pp. 77 e ss. Più in generale, cfr. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007, pp. 122 e ss.; ID., *Analisi economica del diritto e ambiente. Tra metanarrazioni e pragmatismo*, in *Il diritto dell'economia*, 2, 2019, pp. 155 e ss.; A. LALLI, *I servizi ecosi-*

importanti atti provenienti dalle istituzioni europee, seppure principalmente di natura programmatica.

In particolare, come meglio si dirà, sono diversi i riferimenti, in materia di biodiversità, alla necessità di applicare i principi dell'economia circolare e/o della circolarità (sulla distinzione v. *infra*, par. 2), con l'intento di promuovere un utilizzo più efficiente delle risorse, per mantenerle il più a lungo possibile nel ciclo economico e ridurre così la crescente perdita di risorse naturali e il declino delle specie e degli habitat sani, causato da diversi fattori, tra cui, ad esempio l'agricoltura intensiva, l'urbanizzazione, le attività forestali non sostenibili, lo sfruttamento eccessivo degli animali, nonché l'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo.

Le necessità legate alla conservazione e al ripristino della biodiversità, pertanto, impongono, da un lato, una forte diminuzione delle emissioni inquinanti e, dall'altro, una contrazione delle attività estrattive, insieme alla promozione di un utilizzo più razionale delle risorse naturali. Tutti interventi che muovono soprattutto dal presupposto dell'importanza dei già menzionati servizi ecosistemici per la sopravvivenza dell'uomo, in considerazione dei benefici che essi garantiscono – si pensi, ad esempio, alla fornitura di beni essenziali, quali cibo e acqua potabile – e della loro capacità di contrastare i cambiamenti climatici, grazie alle loro proprietà adattative e mitigative.

Rispetto alla necessità di un uso più oculato delle risorse, allora, appare subito chiara la convenienza di un approccio circolare, per le sue potenzialità non meramente conservative, ma rigenerative, perché i sistemi produttivi sono chiamati a emulare gli ecosistemi, affinché nulla vada perso e tutto sia riutilizzato. In estrema sintesi, infatti, il modello circolare postula che tutte le risorse impiegate siano, ove possibile, recuperate, così da ridurre il consumo di nuove materie prime, per contenere l'impatto delle attività umane sulla perdita della biodiversità⁷.

stemici e il capitale naturale: una prospettiva giuridico-istituzionale, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1-2, 2017, pp. 39 e ss.; A. FARI, *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Napoli, 2013, p. 77; F. FRACCHIA, *L'ambiente e i suoi servizi nella prospettiva della prassi: una lettura sistemica*, Napoli, 2025.

⁷ A partire dagli anni Settanta del Novecento, il modello di crescita lineare – consolidatosi con la rivoluzione industriale tra il XVIII e il XIX secolo – ha iniziato a mostrare i suoi limiti. Si è infatti diffusa la consapevolezza che un uso illimitato delle risorse

La circolarità si rivela, dunque, determinante per la tutela e il ripristino della biodiversità, senza contare che, specularmente, come meglio si dirà, la varietà biologica favorisce la diffusione di modelli circolari. Di conseguenza, la ricerca – ormai pure ‘imposta’ dall’Unione europea – degli strumenti più idonei a conseguire gli ambiziosi obiettivi fissati dalla *Nature Restoration Law* non può prescindere da un’attenta valutazione delle potenzialità della circolarità, di cui è bene ora chiarire la portata.

2. *L'essenza della circolarità e la sua portata strategica per la ricerca di efficaci strumenti di conservazione e ripristino della biodiversità tra misure autoritative e mercato*

Per comprendere pienamente i vantaggi di un approccio circolare per la tutela della biodiversità, nelle due accezioni della conservazione e del ripristino di un’ampia varietà di specie biologiche, occorre soffermarsi rapidamente sull’essenza della ‘circolarità’, trattandosi di un concetto più ampio del paradigma dell’economia circolare da cui pure muove. La prospettiva meramente economica della circolarità, alla base, quantomeno inizialmente, della sua affermazione, ne evidenzia, infatti, le potenzialità, ma, al contempo, i limiti.

Prendendo le mosse dalle potenzialità, il modello economico circolare, basato sul *life cycle thinking* e caratterizzato dall’idea di promuovere

naturali non è sostenibile, specialmente se si considera la necessità di preservarle per le generazioni future. Senza contare gli effetti negativi che lo sfruttamento eccessivo ha già oggi sulla capacità degli ecosistemi di mantenere condizioni favorevoli alla vita umana, come dimostrano gli impatti sempre più gravi del cambiamento climatico. In questo scenario è emerso il paradigma dell’economia circolare, un nuovo modello economico finalizzato a migliorare l’efficienza nell’uso delle risorse. L’economia circolare punta a prolungare il più possibile la vita dei prodotti, con l’intento di separare (*decoupling*) la crescita economica dall’aumento del danno ambientale; va oltre la semplice riduzione del consumo di materie prime, concentrandosi soprattutto su come queste vengono utilizzate. L’obiettivo è favorire una crescita che non dipenda esclusivamente dalla disponibilità di risorse naturali. Ciò implica una diminuzione dei processi estrattivi e, al contempo, l’uso più efficiente e rigenerativo delle risorse già impiegate. Non esiste una definizione univoca di economia circolare, ma tutte condividono l’idea di usare le risorse in modo più efficiente, cercando di recuperarle il più possibile e ridurre al minimo gli sprechi.

la massima riutilizzabilità e il più esteso recupero delle risorse, in contrapposizione al modello lineare, mette in luce la sua capacità di coniugare le esigenze di protezione ambientale (principalmente in termini di riduzione del consumo di nuove materie prime) con quelle di sviluppo economico (specie perché si riattribuisce valore agli ‘scarti’⁸, reimmettendoli nella catena del valore). In tal modo, favorendo il superamento di una radicata contrapposizione tra interessi, a lungo ostacolo per una tutela ambientale effettiva.

Sennonché, la prospettiva meramente economica, specie se micro-economica e, dunque, concentrata sui guadagni immediati o comunque che potrebbero essere conseguiti da un operatore economico entro un lasso di tempo ragionevole, non riuscirebbe a giustificare l’adozione di misure circolari quando, pure capaci di generare importanti vantaggi in termini di conservazione delle risorse e riduzione degli sprechi, anche in favore delle future generazioni, si rivelassero più onerose e, quindi, non economicamente convenienti per il singolo operatore. Da ciò l’affermazione di un principio giuridico di circolarità⁹, che consenta di individuare più facilmente il nucleo essenziale della circolarità. Esso consiste nella capacità di incidere sulle ‘modalità’ di utilizzo delle risorse, piuttosto che sulla quantità, per renderle più efficienti, con vantaggi spesso pure ‘immediati’ o ‘individuali’, di carattere economico, per il ‘profitto’ o il ‘risparmio’ che potrebbe trarre chi concretamente applica quei modelli circolari (si pensi ai guadagni ricavabili dalla produzione e dall’impiego o dalla vendita di materie prime secondarie o dai servizi di assistenza lungo tutta la vita utile del prodotto nella nuova ottica del prodotto come servizio¹⁰ o, ancora, alle minori spese correlate alla condivisione di beni e

⁸ Si preferisce il più generico termine ‘scarti’ perché la circolarità consente di riattribuire valore non soltanto a ciò che giuridicamente può essere definito in termini di rifiuto ai sensi del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ma a tutto ciò che non si ritiene più utile al suo scopo: si pensi, ad esempio, al suolo ‘consumato’.

⁹ Sia consentito rinviare a S. VERNILE, *Dall’economia circolare al principio di circolarità. Una lettura giuridica nel solco dell’art. 9 Cost.*, Torino, 2024.

¹⁰ A questo proposito, è fondamentale richiamare la cd. *right to repair directive*, la Direttiva n. 1799/2024/UE, adottata seguendo l’esempio di quanto già previsto per vari tipi di elettrodomestici e prodotti elettronici di consumo dal Regolamento n. 341/2021/UE, su proposta della Commissione del 22 marzo 2023, Comunicazione COM(2023) 155 *final*. Mira a introdurre indici di riparabilità, ossia punteggi che servono a fornire al consumatore informazioni utili per valutare se l’acquisto di un prodotto sia conveniente

servizi nel caso della *sharing economy*¹¹), ma, soprattutto, sempre ‘collettivi’, di natura ambientale.

Altre volte, infatti, le misure circolari, si è detto, si traducono in un costo ulteriore per le imprese¹², sicché la loro adozione non sarebbe più incentivata da ragioni di convenienza economica immediata o ‘individuale’ e, quindi, favorita da dinamiche che potrebbero dirsi di ‘mercato’, ferma restando, tuttavia, la loro importanza in termini di produzione di benefici collettivi.

Un impiego circolare, che valorizzi tutto il potenziale delle risorse, promuovendone un utilizzo più massivo, razionale ed efficiente, capace di mantenerle più a lungo nel ciclo del valore, puntando sulla plurifunzionalità, la riparabilità e la riutilizzabilità dei prodotti o dei suoi componenti, parrebbe, infatti, essenziale per ricercare un equilibrato rapporto tra le risorse ereditate e quelle da trasmettere alle future generazioni, nel rispetto dell’art. 3-*quater* del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e in concreta attuazione dell’impegno assunto (dalla Repubblica nel suo insieme), con la riforma dell’art. 9 Cost., di tenere conto, nelle scelte di oggi, degli interessi delle generazioni di domani.

Ne consegue che la massima riutilizzabilità dei beni, il riciclo, la riparazione, l’impiego di risorse rinnovabili (e, a tal proposito, rileva soprattutto quanto si dirà, nel prossimo paragrafo, rispetto ai prodotti *bio-based*) e ogni altra misura circolare, capace di conservare il più a lungo

anche in base alla sua potenziale durabilità e alla facilità con cui può essere riparato. Inoltre, i consumatori dovrebbero poter accedere facilmente a dati come la disponibilità dei pezzi di ricambio, il costo medio delle parti sostituibili e i tempi stimati per la consegna e la riparazione. I produttori, da parte loro, dovrebbero impegnarsi a rendere chiare e facilmente consultabili le istruzioni per smontare e riparare i propri prodotti.

¹¹ Cfr. R. BOTSMAN, R. ROGERS, *Il consumo collaborativo. Ovvero quello che è mio è anche tuo*, Milano, 2017; A. SUNDARARAJAN, *The Sharing Economy: The End of Employment and the Rise of Crowd-based Capitalism*, Cambridge (Massachusetts), 2016; D. PELLEGRINI, *Sharing economy. Perché l’economia collaborativa è il nostro futuro*, Milano, 2017; M.A. MAGGIONI, *La sharing economy. Chi guadagna e chi perde*, Bologna, 2017; V. KATZ, *Regulating the sharing economy*, in *Berkeley Technology Law Journal*, 30, 2015, pp. 1067 e ss.; M. COHEN, C. ZEHNGEBOT, *What’s old becomes new: regulating the sharing economy*, in *Boston Bar Journal*, 2, 2014, pp. 34 e ss.

¹² Ad esempio, la stessa vendita di materie prime che, si è detto, potrebbe comportare un vantaggio economico immediato, al tempo stesso potrebbe rappresentare un costo nella misura in cui, di frequente, le materie prime secondarie risultano più costose di quelle vergini.

possibile il valore delle risorse, può essere imposta in forza del principio giuridico di circolarità, anche quando comportante maggiori oneri economici per i singoli operatori, in virtù dei vantaggi intergenerazionali che ne derivano.

Concretamente, ciò si traduce nell'introduzione di strumenti autoritativi circolari: si pensi, ad esempio, alla previsione di standard di utilizzabilità e recupero o all'imposizione di specifiche condizioni¹³ circolari all'interno dei provvedimenti autorizzatori. Peraltro, anche nell'ambito di uno strumento tradizionalmente considerato di mercato¹⁴, qual è il *green public procurement*, sono ormai presenti importanti profili autoritativi¹⁵, quantomeno là dove le clausole ambientali non si limitino a prevedere punteggi premiali per le offerte più sostenibili, ma impongano misure circolari, come, a titolo meramente esemplificativo, l'utilizzo di materiali aventi una componente riciclata e così via.

Di particolare rilevanza, in questa prospettiva, la previsione di criteri ambientali minimi, cd. CAM, dettati a livello nazionale tramite decreto ministeriale che, ove vigenti e correlati all'oggetto della procedura, devono essere necessariamente recepiti nella *lex specialis* di gara, ai sensi dell'art. 57 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36¹⁶. L'impatto di tale strumento sulle politiche di conservazione e ripristino della biodiversità può essere davvero significativo, ragion per cui vi si tornerà in sede conclusiva.

Al momento, invece, pur senza entrare nel merito degli specifici strumenti, ci si soffermerà in maniera più approfondita sulla capacità della circolarità di generare vantaggi in termini di conservazione e ripristino della biodiversità. Nonostante il già evidenziato 'silenzio' della *Nature Restoration Law* sui benefici di un approccio circolare, infatti, la sua strumentalità per la protezione della biodiversità, come

¹³ Si v. E. FREDIANI, *La clausola condizionale nei provvedimenti ambientali*, Bologna, 2019.

¹⁴ Sulla distinzione tra strumenti autoritativi e di mercato, per tutti, M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, cit.

¹⁵ Su questo aspetto, sia consentito rinviare a F. FRACCHIA, S. VERNILE, *I contratti pubblici come strumento dello sviluppo ambientale*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2, 2020, pp. 1 e ss.

¹⁶ Se si vuole, S. VERNILE, 'Nuovo' Codice dei contratti pubblici e criteri ambientali minimi per l'economia circolare, in questa *Rivista*, 3, 2023, pp. 979 e ss.

anticipato, è stata valorizzata da precedenti atti adottati dall'Unione europea (e sul piano nazionale), ancorché, si è detto, con valore perlopiù programmatico.

La positiva connessione tra circolarità e biodiversità è stata innanzitutto messa in luce nell'ambito della relazione "Lo stato della natura nell'Unione europea" del 15 ottobre 2020¹⁷, con cui la Commissione europea ha denunciato un crescente declino delle specie e degli *habitat* in buona salute causato da diversi fattori tipici dell'economia lineare: sono state già menzionate le criticità collegate all'agricoltura intensiva, all'urbanizzazione, alle attività forestali non sostenibili, allo sfruttamento eccessivo degli animali e all'inquinamento dell'aria, delle acque e del suolo. Nella relazione si prende atto di come il modello di utilizzo delle risorse 'tradizionale' non sia più sostenibile, dovendosi ricercare soluzioni idonee a far sì che lo sviluppo non pregiudichi irrimediabilmente gli ecosistemi, sempre più a rischio per il crescente depauperamento delle risorse naturali e per il livello raggiunto dalle emissioni inquinanti.

Non a caso, con la di poco precedente Strategia UE sulla biodiversità per il 2030¹⁸, del 20 maggio 2020, sottotitolata "Ripartire la natura nella nostra vita", la Commissione europea, dopo avere sottolineato l'urgenza di interventi di salvaguardia e ripristino della biodiversità, nell'individuare i principali ambiti d'intervento, ha stabilito, tra l'altro, l'obiettivo di 'azzerare' l'inquinamento di aria, acqua e suolo e di applicare "un approccio di gestione ecosistemico" per contenere gli effetti negativi delle attività estrattive e delle altre attività umane.

La conservazione e il ripristino della biodiversità esigono, dunque, un'operazione di drastica riduzione delle emissioni inquinanti e delle attività estrattive per favorire un uso più consapevole e razionale delle risorse, specie per continuare ad assicurare la fornitura dei già menzionati servizi ecosistemici, fondamentali per la sopravvivenza dell'uomo. Senza trascurare il legame di dipendenza tra economia e disponibilità di risorse naturali, le implicazioni di carattere sociale e culturale e l'importanza della conservazione degli *habitat* per la stessa identità di alcune aree territoriali.

¹⁷ COM(2020) 635: Relazione sullo stato e sulle tendenze delle specie e dei tipi di *habitat* protetti dalle Direttive Uccelli e Habitat nel periodo 2013-2018.

¹⁸ COM(2020) 380 *final*.

In tale contesto si inserisce la circolarità che, con la sua attenzione all'intero ciclo di vita dei beni, con conseguente potenziamento degli usi delle risorse, favorisce consumi più contenuti, maggiormente idonei a preservare la varietà biologica. Segnatamente, l'Agenzia Ambientale Europea, con il documento "*The benefits to biodiversity of a strong circular economy*" del 12 giugno 2023, ha dato evidenza a tre implicazioni della circolarità a vantaggio della conservazione della biodiversità.

La prima concerne la capacità dei modelli di consumo circolari di contrarre la domanda di risorse primarie che, a sua volta, riduce la domanda di attività di scavo e di conversione di habitat naturali; la seconda riguarda, più propriamente, l'idoneità delle misure circolari a favorire la riduzione delle emissioni inquinanti che, si è visto, costituiscono una delle principali cause della perdita della biodiversità; la terza, infine, fa riferimento alla necessità che l'approvvigionamento di risorse, irrinunciabile, sia comunque rispettoso della biodiversità, dovendosi pertanto ridurre gli impatti delle attività estrattive tramite un miglioramento delle pratiche ambientali e la rigenerazione delle risorse naturali per preservare la resilienza degli ecosistemi.

Anche sul piano interno, la Strategia nazionale sulla biodiversità, adottata dall'Italia per fare fronte agli impegni assunti, a livello internazionale, con la ratifica, tramite L. 14 febbraio 1994, n. 124, della Convenzione sulla Diversità Biologica del 1992, conferma l'assoluta rilevanza dell'approccio circolare nell'ambito delle politiche di conservazione e ripristino della biodiversità. In particolare, l'ultima Strategia nazionale sulla biodiversità, quella per il 2030, adottata con decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 252 del 3 agosto 2023¹⁹, dopo avere ribadito che i modelli di consumo circolare costituiscono uno strumento fondamentale di tutela del capitale naturale, chiarisce che bisognerebbe almeno: (i) imporre il ripristino ambientale di cave e giacimenti al termine del loro ciclo di vita e aumentare la capacità di riciclo/riuso dei rifiuti derivanti dalla lavorazione delle rocce da scavo, da costruzione e demolizione; (ii) promuovere sistemi di valutazione di impatto estesi all'intero ciclo di vita, secondo il modello *life cycle thinking*, per i proces-

¹⁹ La Strategia adottata nel 2023 fa seguito alla prima Strategia Nazionale per la Biodiversità, relativa al decennio 2011-2020, sui cui esiti si v. il Rapporto conclusivo SNB2020.

si produttivi e i prodotti, nonché l'adozione di sistemi di monitoraggio dell'uso delle risorse e della gestione dei rifiuti; (iii) innovare i modelli dell'architettura e della pianificazione urbanistica per favorire la resilienza ai cambiamenti climatici, l'impiego circolare di materiali rinnovabili come il legno e il *design* intelligente; (iv) incentivare l'adozione di buone pratiche per la riduzione degli sprechi e il riuso degli 'scarti di lavorazione' nelle filiere dell'agricoltura, della selvicoltura e della zootecnia.

Interessante, infine, il riferimento alla tipologia di strumenti utili a dare concreta attuazione a tali obiettivi, specialmente per i benefici in termini di riduzione della plastica²⁰ e incremento dei tassi di riciclo. In particolare, si fa riferimento alla necessità di sensibilizzare i consumatori, per l'importanza di un cambiamento culturale per una effettiva transizione verde, di dare concreta attuazione ai sistemi di responsabilità estesa del produttore²¹, che, sostanzialmente, impongono il recupero dei beni dismessi, addossandone la responsabilità solo finanziaria, o anche gestionale, a tutti coloro che sono coinvolti nel processo di immissione del prodotto nel mercato²², e all'impiego dei già richiamati CAM nei contratti pubblici.

²⁰ Cfr. anche la Strategia europea per la plastica nell'economia circolare del 16 gennaio 2018 (COM(2018) 28 *final*). Sulla riduzione del consumo dei prodotti di plastica monouso, si v. la Direttiva 2019/904/UE del 5 giugno 2019, recepita con il D.Lgs. 8 novembre 2021, n. 196. Cfr. pure il recente Regolamento n. 40/2025/UE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, che modifica il Regolamento n. 1020/2019/UE e la Direttiva n. 904/2019/UE e che abroga la Direttiva n. 62/1994/62/CE (cd. *Packaging and Packaging Waste Regulation*).

²¹ Cfr. D. IACOVELLI, *Rifiuti e mercato nell'economia circolare*, Torino, 2021, pp. 93 e ss.; F. DE LEONARDIS, *Codice dell'ambiente, regolazione dei rifiuti e concorrenza nella nuova stagione dell'economia circolare*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1, 2022, pp. 60 e ss., spec. p. 69; ID., *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023, pp. 217 e ss.; ID., S. MICONO, *L'economia circolare alla prova dei fatti. La responsabilità estesa del produttore (E.P.R.): i consorzi di gestione degli imballaggi*, in *Apertacontrada.it*, 22 dicembre 2017; M. COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo*, Milano, 2020, pp. 96 e ss.; G. AMENDOLA, *La responsabilità estesa del produttore quale asse portante dell'economia circolare nella normativa comunitaria e nel d.lgs. n. 116/2020*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 1, 2021, pp. 1 e ss.; D. BONATO, *Guida strategica alla progettazione dei sistemi EPR*, I Quaderni di EconomiaCircolare.com, 2021.

²² Gli articoli 179 *bis* e 179 *ter*, D.Lgs. n. 152/2006, hanno introdotto pure nell'ordinamento italiano i sistemi di responsabilità estesa del produttore (*Extended Producer Responsibility - EPR*), finalizzati a garantire il coinvolgimento e la cooperazione di tutti i soggetti della filiera – dalla produzione alla distribuzione, fino all'uti-

3. *La direzione ‘inversa’: l’importanza della varietà biologica per l’adozione di misure circolari. Le potenzialità della bioeconomia*

Finora sono state messe in luce le potenzialità dell’approccio circolare per la conservazione e il ripristino della biodiversità. Non si può trascurare, però, che, specularmente, la biodiversità si rivela utile per l’adozione di modelli circolari²³.

Il riferimento va, in particolare, alla bioeconomia²⁴, ossia all’impiego, nei sistemi produttivi, di risorse biologiche, tra cui la biomassa, rinnovabili o facilmente compostabili. Nella Comunicazione della Commissione “Una bioeconomia sostenibile per l’Europa: rafforzare il collegamento tra economia, società e ambiente” dell’11 ottobre 2018²⁵, che segue quella del 2012²⁶, si chiarisce che la bioeconomia costituisce il segmento rinnovabile dell’economia circolare, da promuovere per la capacità di

lizzo e al consumo – nel sostenere i costi e la gestione dei rifiuti, in applicazione del principio ‘chi inquina paga’. In particolare, tali sistemi prevedono che il produttore si faccia carico dei costi ambientali legati al recupero e allo smaltimento dei rifiuti, estendendo la sua responsabilità anche alla fase del ciclo di vita successiva alla vendita del prodotto. Di conseguenza, il produttore è anche responsabile dei costi legati alla dismissione del bene. Questo dovrebbe spingerlo a progettare e immettere sul mercato prodotti più durevoli, facilmente riparabili e riutilizzabili, così da ridurre i costi associati alla gestione del fine vita del prodotto. In sintesi, internalizzando i costi legati alla fase finale della vita utile del bene, si rende più vantaggiosa, dal punto di vista economico, la produzione sostenibile, preferendo beni riciclabili a prodotti il cui smaltimento risulti più costoso.

²³ A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 26, la quale sottolinea come la tecnologia possa fornire beni e servizi offerti naturalmente solo in maniera parziale e comunque a costi molto elevati, restando essenziale il ruolo della natura e, quindi, l’importanza della sua conservazione.

²⁴ S. DE GLERIA, *Alle origini della bioeconomia: Nicholas Georgescu-Roegen*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2, 1996, pp. 437 e ss.; N. GEORGESCU ROEGEN, *Bioeconomia. Verso un’altra economia ecologicamente e socialmente sostenibile*, a cura di M. BONAIUTI, Torino, 2003; R. MOLESTI, *I fondamenti della bioeconomia. La nuova economia ecologica*, Milano, 2006; M. BONACCORSO, I. BAÑOS RUIZ, *Che cosa è la bioeconomia*, Milano, 2019.

²⁵ COM(2018) 673 *final*. Cfr. A. SIMONATO, *La strategia europea della bioeconomia*, in *Aggiornamenti sociali*, 8-9, 2019, pp. 605 e ss.

²⁶ Comunicazione della Commissione “L’innovazione per una crescita sostenibile: una bioeconomia per l’Europa” del 13 febbraio 2012, n. COM(2012) 60 *final*.

stimolare la competitività dei settori che la compongono²⁷ e sostenere la creazione di nuove catene di valore in Europa (si pensi all'impiego delle fibre nell'industria tessile²⁸), migliorando, al contempo, lo stato complessivo delle risorse naturali.

L'impatto della bioeconomia sull'economia è estremamente significativo: a livello nazionale, si stima che nel 2024 il contributo sia stato pari a 426,8 milioni di euro, ossia al 10% del valore dell'intera produzione nazionale, con un livello di occupazione del 7,7%, impiegando più di due milioni di persone. Sul piano europeo, il valore della produzione, sempre nel 2024, è stato di 3.042 miliardi di euro, ossia l'8,7% del valore totale della produzione europea, con un'occupazione pari a 17 milioni di persone²⁹.

I dati riportati ben mettono in luce come la bioeconomia possa costituire una importante leva per una crescita sostenibile, da valorizzare quanto più possibile in ogni settore e che, tuttavia, presuppone quella varietà e ricchezza biologica obiettivo degli interventi di conservazione e ripristino. Contestualmente, la bioeconomia rappresenta una modalità di utilizzo delle risorse compatibile con le esigenze di tutela della biodiversità, specie in caso di impiego di risorse biologiche caratterizzate dalla rinnovabilità e compostabilità, tipiche della circolarità.

Questa è la ragione per cui, come visto, la connessione tra bioeconomia e circolarità è stata evidenziata già da tempo a livello europeo, specialmente tramite la richiamata Strategia europea sulla bioeconomia, cui si affianca l'istituzione di un apposito Fondo europeo, avviato a partire dal 2019, al fine di erogare finanziamenti per gli interventi che ne sono espressione.

Pure sul piano nazionale non si è mancato di segnalare l'importanza di

²⁷ La bioeconomia, come si legge nella Comunicazione della Commissione richiamata, "concerne tutti i settori e i sistemi basati su risorse biologiche (specie animali e vegetali, microrganismi e la biomassa che ne deriva, ivi compresi i rifiuti organici), nonché sulle loro funzioni e principi. Comprende e mette in relazione: gli ecosistemi terrestri e marini e i servizi che producono; tutti i settori della produzione primaria che utilizzano e producono risorse biologiche (agricoltura, silvicoltura, pesca e acquacoltura); e tutti i settori economici e industriali che utilizzano risorse e processi biologici per la produzione di alimenti, mangimi, prodotti a base biologica, energia e servizi".

²⁸ L'azienda *Orange Fiber*, ad esempio, utilizza gli scarti delle arance per produrre tessuti sostenibili: cfr. ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, *A new textiles economy: Redesigning fashion's future*, 2017.

²⁹ Dati tratti dal Report 'La bioeconomia in Europa', 11° Rapporto, pubblicato da IntesaSanPaolo nel giugno 2025.

incentivare la bioeconomia: si pensi, in particolare, alla Strategia Nazionale per la Bioeconomia del 2017 e al suo aggiornamento del 2019. Volgendo lo sguardo al Piano d'azione per l'attuazione della Strategia per il periodo 2025-2027³⁰, assumono immediatamente rilievo cinque obiettivi strategici: (i) lo sviluppo di iniziative e investimenti per supportare e interconnettere tutti i settori della bioeconomia, (ii) il superamento delle barriere legislative, (iii) la promozione dell'adozione di un quadro legislativo chiaro, stabile e armonizzato, (iv) l'implementazione di approcci circolari e rigenerativi per la tutela e il ripristino degli ecosistemi danneggiati e la salvaguardia della biodiversità in conformità alla più volte richiamata *Nature Restoration Law* e, infine, (v) la promozione dell'integrazione tra i settori della bioeconomia, sia da un punto di vista verticale, rispetto alle filiere interessate, sia dal punto di vista orizzontale, sul territorio. Segnatamente, per raggiungere tali obiettivi, ci si propone di (i) lanciare azioni pilota a livello locale, (ii) promuovere l'adozione di strumenti quali *standard*, etichettature, certificazioni, ma anche misure di incentivazione fiscale e finanziaria, (iii) diffondere la conoscenza e predisporre sistemi di monitoraggio per una gestione sostenibile e la protezione e il ripristino della biodiversità, (iv) promuovere una ricognizione territoriale per progetti più mirati ed efficaci e (v) incentivare lo sviluppo delle competenze, promuovendo la formazione, l'istruzione e l'imprenditorialità nel settore della bioeconomia³¹.

L'innovazione si rivela in tale ambito essenziale, perché la ricerca e l'avanzamento tecnologico costituiscono presupposti indispensabili per favorire il disaccoppiamento dello sviluppo dal consumo di materie prime, al pari, però, del diritto, che mantiene un ruolo essenziale in vista dell'effettivo conseguimento degli obiettivi fissati in materia di tutela della biodiversità. Su un piano più generale, infatti, riprendendo il discorso relativo agli strumenti giuridici da adottare per far sì che la circolarità si ponga al servizio (pure) delle politiche di conservazione e ripristino della biodiversità, indubbiamente un ruolo importante potrebbero svolgere le forme di incentivazione dell'impiego di prodotti *bio-based*, nonché, specie alla luce di quello che si è detto sulla irrinunciabilità di un approccio pure autoritativo, in attuazione del principio giuridico di circolarità, si può imporre il rispetto

³⁰ Versione aggiornata del 16 dicembre 2024.

³¹ Si promuovono all'interno del Piano anche dei progetti specifici, definiti Progetti faro, individuati tramite consultazione dei principali *stakeholder*.

di requisiti obbligatori, tanto nell'esercizio di attività private subordinate al rilascio di provvedimenti autorizzatori, quanto nell'ambito di attività di immediato interesse per le Pubbliche amministrazioni, *in primis* quella contrattuale. L'introduzione di criteri minimi obbligatori, ad esempio richiedenti l'utilizzo necessario di una percentuale di prodotti *bio-based*, soprattutto in virtù dell'effetto emulativo generato dalla domanda pubblica³², costituirebbe, infatti, un importante volano per la bioeconomia³³.

A livello settoriale, una riflessione particolare va riservata all'agricoltura che, anzi, potrebbe trarre proprio dalla diffusione della bioeconomia maggiore valorizzazione e nuova capacità attrattiva³⁴. Se, invero, si è detto che l'agricoltura intensiva rappresenta una delle principali cause della perdita della biodiversità, un'agricoltura sostenibile³⁵ potrebbe, invece, rivelarsi un utilissimo strumento di ripristino³⁶, sicché le considerazioni più marcatamente agronomiche ed economiche e sociali devono coniugarsi con quelle più prettamente ecologiche, nella più ampia prospettiva dell'agroecologia³⁷.

Le risorse biologiche devono essere impiegate con modalità compatibili con la loro rinnovabilità³⁸, ad esempio mantenendo la fertilità dei suoli ed

³² Sia consentito rinviare ancora a S. VERNILE, *'Nuovo' Codice dei contratti pubblici e criteri ambientali minimi per l'economia circolare*, cit.

³³ Ci sono già esempi in tal senso nei decreti vigenti contenenti i CAM: si veda il D.M. 23 giugno 2022 in materia di arredi interni in cui si richiede che i prodotti forniti, ove realizzati in plastica, abbiano una componente minima di plastica riciclata o, per quanto qui maggiormente interessa, di plastica a base biologica.

³⁴ Cfr. la Comunicazione della Commissione del 29 novembre 2017, COM(2017) 713 *final*, "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura".

³⁵ Nella richiamata Comunicazione "Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura", la Commissione europea ha individuato, più in generale, le sfide e gli obiettivi della politica agricola comune (PAC) dopo il 2020, al fine di promuoverne la modernizzazione e la sostenibilità, compresa quella economica, sociale, ambientale e climatica. Per la riforma della PAC in tal senso, cfr. il Regolamento n. 2115/2021/UE, recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i Regolamenti n. 1305/2013/UE e n. 1307/2013/UE.

³⁶ Si v., in proposito, la richiamata Strategia dell'Ue sulla biodiversità per il 2030 e, in particolare, il par. 2.2.2. "Ripartire la natura nei terreni agricoli".

³⁷ M. MONTEDURO, *Ius et rus: la rilevanza dell'agroecologia per il diritto*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2, 2019, pp. 4 e ss.

³⁸ Il paragrafo 4.3. della richiamata Comunicazione del 2018 sulla bioeconomia è emblematicamente intitolato "Comprendere i limiti ecologici della bioeconomia".

evitando l'uso di sostanze chimiche nocive o inquinanti, per preservare gli *stock* di capitale naturale, imprescindibili per la resilienza degli ecosistemi. L'impiego di materiali di origine biologica, in alternativa a quelli tradizionali, insieme alla diminuzione dell'uso di combustibili fossili per la produzione di energia – sostituiti, ove possibile, dalla biomassa agricola, a condizione che vi sia un'attenta valutazione degli altri possibili impieghi di tali risorse per evitare una sorta di 'domanda di rifiuti' per scopi energetici³⁹ – può significare un passo importante verso modelli di economia circolare in agricoltura⁴⁰.

³⁹ Interessante a questo proposito la sentenza del Cons. Stato, sez. II, 30 giugno 2025, n. 5639, che, in riforma della pronuncia di primo grado, ha annullato il provvedimento del GSE denominato “Allegato A – Precisazioni sulle materie prime – Procedure applicative GSE – D.M. 2 marzo 2018” del 23 giugno 2020 nella parte in cui ha ammesso al sistema di doppia incentivazione (*double counting*) le diverse tipologie di sanse, senza distinguere tra quelle ancora idonee a un uso alimentare e quelle utilizzabili a meri fini energetici. Secondo i giudici di Palazzo Spada, sarebbero stati violati i principi, desumibili dall'ordinamento europeo oltre che nazionale, del *food first* e dell'uso a cascata della biomassa, in base ai quali occorre promuovere l'utilizzo della biomassa “secondo un ordine di priorità che ne massimizzi il valore aggiunto (economico e ambientale), sicché quello energetico è ammesso solo dopo aver perseguito l'uso prioritario per scopi materiali e di maggior valore”. Ad ogni modo, come confermato dalla medesima pronuncia nella misura in cui accerta il difetto di istruttoria, la presenza di tali principi non esclude un necessario bilanciamento con altri interessi che deve, tuttavia, essere oggetto di un'esaustiva istruttoria e di una piena motivazione. Più attenta al 'problema energetico', la sentenza Cons. Stato, sez. IV, 1° ottobre 2024, n. 7884, in relazione all'art. 1 della legge della Regione Marche del 18 febbraio 2020 n. 4, ai sensi del quale “La Regione, al fine di dare attuazione ai principi della Unione europea, con particolare riferimento alla economia circolare, favorisce le attività dirette a ridurre gli impatti sull'ambiente derivanti dalla gestione dei rifiuti organici mediante l'attuazione delle pratiche del compostaggio aerobico”. Secondo il giudice, la norma non impone la necessaria 'attuazione delle pratiche del compostaggio aerobico', come sostiene l'appellante, limitandosi a 'favorirla'. In particolare, la violazione del principio di gerarchia dei rifiuti introdotto dalla Direttiva n. 98/2008/CE e recepito, nell'ordinamento italiano, dall'art. 179, D.Lgs. n. 152/2006, invocato dall'appellante, non potrebbe ritenersi comprovata dall'affermazione, generica e astratta, secondo cui “l'utilizzo della FORSU per la produzione di metano tramite processo anaerobico [...] riduce la possibilità di utilizzare la medesima frazione organica per produrre compost da processo aerobico ('riciclaggio') e, quindi, viola la legge regionale e, indirettamente la Direttiva 2008/98/CE.”, non venendo indicata alcuna concreta alternativa, preferibile sul versante dell'applicazione del principio della gerarchia dei rifiuti, che sarebbe stata posposta alla realizzazione dell'impianto.

⁴⁰ In questa direzione si orienta, per esempio, l'articolo 21 del D.L. 21 marzo 2022, n. 21, convertito con modificazioni dalla L. 20 maggio 2022, n. 51 (noto come “Decreto

Altro settore nevralgico è quello forestale, come messo in luce ancora una volta dalla richiamata Strategia europea sulla biodiversità per il 2030. È evidente il ruolo che le foreste svolgono nel fornire materie prime, prodotti e servizi, in quanto rappresentano una fonte di legname che può sostituire i combustibili fossili. Tuttavia, è fondamentale che, per produrre energia o realizzare prodotti destinati a durare poco, si utilizzino biomasse legnose secondarie – come sottoprodotti delle segherie, scarti e materiali riciclati – oppure legname non idoneo alla produzione di beni durevoli. In ogni caso, va sempre privilegiato l'impiego più efficiente possibile delle risorse, nell'ottica della circolarità e delle sue diverse gradazioni⁴¹.

Di tale importante ruolo dà conto pure la Strategia europea per le foreste per il 2030 del 16 luglio 2021⁴² che si sofferma sulla capacità dei progressi tecnologici di agevolare il trattamento dei residui e dei rifiuti di biomassa legnosa ai fini della produzione di materiali e prodotti innovativi circolari, promuovendo il più efficiente utilizzo, riutilizzo e riciclaggio di tutti i prodotti a base di legno, come ad esempio attraverso il recupero di materiali da siti in costruzione e demolizione. Naturalmente, l'attività di approvvigionamento deve essere svolta senza compromettere la con-

Taglia Prezzi”), il quale, con l'obiettivo di promuovere pratiche ecologicamente sostenibili nella produzione di biogas, ridurre l'impiego di fertilizzanti chimici, incrementare l'apporto di sostanza organica nei terreni e contenere i costi di produzione, stabilisce che i Piani di utilizzazione agronomica – regolati dall'art. 5 del Decreto del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali del 25 febbraio 2016 – debbano prevedere l'impiego del digestato equiparato in sostituzione dei fertilizzanti chimici di sintesi.

⁴¹ La circolarità può presentarsi con diversi livelli o intensità, ad esempio in base alle modalità con cui si scelgono di riutilizzare i rifiuti. In assenza di indicazioni precise da parte del legislatore, spetta al decisore, privato o pubblico a seconda del tipo di attività, stabilire quale grado di circolarità sia più adatto al caso concreto. Nel primo caso, dunque, il riferimento va alle scelte facoltative degli operatori economici, tendenzialmente basate su dinamiche di mercato, nel secondo a quelle 'imposte' in maniera autoritativa in virtù del principio di circolarità. In tale ultima ipotesi, le Pubbliche amministrazioni potrebbero svolgere un ruolo essenziale specie nell'esercizio della loro attività discrezionale. Fermo restando che la valutazione della gradazione di circolarità più adatta al caso di specie deve necessariamente conseguire a un'attenta istruttoria procedimentale, al fine di bilanciare i diversi interessi coinvolti. Tale processo deve poi confluire in una motivazione dettagliata e completa, che ne dimostri la ragionevolezza e la proporzionalità così da superare un eventuale sindacato giurisdizionale.

⁴² COM(2021)572.

servazione delle foreste, in modo da preservarne la capacità di resistere e adattarsi ai cambiamenti climatici, nonché di mantenere le molteplici funzioni legate alla loro diversità biologica, sempre in un'ottica di necessario bilanciamento.

Ciò che emerge, infatti, è che neanche le esigenze di protezione e ripristino della biodiversità, ancorché particolarmente e giustamente enfatizzate in questo preciso momento storico, possono essere considerate 'assolute' o comunque ritenute preordinate ad altri interessi di stampo economico e sociale, sebbene, specie a seguito dell'adozione della *Nature Restoration Law*, la prospettiva eco-centrica trovi nuova linfa⁴³. Pure tali politiche devono confrontarsi con altri interessi, secondo un approccio inevitabilmente olistico, nell'ambito del quale coniugare le istanze di crescita e quelle di salvaguardia della varietà biologica, al fine di valorizzare i reciproci contributi nel segno della circolarità, alla ricerca di una 'sintesi', quale, appunto, ad esempio, la bioeconomia⁴⁴.

4. *Spunti conclusivi: l'esempio dei CAM 'circolari' e quello dei crediti di biodiversità*

Come accennato nel paragrafo iniziale, l'adozione della *Nature Restoration Law* segna una netta linea di demarcazione tra un 'prima' e un 'dopo' delle politiche in materia di biodiversità. Alla prospettiva più tipicamente 'conservativa' si preferisce quella 'rigenerativa', di ripristino, attenta al recupero funzionale degli ecosistemi, in un'ottica meno statica e più dinamica.

In tale contesto, come visto, si colloca perfettamente la logica della circolarità, per natura dinamica e fondata sull'idea del recupero e della

⁴³ M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1, 2022, pp. 423 e ss.

⁴⁴ Nell'Introduzione di M. BONAIUTI, in N. GEORGESCU, *Bioeconomia. Verso un'altra economia ecologicamente e socialmente sostenibile*, cit., p. 7, si legge che "Alfred Marshall affermò che la 'Mecca dell'economista' era rappresentata dalla biologia; tuttavia, non riuscì a dare pieno contenuto a questa affermazione. Oggi è forse possibile raccogliere la sfida lanciata da Marshall provando a delineare i tratti fondamentali di questa nuova scienza che coniughi biologia ed economia".

riattribuzione di valore, con metodi rigenerativi e trasformativi. Ciò peraltro, si è detto, anche là dove non vi sia una immediata convenienza economica per gli operatori, ‘ostacolo’ superabile tramite l’imposizione di misure circolari di ripristino in via autoritativa, in attuazione del principio di circolarità, a condizione che siano proporzionate all’obiettivo da raggiungere.

Al crocevia tra le soluzioni autoritative e quelle che trovano il loro fondamento nelle dinamiche di mercato, adottate spontaneamente dagli operatori economici in virtù della loro convenienza, anche soltanto in termini reputazionali, si trovano gli appalti verdi, già più volte richiamati nel presente contributo, in particolare con riguardo alla previsione dell’obbligatoria introduzione dei CAM nella *lex specialis* di gara, ove applicabili all’oggetto dell’appalto. La funzionalizzazione dei contratti pubblici alla conservazione e al ripristino della biodiversità, come accennato, appare particolarmente promettente, in quanto consente di orientare sia la singola commessa sia il mercato verso soluzioni più sostenibili.

Nell’esaminare le offerte, le stazioni appaltanti, dunque, sono tenute a valutare pure la capacità di beni e servizi di incidere in misura minore sulla varietà biologica, nonché, ove possibile, di favorirne il recupero, promuovendo un approccio ripristinatorio, oltre che conservativo, valorizzando al massimo, per quanto qui maggiormente interessa, la gradazione di circolarità del contratto⁴⁵. Peraltro, in aggiunta ai CAM, preme rammentare che le stazioni appaltanti ben potrebbero, nell’esercizio della loro discrezionalità, inserire nella *lex specialis* di gara ulteriori clausole ambientali, sempre purché pertinenti e proporzionate, così da promuovere un innalzamento del livello di tutela. Gli strumenti a disposizione delle stazioni appaltanti sarebbero vari: si pensi alle specifiche tecniche, ma anche ai criteri premiali. Questi ultimi, in particolare, pure non vincolando gli operatori economici, li incentiverebbero ad adottare soluzioni meno impattanti sulla biodiversità o, meglio, si è detto, capaci di ripristinarla, al fine di ottenere una migliore posizione in graduatoria.

Tale considerazione consente, peraltro, di riportare l’attenzione sugli strumenti considerati più propriamente di ‘mercato’. Tra questi, un

⁴⁵ Sulla gradazione di circolarità del contratto, cfr. T.A.R. Toscana, Firenze, sez. III, 7 novembre 2023, n. 1008.

grande potenziale parrebbero avere i cd. crediti di biodiversità⁴⁶, che potrebbero essere riconosciuti a fronte dell'attuazione di interventi di ripristino della biodiversità. Elaborati sul modello dei permessi di rilascio di emissioni di carbonio⁴⁷, potrebbero essere parimenti oggetto di scambi commerciali a livello nazionale e internazionale⁴⁸, a condizione, tuttavia, che siano misurati con parametri condivisi.

In alternativa, i crediti di biodiversità potrebbero essere valorizzati come strumenti compensativi⁴⁹ oppure nell'ambito della rendicontazione ESG (*Environmental, Social and Governance*)⁵⁰, favorendo specifiche

⁴⁶ Cfr. E. CROCI, B. LUCCHITTA, M. CUSA, *Biodiversity credits schemes: a comparative analysis*, in *Journal of Cleaner Production*, 2025, 523, pp. 1 e ss.

⁴⁷ Il riferimento va, in particolare, al Protocollo di Kyoto del 1997, istitutivo del sistema di limiti e scambio di quote di emissioni inquinanti adottato sulla scia della Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC), una delle tre convenzioni adottate al vertice sulla Terra di Rio de Janeiro del 1992.

⁴⁸ Occorre, tuttavia, ricordare come il meccanismo dell'*emission trading* abbia mostrato tutte le sue criticità nella misura in cui si è presto tradotto in un mero mercato finanziario, inidoneo a stimolare incentivi ambientali, per la convenienza economica riscontrata dalle imprese nell'acquistare permessi inquinanti, ossia quote di emissione, piuttosto che investire in tecnologie a minore impatto ambientale: cfr. M. CAFAGNO, *Cambiamenti climatici tra strumenti di mercato e potere pubblico*, in G.F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013, pp. 105 e ss., spec. p. 115.

⁴⁹ Cfr. G. MOCAVINI, *Il prezzo del consenso. Le compensazioni amministrative nel governo dell'ambiente e del territorio*, Milano, 2020.

⁵⁰ Si v. in tal senso le Direttive n. 2464/2022/UE e n. 1760/2024/UE, quest'ultima nota come *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CSDDD o CS3D), sui comportamenti responsabili in materia di sostenibilità delle imprese. Su tali profili, G. BEVIVINO, *Dalla 'responsabilità' sociale di impresa alla 'sostenibilità': andata e ritorno*, in *Lavoro e diritto*, 3, 2023, pp. 475 e ss.; B. BONCIANI, *Etica e impresa: quale responsabilità sociale? Un equilibrio complesso*, Pisa, 2017; M. VERDE, *Responsabilità sociale di impresa tra teoria e prassi: il bilancio sociale come processo di costruzione di senso*, Torino, 2017; R. GUGLIELMETTI, *La dichiarazione sulle informazioni non finanziarie: ruoli e responsabilità degli organi aziendali*, in *Riv. Dottori commercialisti*, 4, 2017, pp. 55 e ss.; R. MERLI, *La responsabilità sociale d'impresa: fondamenti teorici e strumenti di comunicazione*, Padova, 2012; G. CASTELLANI, *Responsabilità sociale d'impresa e bilancio di sostenibilità*, Rimini, 2012; C. ANGELICI, *Responsabilità sociale dell'impresa, codici etici e autodisciplina*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2, 2011, pp. 159 e ss.; M. CARRASSI, V. PERAGINE (a cura di), *Responsabilità sociale d'impresa: fondamenti teorici e strumenti di comunicazione*, Milano, 2007; M. TESTA, *La responsabilità sociale d'impresa: aspetti strategici, modelli di analisi e strumenti operativi*, Torino, 2007; G. BEDOGNI, F. PERRINI, *Responsabilità sociale dell'impresa e finanza etica*, Milano, 2002.

iniziative di ripristino che consentano l'acquisizione del credito e quindi la sua spendibilità, anche in termini reputazionali. In aggiunta, i crediti potrebbero essere integrati in strumenti di finanza sostenibile, come i *green bond* o i fondi di investimento a impatto ambientale⁵¹ o comunque, al fine di promuoverli, potrebbero essere introdotti meccanismi di premialità fiscale o contributiva per le imprese che partecipino attivamente al sistema.

A differenza dei PES, ossia i sistemi di pagamento dei servizi ecosistemici⁵², definibili come la transazione concernente un servizio ecosistemico⁵³, acquistato da un fruitore e venduto da un fornitore, i crediti di biodiversità sarebbero funzionali a dimostrare – tanto ove fosse richiesto obbligatoriamente, quanto ove si trattasse di una scelta del singolo operatore – che sono stati posti in essere interventi di ripristino che, per restare nell'ambito del tema affrontato, potrebbero derivare dall'applicazione di soluzioni circolari: si pensi, ad esempio, all'impatto dell'agricoltura rigenerativa, all'utilizzo di risorse rinnovabili nelle costruzioni e nel tessile e così via.

⁵¹ Anche il settore finanziario è coinvolto poiché si richiede di includere i criteri ESG (ambientali, sociali e di *governance*) nelle decisioni di investimento. Un passo importante in questa direzione è stato compiuto con il Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile, pubblicato dalla Commissione europea l'8 marzo 2018, che mira a orientare gli investimenti verso attività più sostenibili, ad esempio integrando i criteri ESG nelle valutazioni di *rating* o introducendo etichette europee per prodotti finanziari ecologici, come i cosiddetti *green bond*. In questa logica, si inserisce il Regolamento n. 2088/2019/UE, noto come Regolamento ESG, sugli obblighi di trasparenza sulla sostenibilità per gli operatori del settore dei servizi finanziari, poi modificato dal successivo Regolamento n. 852/2020/UE, cd. Regolamento Tassonomia, che ha dettato una classificazione delle attività economiche sostenibili con lo scopo di promuovere gli investimenti verdi in linea con sei obiettivi ambientali principali. Cfr. E. BELLISARIO, *Le 'autorità private' nell'era della sostenibilità. Gli impatti dell'ESG Disclosure Regulation e del Taxonomy Regulation*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 16 bis, 2022, pp. 104 e ss.

⁵² A. SOLAZZO, *I pagamenti per i servizi ecosistemici: problematiche e prospettive*, in questa *Rivista*, 3-4, 2016, pp. 585 e ss.

⁵³ Secondo C. SERRA, *PES e accordi amministrativi: una prima rassegna*, in M. CAFAGNO, G. CAVALIERI (a cura di), *Servizi ecosistemici e tutela giuridica dell'ambiente*, cit., pp. 93 e ss., spec. p. 98, quella di PES sarebbe “una denominazione a ombrello che comprende tutta una serie di incentivi e meccanismi di mercato volti a tradurre valori ambientali privi di un vero e proprio valore economico in valori di mercato (espressi in termini economici quantificabili), ossia dando specifico valore alla componente ecologica oggetto dell'operazione che spesso risulta invisibile”.

Permangono alcune difficoltà, peraltro comuni ad altri interventi a supporto del ripristino della biodiversità e, più in generale, alle misure di tutela ambientale. Si pensi alle criticità connesse alla concreta misurazione dei risultati e, quindi, all'attribuzione di uno specifico valore al credito⁵⁴, nonché ai rischi di *greenwashing* che, tuttavia, potrebbero essere contenuti tramite la predisposizione di adeguati meccanismi di certificazione⁵⁵, nonché tramite strumenti di monitoraggio che consentano di verificare pure il rispetto degli obblighi di mantenimento degli effetti dell'intervento nel tempo⁵⁶.

Come è stato suggerito⁵⁷, sarebbe, infatti, opportuno predisporre un registro nazionale, gestito da un'autorità competente, nel quale accreditare gli interventi di ripristino realizzati su base volontaria da soggetti privati, nel rispetto di criteri tecnici e scientifici puntualmente definiti a livello nazionale e in coerenza con gli obiettivi posti dalla *Nature Restoration Law*. Affinché possa essere instaurato un efficiente sistema di crediti è necessario, però, includere le industrie nell'attività di studio e individuazione dei progetti concretamente realizzabili e replicabili, a dimostrazione che, pure rispetto alla sfida della conservazione e del ripristino della biodiversità, sebbene resti ben salda la responsabilità delle istituzioni pubbliche, una tutela effettiva non può prescindere da un ampio coinvolgimento dei privati.

⁵⁴ Sebbene anche rispetto ai PES non sia facile stabilire un valore esatto per tali servizi: cfr. C. SERRA, *PES e accordi amministrativi: una prima rassegna*, cit., pp. 97 e ss.

⁵⁵ Le certificazioni, infatti, avrebbero il pregio di intervenire per superare eventuali asimmetrie informative in favore di scelte più consapevoli da parte dei consumatori, con il duplice vantaggio di favorire l'identificazione delle offerte circolari e ridurre il rischio di promozioni mendaci. Cfr. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela ambientale*, cit., p. 403; A. BENEDETTI, *Profili di rilevanza giuridica delle certificazioni volontarie ambientali*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1-2, 2012, pp. 5 e ss.; F. FRACCHIA, M. OCCHIENA (a cura di), *I sistemi di certificazione tra qualità e certezza*, Milano, 2006; M. DE ROSA, *Le certificazioni ambientali e la responsabilità sociale del territorio*, in *IANUS*, 2, 2012, pp. 2 e ss.

⁵⁶ Sulla necessaria attività di vigilanza su quanto certificato, si v. A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo. Presupposti e limiti del suo utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 2021, spec. pp. 60-61.

⁵⁷ R. CORATELLA, G. MOCAVINI, L. SALTARI, *Il regolamento europeo sul ripristino della natura e il ruolo del NBFC*, in *AA.Vv., Biodiversità e Innovazione: Strategie per Generare Valore*, Roma, CNR Edizioni, 2025, pp. 124 e ss.

ABSTRACT

*Biodiversity – Circularity – Bioeconomy
Green public procurement – Biodiversity credits*

The article focuses on the contribution that the circularity, through both command and control and market-based instruments (with specific reference to the green public procurement and the biodiversity credits), could offer in terms of biodiversity conservation and restoration, also exploring the reverse relationship that refers to the importance that the bioeconomy, which relies on a broad biological diversity, could have for the development of circular models.

Il sistema dei Parchi Nazionali fra “vecchi” problemi e “nuovi” orizzonti

LUCA BELVISO

SOMMARIO: 1. Il rinnovato interesse del giurista per il sistema dei Parchi Nazionali dopo quasi sette lustri dall'adozione della Legge quadro n. 394/1991. – 2. I Parchi Nazionali: la disciplina di riferimento. – 3. L'istituzione dei Parchi Nazionali fra discrezionalità tecnica e amministrativa. – 4. I profili organizzativi collegati alla gestione dei Parchi Nazionali: l'organizzazione dell'Ente Parco. – 5. I profili funzionali collegati alla gestione dei Parchi Nazionali: gli strumenti di gestione. – 6. Prospettive di sviluppo della politica nazionale delle aree protette: la valorizzazione non può fare a meno della conservazione e del ripristino.

1. *Il rinnovato interesse del giurista per il sistema dei Parchi Nazionali dopo quasi sette lustri dall'adozione della Legge quadro n. 394/1991*

Benché siano trascorsi ormai quasi sette lustri dall'adozione della Legge quadro 6 dicembre 1991, n. 394, il sistema dei Parchi Nazionali acquisisce oggi una rinnovata attualità.

Due sono i fattori che impongono una nuova riflessione sull'assetto e sulle prospettive future del sistema: l'uno di origine nazionale, l'altro di matrice sovranazionale.

Primo fattore di carattere interno. La L. quadro ha segnato certamente traguardi di rilievo, contribuendo alla definizione di un sistema dotato di razionalità normativa e alla creazione di un'estesa rete na-

zionale di aree protette. Nondimeno, come si vedrà, persistono criticità gestionali (organizzative e funzionali) che incidono negativamente sull'effettivo perseguimento della missione protezionistica all'interno di tali zone, ivi inclusi i Parchi. Non a caso, la disciplina è attualmente oggetto di ben quattro distinte proposte di riforma¹, evidentemente indice dell'esigenza di un aggiornamento normativo capace di rispondere alle molteplici e complesse sfide ambientali del XXI secolo e di garantire risultati più efficaci in termini di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale.

Secondo fattore di derivazione sovranazionale. Il diritto eurounitario della biodiversità si prefigge di ampliare il sistema delle aree protette nel territorio dell'Unione, richiedendo agli Stati membri di allargare la propria rete tramite l'individuazione di nuove zone, previo, ove necessario, il ripristino degli ecosistemi degradati. La Strategia dell'Unione europea sulla biodiversità per il 2030, contenuta in una Comunicazione della Commissione del 20 maggio 2020, infatti, ha fissato tra i propri obiettivi l'estensione delle zone protette ad almeno il 30% della superficie terrestre e marina dell'Unione, con una quota minima del 10% sottoposta a protezione rigorosa. Tale atto di indirizzo – adottato in attuazione della Strategia sul *Green Deal* europeo² – è collegato al più recente Regolamento 2024/1991/UE, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura (noto come *Nature Restoration Law*)³, che – in coerenza con l'accordo internazionale

¹ In particolare: C. 2320 – On. Sergio Costa; C. 2160 – On. Aldo Mattia; S. 1084 – Se. Michele Fina; S. 948 – Sen. Gianni Rosa.

² Tale Strategia è stata delineata nella Comunicazione della Commissione europea del 11 dicembre 2019, ed è finalizzata, come noto, al raggiungimento della neutralità climatica nel territorio dell'Unione entro il 2050, conformemente agli obiettivi previsti dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Cfr. in dottrina, da ultimo, L. CASSETTI, *L'effettiva implementazione del Green Deal europeo e le aspettative sulla protezione della natura e degli ecosistemi al cospetto delle sfide globali su competitività e sicurezza*, in *Federalismi.it*, 2025, n. 13, pp. 191-208.

³ Su tale Regolamento, in dottrina, cfr. fra gli altri, U. SALANITRO, *La tutela preventiva della biodiversità nel Regolamento europeo sul ripristino della natura (Nature Restoration Law)*, in *AmbienteDiritto.it*, 2025, n. 1, pp. 1-11; G. PROVVISIERO, *Il regolamento sul ripristino della natura e i suoi effetti sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *Italian Papers on Federalism*, 2025, n. 1, pp. 69-82; M. FERRARA, *A prima lettura del Regolamento UE sul ripristino della natura (reg. UE 2024/1991)*, in *Federalismi.it*, 2024, n. 24, pp. 114-128; E. CISCATO, *Il carattere trasformativo del Regolamento*

di Kunming-Montreal – introduce obiettivi progressivi di ripristino degli ecosistemi terrestri e marini che non versano in buono stato, prevedendo traguardi minimi pari ad almeno il 30% entro il 2030, il 60% entro il 2040 e il 90% entro il 2050. Considerato che il sistema delle aree protette deve necessariamente includere territori non compromessi funzionalmente dall’attività antropica – e dunque in grado di garantire i servizi ecosistemici⁴ essenziali per la sopravvivenza e il benessere dell’uomo – il ripristino della natura si configura, inevitabilmente, come presupposto imprescindibile per l’inclusione di nuove aree (e quindi, anche di nuovi Parchi) nel sistema. Tali obiettivi richiedono inevitabilmente di intervenire per conformare ad essi l’attuale sistema dei Parchi Nazionali.

Alla luce di tali considerazioni, dunque, il presente saggio si propone di esaminare, previa ricostruzione della disciplina di riferimento e alla luce della più recente giurisprudenza amministrativa, le principali problematiche che sono sorte nell’applicazione del quadro di regole relativo ai Parchi Nazionali, per poi riflettere, considerando i citati indirizzi eurounitari in materia di tutela della biodiversità, circa i possibili orizzonti del sistema.

europo sul Ripristino della Natura nelle politiche ambientali, in questa *Rivista*, 2024, n. 4, pp. 1105-1136.

⁴ Fra i tanti, cfr. F. DE LEONARDIS, *Verso un ampliamento delle ragioni di tutela del suolo: la valorizzazione dei suoi servizi ecosistemici*, in questa *Rivista*, 2025, n. 1, pp. 31-58; M. CAFAGNO, G. CAVALIERI (a cura di), *Servizi ecosistemici e tutela giuridica dell’ambiente*, Sesto San Giovanni, 2025; C. LEONE, *La biodiversità e la teorizzazione dei servizi ecosistemici*, in S. VALAGUZZA (a cura di), *Esplorazioni di diritto dell’ambiente*, Napoli, 2024, pp. 77-102.

2. I Parchi Nazionali: la disciplina di riferimento

I Parchi Nazionali⁵ si inseriscono nel più ampio sistema multilivello delle aree protette⁶, costituendone il principale modello per ragioni storiche⁷ e valoriali.

La disciplina nazionale di riferimento per le aree protette – da cui occorre avviare l'analisi – è costituita, come noto, dalla già citata L. n. 394/1991. Intervento legislativo, questo, atteso sin dalla fine degli anni Settanta⁸, quan-

⁵ Sui Parchi Nazionali in generale, cfr. F. CARPITA, *Aree protette e tutela della biodiversità: i parchi italiani nella cornice europea*, Pisa, 2016; G. CORDINI (a cura di), *Parchi e aree naturali protette. Ordinamenti e gestione*, Padova, 2000; C. DESIDERI, F. FONDERICO, *I Parchi Nazionali per la protezione della natura*, Milano, 1998.

⁶ Le aree protette vengono definite, dall'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura (*International Union for Conservation of Nature*, IUCN) – l'organismo più autorevole a livello mondiale con riferimento alla protezione della natura – come territori (terrestri e/o acquatici), ricchi di valori (naturalistici e non solo), che vengono geograficamente delimitati, designati, regolati, gestiti e sorvegliati, e dunque sottoposti a uno speciale regime di protezione, al fine di garantire la tutela dei suddetti valori. Tale definizione costituisce una rielaborazione (non testuale) di quella che si evince dal documento, pubblicato nel 2019 sul sito dell'Autorità, intitolato “*La Green List delle aree protette e conservate dell'IUCN: manuale d'uso. Lo standard globale per le aree protette nel 21° secolo*”, 2019. Esse costituiscono il principale strumento di conservazione e valorizzazione della biodiversità, così come evidenziato, già dagli inizi degli anni Novanta del secolo scorso, dalla Convenzione sulla Diversità Biologica (*Convention on Biological Diversity*, CBD), conclusa nel 1992 durante la nota Conferenza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo, tenutasi a Rio de Janeiro (cfr. artt. 2 e 8, lett. a)). Va altresì segnalato che le aree protette costituiscono un sistema multilivello, distinguendosi, a seconda della fonte del diritto che ne prevede l'esistenza e ne regola la protezione, fra aree protette di diritto internazionale, unionale e nazionale (che si trovano, territorialmente, di frequente, in sovrapposizione fra loro).

⁷ Infatti, i Parchi Nazionali hanno rappresentato le prime zone protette “moderne”. In tal senso, C.A. GRAZIANI, *Le aree naturali protette*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale*, Torino, 2020, p. 126, ove contrappone le aree naturali protette “moderne” (istituite già dalla fine del XIX secolo negli Stati Uniti – con il Parco Nazionale di Yellowstone, costituito nel 1872 – e dall'inizio del XX secolo anche in Europa) e “antiche” (come i boschi sacri delle antiche popolazioni e, in particolare, il *lucus* dei romani).

⁸ È significativo notare, a tal proposito, come l'art. 83 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 avesse fissato al 31 dicembre 1979 il termine per l'adozione di una legge in materia. Tale scadenza, tuttavia, non è stata rispettata, posto che una normativa generale è stata introdotta, come detto, solo nel 1991.

do si è risvegliato l'interesse della società per tali territori⁹ e si è affermata l'idea di dare slancio alla loro creazione, al contempo dotando l'ordinamento di una disciplina generale che potesse riordinare il frammentario quadro di regole allora in vigore, specie considerando che ogni area già istituita – i cd. Parchi storici – era soggetta a uno statuto giuridico proprio¹⁰.

La citata legge – evidenziando gli aspetti positivi – ha effettivamente contribuito alla creazione di numerose zone protette consentendo di superare importanti obiettivi di protezione¹¹, e ha creato un sistema, prima assente, dotato di razionalità normativa.

Detto sistema persegue non (più) solo la ‘conservazione’, ma anche la ‘valorizzazione’ delle aree protette, territori simbolo del “patrimonio naturale del Paese” (art. 1, comma 1) che esprimono, complessivamen-

⁹ Basti pensare che – con l'eccezione dei primi 4 Parchi Nazionali cd. storici (Parco Nazionale del Gran Paradiso, R.D.L. 3 dicembre 1922, n. 1584; Parco Nazionale dell'Abruzzo, L. 12 luglio 1923, n. 1511; Parco Nazionale del Circeo, L. 25 gennaio 1934, n. 285; Parco Nazionale dello Stelvio, L. 24 gennaio 1935, n. 740), territori multi-valoriali istituiti con legge-provvedimento (Corte cost., 24 luglio 1972, n. 142) ed espressione della prima manifestazione della sensibilità ambientalista del legislatore nazionale – diverse aree protette sono state istituite, dopo decenni di assoluta inerzia, anche a seguito di fenomeni di speculazione edilizia, proprio negli anni Settanta del secolo scorso: si fa riferimento non solo alle aree protette istituite dalle neo-operative Regioni a statuto ordinario, ma anche a quelle statali. Cfr. T. FERRI, voce *Parchi*, in *Enc. dir.*, XXXI, 1981, p. 623 ss.

¹⁰ Infatti, dal punto di vista della gestione, essa spettava direttamente allo Stato (tramite l'Azienda del Demanio Forestale di Stato per le foreste demaniali, ASFD), ad eccezione del Parco Nazionale dell'Abruzzo, che veniva gestito dall'allora neoistituito Ente Parco Nazionale dell'Abruzzo (creato nel 1923, soppresso nel 1933 e infine ricostituito nel 1950). Per quanto concerne la disciplina di tali aree, si trattava di un regime giuridico esclusivamente vincolistico caratterizzato da divieti e sanzioni con riferimento allo svolgimento di diverse attività. Il Gestore poteva comunque decidere di consentire tali attività, caso per caso, rilasciando autorizzazioni del tutto discrezionali (in quanto adottate al di fuori di ogni previo strumento di pianificazione e regolamentare). Sul punto, cfr. in dottrina, fra tutti, A. ABRAMI, voce *Parchi nazionali e regionali, riserve naturali e zone umide*, in *Appendice al Noviss. Dig.*, vol. I, Torino, 1984, p. 671 e D. SERRANI, *La disciplina normativa dei Parchi nazionali*, Milano, 1971.

¹¹ Ci si riferisce al fatto che il territorio nazionale sottoposto a regime di tutela ha oltrepassato la soglia del 20% per le aree terrestri e il 10% per quelle marine, superando l'obiettivo di protezione del 10% auspicato da accademici e associazioni ambientaliste durante il noto Convegno di Camerino del 1980. Su tale Convegno, cfr. fra tutti, G. CERUTI, *Nel 2021 compie trent'anni la legge n. 394/1991 sui Parchi nazionali e sulle altre aree naturali protette terrestri e marine*, in questa *Rivista*, 2021, n. 3, p. 705 ss.

te considerati, molteplici ‘valori’: naturalistico; paesaggistico; culturale; scientifico; educativo; ricreativo; produttivo (art. 1, commi 2-4 e art. 1-bis).

Il sistema citato si articola, come noto, in differenti tipologie di aree, classificate dal legislatore nazionale secondo criteri interni, diversi da quelli proposti a livello internazionale¹², che tendono a valorizzare le specificità territoriali e istituzionali del nostro Paese e a evitare eccessiva incertezza applicativa. In base a tale classificazione, le aree possono essere distinte in: Parchi (Nazionali e Regionali), Riserve naturali (Statali e Regionali) e Aree Marine Protette.

Attualmente, in Italia¹³, vi sono: 25 Parchi Nazionali istituiti e in funzione (fra cui, da ultimo, il Parco Nazionale dell’Isola di Pantelleria, operativo dal 2016); 148 Parchi Regionali (fra cui i due Parchi Regionali del Delta del Pò in Emilia-Romagna e in Veneto); 1 Parco Interregionale (il

¹² A livello internazionale, nel 2008 (e prima ancora nel 1994), lo IUCN ha proposto una classificazione (non vincolante per gli Stati), distinguendo le aree protette in 7 categorie – Riserva naturale integrale (*Strict nature reserve*), Area Selvaggia (*Wilderness area*), Parco Nazionale (*National Park*), Monumento Naturale (*Natural Monument*), Area di conservazione di particolari habitat o specie (*Habitat and Species Management Area*), Paesaggio terrestre o marino protetto (*Protected Landscape and Seascape*), Area per la gestione sostenibile delle risorse (*Managed Resource Protected Area*) – sulla base di due elementi di natura sostanziale, ovvero sia i) gli obiettivi prioritari perseguiti; ii) le caratteristiche delle zone (da cui se ne deducono i valori). Tale classificazione, se da un lato risulta molto ampia e flessibile (anche in virtù dell’utilizzo di formule volutamente indeterminate), in grado di accogliere la quasi infinita varietà di situazioni ecologiche e gestionali delle zone protette esistenti nel mondo, dall’altro presenta l’inconveniente di generare, quando calata nei contesti nazionali, incertezze interpretative, specie nel momento in cui si debba determinare con precisione a quale categoria appartenga una specifica area. Un esempio: come rileva C.A. GRAZIANI, *Le aree naturali protette*, cit., pp. 130-131, se a livello nazionale fosse stata adottata la classificazione IUCN, la gran parte degli attuali Parchi Nazionali italiani sarebbe rientrato, secondo la classificazione internazionale, nell’alveo dei Paesaggi protetti (e non nei Parchi Nazionali, a dispetto del nome). Va in ultimo segnalato che, dal 1981, tutte le aree protette del mondo vengono inserite, con le principali informazioni e un codice di identificazione, nell’archivio mondiale delle aree protette (il *World Database on Protected Areas*, WDPA), consultabile sulla rete interconnessa.

¹³ Tali dati emergono dal sito istituzionale del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE). Tuttavia, tali dati non corrispondono a quelli contenuti nell’atto ufficiale di ricognizione, e cioè il sesto e ultimo Elenco Ufficiale delle Aree Protette (EUAP) nazionali, che risale ancora al 2010 (D.M. 27 aprile 2010), momento da cui non è più stato aggiornato dal Ministero.

Parco di Sasso Simone e Simoncello, situato fra Marche ed Emilia-Romagna); 147 Riserve naturali Statali; 422 Riserve naturali Regionali; 30 Aree Marine Protette, a cui vanno aggiunti i 2 Parchi sommersi di Baia e Gaiola. A esse vanno ad aggiungersi le ‘altre aree protette’, disciplinate – non dalla L. quadro, bensì – da differenti regole statali o regionali¹⁴.

Con riferimento all’inquadramento costituzionale, la L. quadro trova fondamento, oggi, in due disposizioni: da un lato, nell’art. 9, comma 3 della Costituzione, così come modificato dalla L.Cost. 11 febbraio 2022, n. 1¹⁵, che richiama la tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi; dall’altro, nell’art. 117, comma 2, lett. s), così come riscritto dalla riforma del titolo V della Costituzione avvenuta con L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3, che, nell’elencare le materie di competenza legislativa esclusiva statale, fa riferimento alla “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”¹⁶.

¹⁴ Fra le prime – disciplinate da regole statali – vi sono, ad esempio, quelle recentemente istituite per garantire lo sviluppo sostenibile di elementi naturali (si fa riferimento, in particolare, al Parco ambientale per lo sviluppo sostenibile della laguna di Orbetello, istituito dalla L. 24 gennaio 2025, n. 11) e quelle create per la conservazione delle risorse biologiche e della fauna selvatica, previste, rispettivamente, nell’ambito della normativa sulla pesca (zone di protezione biologica, previste dall’art. 98 del D.P.R. del 2 ottobre 1968, n. 1639, adottato in esecuzione della L. 14 luglio 1965, n. 963) e sulla caccia (zone di protezione faunistica, disciplinate dall’art. 10 della L. 11 febbraio 1992, n. 157, fra cui rientrano le oasi di protezione faunistica). Fra le seconde, si menzionano – a titolo meramente esemplificativo, data la straordinaria creatività regionale nel delineare i propri sistemi di aree protette – diverse tipologie di Parchi contenenti particolari ecosistemi o connotati da specifici valori (senza pretesa di esaustività, agricoli, archeologici, costieri, fluviali, forestali, montani), i monumenti naturali, i biotopi e i geotopi, nonché tutte le aree di interesse locale (come i Parchi Metropolitan, Provinciali, Urbani, Suburbani). Cfr. sul punto, P. BRAMBILLA, *I Parchi Naturali Regionali in Italia*, in *RGA online*, 4 luglio 2019. Dette aree rientrano nel sistema regionale delle aree protette (istituto e disciplinato dalla legge regionale di riferimento), conformemente a quanto disposto dall’art. 2, comma 8, della L. quadro n. 394/1991, che prevede la competenza regionale di istituire e classificare i Parchi di interesse locale. Di conseguenza, esse sono sottoposte ai principi che emergono dalla disciplina relativa alle aree naturali protette regionali, e in particolare all’art. 22, comma 1, lett. a) della L. n. 394/1991, che vincola la Regione a coinvolgere gli enti locali interessati nel procedimento volto alla loro istituzione (Corte cost., 6 luglio 2020, n. 134) e soppressione (Corte cost., 12 ottobre 2011, n. 263).

¹⁵ Sulla riforma costituzionale del 2022, cfr. fra i tanti, M. DELSIGNORE, A. MARA, M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell’ambiente*, in questa *Rivista*, 2022, pp. 1-38.

¹⁶ Su tale riconduzione, da ultimo, Corte cost., 13 giugno 2018, n. 121; 19 aprile

Quanto alla natura di tale normativa, per quanto concerne le aree protette statali – e dunque, anche con riferimento ai Parchi Nazionali qui d'interesse – la disciplina, a dispetto del nome, non costituisce soltanto una legge cornice, contenendo, oltre i principi fondamentali, anche le regole di dettaglio¹⁷.

Ne dà piena evidenza l'articolato quadro regolatorio relativo – appunto – ai Parchi Nazionali, contenuto negli artt. 8-16 della L. n. 394/1991.

Si tratta – riportandone innanzitutto la definizione – di aree terrestri o acquatiche (fluviali, lacuali e marine), che contengono ecosistemi (intatti o – come sempre avviene – parzialmente alterati da interventi antropici) e formazioni (fisiche, geologiche, geomorfologiche, biologiche), e che custodiscono – a differenza delle Riserve¹⁸ – tutti i molteplici va-

2017, n. 74; 22 febbraio 2017, n. 36. Come noto, si tratta comunque di una materia trasversale, ove non è escluso l'intervento regionale: vedi la nt. successiva. Per l'assetto anteriore alla riforma del titolo V della Costituzione, cfr. fra tutti, B. CARAVITA, *Potenzialità e limiti della recente legge sulle aree protette*, in questa *Rivista*, 1994, pp. 1 ss. e M. LIBERTINI, *Le aree naturali protette nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. giur. urb.*, 1991, pp. 111 ss.

¹⁷ In tal senso, C.A. GRAZIANI, *Le aree naturali protette*, cit., p. 128. Per quanto esuli dal presente lavoro, va invece segnalato che, in riferimento alle aree protette regionali, la stessa riveste effettivamente natura di legge quadro, dettando principi fondamentali per le Regioni, che, nella materia 'trasversale' della "tutela dell'ambiente" di cui all'art. 117, comma 2, lett. s) Cost., possono intervenire – sia emanando leggi generali per dettare le scelte strategiche circa la protezione della natura, sia istituendo e regolando, in via particolare, le singole aree protette regionali – solo per rafforzare il minimo di tutela già predisposto dallo Stato. Sulla "tutela dell'ambiente" come materia 'trasversale', cfr. Corte cost., 27 gennaio 2022, n. 21; 6 luglio 2012, n. 171; 22 luglio 2011, n. 235; 22 luglio 2009, n. 225; 23 gennaio 2009, n. 12 e 26 luglio 2002, n. 407. In dottrina, cfr. fra i tanti, M. DELSIGNORE, voce *Ambiente*, in *Enciclopedia del Diritto, Funzioni amministrative*, Milano, 2022, p. 46. Sulle aree protette regionali, cfr. invece G. DIMITRIO, *Gli spazi di autonomia delle Regioni nella tutela delle aree naturali protette*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, n. 1, pp. 91-101.

¹⁸ Le Riserve, infatti, a differenza dei Parchi, sono aree, da un lato, caratterizzate da una minore complessità valoriale (l'unico valore che emerge è quello naturalistico, come chiarisce G. CORRADO, *Principi di diritto forestale, ambientale e montano*, Roma, 2012, p. 198), dall'altro, connotate da un intreccio uomo-natura che è eccezionale e non diviene in ogni caso elemento qualificante. In tal senso, C.A. GRAZIANI, *Le aree naturali protette*, cit., pp. 133-134 e G. GRECO, *La direttiva Habitat nel sistema delle aree protette*, in *Riv. trim. dir. pubbl. comun.*, 1999, n. 5, 1207 ss., che richiama, con differente terminologia, la dimensione degli interessi. Sulle Riserve naturali, cfr. altresì, S. CIVITARESE

lori sopracitati (art. 2, comma 1): naturalistico, paesaggistico, culturale, scientifico, educativo, ricreativo, ma anche produttivo.

Su tale ultimo valore, in particolare, si rileva che, coerentemente alla duplice finalità di conservazione e valorizzazione delle aree, il regime giuridico dei Parchi Nazionali non si basa (più) soltanto su regole vincolistiche – da sempre invisibili alle popolazioni locali, che ne vedevano un ostacolo per la crescita – ma anche su misure volte a promuoverne lo sviluppo socioeconomico¹⁹, cercando di coniugare efficacemente l’interesse naturalistico e quello produttivo. In altre parole, tali aree non sono state concepite come intoccabili ‘musei’ o ‘santuari’ della natura, quanto piuttosto come “veri e propri laboratori di sviluppo sostenibile da esportare – auspicabilmente – anche all’esterno”²⁰. E non potrebbe essere diversamente, salvo si accetti il rischio di relegare tali territori, già di regola marginalizzati, allo spopolamento e al (conseguente) degrado.

Da tale impostazione deriva, allora, che, con l’eccezione di alcune particolari zone interne – denominate “riserve integrali”, ove, come si vedrà, manca l’integrazione uomo-natura – nel resto del territorio sono ammesse le attività produttive compatibili. Queste, anzi, sono divenute nel tempo persino fondamentali, avendo plasmato fortemente il territorio al punto che la loro eventuale scomparsa rischierebbe di incidere negativamente – oltre che sullo sviluppo delle popolazioni locali che vivono all’interno del Parco, che perderebbero così risorse, occupazione, turi-

MATTEUCCI, *Le riserve naturali di interesse nazionale nella giurisprudenza costituzionale e nella legge sulle aree protette*, in questa *Rivista*, 1992, pp. 357 ss.

¹⁹ Non a caso, il legislatore, a titolo esemplificativo: promuove, tramite misure di incentivazione, alcune attività collegate allo sviluppo dell’area (art. 7); prevede che l’Ente Parco debba pianificare, regolamentare e provvedere (autorizzando interventi), consentendo, nelle zone interne all’area protetta, le attività compatibili con l’interesse naturalistico (art. 1, comma 4 e artt. 11-13), di talché qualsiasi attività collegata “allo sviluppo e alla trasformazione del territorio [...] o di carattere economico” dev’essere consentita in quanto compatibile, e cioè “a condizione che non si determini alcun pericolo di alterazione degli equilibri naturalistici” (così, S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2023, p. 242); dispone l’adozione di uno specifico Piano relativo allo sviluppo di tali aree, e cioè il Piano Pluriennale Economico-Sociale (art. 14).

²⁰ Così, per i virgolettati, F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2008, p. 247. Analogamente, P. MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, p. 648, secondo cui la L. quadro considera la natura non solo come valore in sé, bensì come bene utile all’uomo.

simo – persino sulla stessa conservazione della biodiversità²¹. Basti pensare, ad esempio, al ruolo virtuoso che certe attività umane collegate alla cura del territorio possono svolgere in relazione alla resilienza e all’adattamento degli ecosistemi rispetto agli effetti del cambiamento climatico, incarnando le più efficaci strategie avverso i rischi di catastrofi naturali.

Definite le principali coordinate della L. quadro, e delineate le premesse necessarie in ordine ai Parchi Nazionali, l’analisi si concentrerà, di seguito, sulla disciplina e sulle problematiche emerse in relazione a due momenti centrali della vita di tali aree: l’istituzione e la gestione.

3. *L’istituzione dei Parchi Nazionali fra discrezionalità tecnica e amministrativa*

In via di premessa, va osservato che l’istituzione di un Parco Nazionale determina la sottoposizione dell’area a uno speciale vincolo naturalistico-ambientale, che mira a realizzare interessi di rango costituzionale, come la tutela dell’ambiente e la salvaguardia della salute dell’uomo che in esso vive²².

Tale istituzione è di sovente espressione dell’interesse statale a estendere il regime speciale di protezione a nuove zone di territorio, spesso comprensive anche di centri urbani, che risultano ricche di valori e funzionalmente ancora non compromesse dall’attività antropica.

Tuttavia, si tratta di una scelta che, incidendo sul territorio, non è mai neutra rispetto agli interessi in gioco, determinando limiti ai poteri e alle posizioni giuridiche sostanziali che fanno capo ad altri soggetti pubblici e privati: da un lato, gli enti territoriali e locali, titolari di poteri di pianificazione urbanistica e spesso garanti degli interessi produttivistici delle popolazioni locali; dall’altro, i privati, titolari di diritti di godimento eco-

²¹ Sul valore produttivo del Parco Nazionale alla luce del ruolo svolto dalla presenza umana sulla stessa conservazione della biodiversità, cfr. ancora, C.A. GRAZIANI, *Le aree naturali protette*, cit., pp. 133, 134 e 137: “nei Parchi [...] la conservazione è possibile solo mantenendo la presenza umana e perciò garantendo un futuro alle popolazioni locali”. Su tale passaggio, più di recente, C.M. SARACINO, *Servizi ecosistemici tra regolazione e conformazione: le aree “protette” quali aree “protettive” della resilienza territoriale*, in *Federalismi.it*, 2025, n. 7, pp. 38-47.

²² Corte cost., 21 dicembre 2020, n. 176 e 1° giugno 2016, n. 126.

nomico dei beni di proprietà ricompresi all'interno delle aree o esercenti attività d'impresa.

A fronte di tale intrinseca problematicità, l'istituzione di tali aree è oggetto di un procedimento complesso, che si articola in due fasi.

A monte, v'è sempre una fase legislativa, che dà copertura all'istituzione e da cui deriva l'esistenza di una disposizione di legge (talora contenuta nella stessa L. quadro), che istituisce direttamente o prevede la futura istituzione del Parco (individuando, in tale ultima ipotesi, determinate 'aree di reperimento')²³.

A valle, v'è invece una fase amministrativa, all'esito della quale viene adottato il provvedimento amministrativo istitutivo vero e proprio.

Prendendo in considerazione quest'ultima fase, il provvedimento istitutivo si regge – oggi²⁴– sull'applicazione del principio costituzionale di leale collaborazione fra gli enti territoriali coinvolti²⁵: Stato, Regioni, Province autonome (ma non gli enti locali²⁶). Infatti, i Parchi Nazionali vengono istituiti con D.P.R., adottato su proposta del Ministro dell'Ambiente (oggi, Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, MASE) e, in ogni caso, con il coinvolgimento partecipativo delle Regioni e Province autonome territorialmente interessate. Quest'ultimo

²³ Sul punto, Corte cost., 18 ottobre 2002, n. 422. Per alcuni esempi di Parchi la cui istituzione è stata direttamente prevista dalla L. quadro, cfr. art. 34, comma 1 (al cui dettato originario sono state aggiunte – per via dell'art. 1, commi 1112 e 1116, della L. 27 dicembre 2017, n. 205 – le lettere f-bis) e f-ter), così da dare copertura all'istituzione del Parco Nazionale di Portofino e del Parco Nazionale del Matese). Alcuni esempi di 'aree di reperimento' utili all'istituzione di futuri Parchi Nazionali si rinvengono, invece, nell'art. 34, comma 6 della L. quadro. In dottrina, sulla necessaria copertura legislativa, cfr. C. DESIDERI, F. FONDERICO, *I Parchi Nazionali per la protezione della natura*, cit., p. 39: “la formale copertura legislativa – e cioè il principio di riserva di legge, a rigore previsto esplicitamente per l'istituzione dei Parchi Regionali, ma non per quelli Nazionali – pare richiesta dalle esigenze di finanza pubblica e dalla necessità di assicurare un fondamento stabile tanto all'amministrazione dell'area protetta, quanto, non da ultimo, alle limitazioni dei diritti di proprietà e d'impresa che necessariamente conseguono all'istituzione del Parco”; tale condivisibile lettura troverebbe un fondamento negli artt. 41 e 42 della Costituzione.

²⁴ Ciò, a differenza di quanto avveniva per i Parchi storici, creati dall'alto in maniera autoritativa senza che venisse garantita la partecipazione istituzionale e collettiva, con inevitabile attrito con le comunità locali: sul punto, cfr. ancora, C. DESIDERI, F. FONDERICO, *I Parchi Nazionali per la protezione della natura*, cit., p. 147.

²⁵ T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III stralcio, 24 ottobre 2024, n. 18581.

²⁶ A ricordarlo, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II bis, 5 maggio 1998, n. 758.

coinvolgimento – se si considera soltanto il dato normativo – sembra assumere una forma diversa a seconda che il Parco interessi territorialmente le Regioni a statuto ordinario, che devono essere (solo) sentite (art. 8, comma 1), o le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, con cui è invece necessario concludere un'intesa (art. 8, comma 3)²⁷. Tale differenza è stata tuttavia smentita, di recente, dalla giurisprudenza amministrativa²⁸, che richiede, in ogni caso, l'intesa fra lo Stato e gli enti pubblici territoriali interessati: infatti, l'ultimo inciso dell'art. 8, comma 1 – e cioè, “sentite le Regioni” – “deve ritenersi frutto di un difetto di coordinamento normativo [rispetto all'art. 2, comma 7, che invece richiama l'intesa anche per l'istituzione dei Parchi Nazionali], essendo richiesta – in ogni caso – una vera propria intesa”.

Il D.P.R. istitutivo ha due contenuti fondamentali: da una parte, istituisce l'organismo di gestione (di regola, l'Ente Parco), dall'altra, stabilisce la perimetrazione definitiva dell'area (art. 8, commi 5 e 6).

Proprio in merito ai confini occorre svolgere alcune precisazioni.

La giurisprudenza amministrativa²⁹, infatti, ha recentemente chiarito – in due vicende che hanno interessato il Parco Nazionale di Portofino e il Parco Nazionale del Matese – che il succitato procedimento amministrativo, finalizzato a istituire il Parco e a definirne contestualmente il territorio, ha carattere tendenzialmente bifasico: nella prima fase, cautelare ed eventuale³⁰, il MASE, sentite le Regioni e gli enti locali territorialmente interessati, provvede con proprio decreto (D.M.) alla ‘perimetrazione provvisoria’ dell'area (in particolare, nel rispetto della legge che ne dà

²⁷ Tale disposizione è stata ritenuta costituzionalmente legittima da: Corte cost., n. 366/1992.

²⁸ T.A.R. Liguria, Genova, Sez. II, 21 maggio 2024, n. 372. *Contra*, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II bis, n. 758/1998, ove si afferma che le Regioni adottano un parere (obbligatorio, ma non vincolante).

²⁹ T.A.R. Liguria, Genova, Sez. II, 7 ottobre 2024, n. 682, per il Parco Nazionale di Portofino, e T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III stralcio, n. 18581/2024, per il Parco Nazionale del Matese.

³⁰ Tale fase è eventuale. Tuttavia, per i Parchi citati nel testo, l'art. 34, comma 3 prevede l'obbligo del Ministro di provvedere alla perimetrazione provvisoria e all'adozione delle misure di salvaguardia necessarie (pena, in caso di mancato rispetto dei termini procedurali, la possibilità di esperire l'azione avverso il silenzio inadempiuto: T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II bis, 28 giugno 2021, n. 7694 e T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III stralcio, n. 18581/2024).

copertura³¹ e sulla base degli elementi conoscitivi e scientifici disponibili presso i servizi tecnici nazionali, fra cui quelli emergenti dalla Carta della Natura³²) e adotta le misure di salvaguardia³³ necessarie per garantire la conservazione dello stato dei luoghi nelle more del procedimento istitutivo. Nella seconda fase, conclusiva e necessaria, vengono stabiliti, in via definitiva, i confini del Parco (con le modalità indicate all'art. 8, comma 1, e dunque, come già detto, con D.P.R., sulla base di una proposta ministeriale e d'intesa con le Regioni e Province autonome territorialmente interessate, il cui contenuto viene recepito, appunto, nel decreto presidenziale).

Le due fasi – già differenti sotto i profili citati (natura cautelare/conclusiva e carattere eventuale/necessario) – sono diverse anche dal punto di vista dell'attività amministrativa che viene svolta.

In particolare, come chiarito dal giudice amministrativo³⁴, nella prima fase, il Ministro esercita una discrezionalità tecnica, dovendo individuare, alla stregua di canoni scientifico-specialistici, l'area territoriale di

³¹ Come ha chiarito T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, ord. 24 febbraio 1993, n. 300, il decreto ministeriale contenente la perimetrazione provvisoria è illegittimo qualora si discosti, senza motivazione (nel caso di specie, in senso ampliativo), dalle indicazioni sui confini contenute nella legge che ne ha previsto l'istituzione (in particolare, nella fattispecie, dall'art. 34, comma 1, lett. a) della L. quadro, che offre indicazioni sui confini del Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano).

³² Tale Carta, dopo decenni di ritardo, è oggi disponibile presso il sito internet dell'ISPRA. Si tratta di uno strumento fondamentale per raccogliere, studiare e analizzare l'informazione territoriale ecologico-ambientale e metterla a disposizione dei vari centri decisionali del Paese per contribuire all'individuazione di nuove aree da tutelare. Cfr. art. 3 della L. quadro.

³³ Le misure di salvaguardia possono essere di diverso tipo: da un lato, quelle necessarie, la cui applicazione è imposta dalla legge (art. 6, commi 2-4); dall'altro lato, quelle eventuali, disposte in caso di necessità e urgenza dal Ministro dell'Ambiente e con efficacia provvisoria fino alla formale istituzione dell'area (art. 6, comma 1) o, in alternativa, stabilite con il decreto istitutivo dell'area e valevoli da tale momento sino all'adozione del Regolamento dell'area (art. 8, comma 5). Tali misure rispondono ad una logica conservativa, mirando alla preservazione dello stato di fatto sino ad un momento successivo (che può essere rappresentato dall'istituzione dell'area o dall'introduzione della disciplina di tutela, ovvero dall'adozione del Regolamento), e cautelare, avendo il fine di evitare che zone multivaloriali possano essere pregiudicate irrimediabilmente nelle more del procedimento istitutivo o in attesa della disciplina del Parco.

³⁴ Cfr. anche per i virgolettati, T.A.R. Liguria, Sez. I, n. 682/2024 e T.A.R. Liguria, Sez. II, n. 372/2024.

potenziale pregio cui applicare le misure di salvaguardia, in vista della sua immediata tutela, in via cautelare, fino alla istituzione e perimetrazione definitiva. Nella seconda fase, il potere amministrativo è invece espressione di discrezionalità mista, dato che all'apprezzamento tecnico-scientifico si affiancano valutazioni riconducibili alla discrezionalità più propriamente amministrativa, comportanti una ponderazione comparativa fra l'interesse pubblico cd. primario, relativo alla conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale del Paese, e gli interessi diversi, eventualmente di segno contrario, pubblici cd. secondari, collettivi e privati, fra cui quelli delle comunità locali stanziati sul territorio.

Dunque, è “del tutto normale, e finanche fisiologico, che la fase preliminare possa cautelativamente individuare – in vista della sua sottoposizione alla tutela immediata delle misure di salvaguardia – un'area [multivaloriale] più vasta di quella che alla fine risulterà essere la delimitazione definitiva”. Quest'ultima sarà effettuata, infatti, all'esito delle valutazioni, oltre che tecnico-scientifico, anche di tipo politico-amministrativo, racchiuse in una vera e propria intesa conclusa fra lo Stato e gli enti territoriali coinvolti – e poi recepita nel decreto presidenziale – nella quale dovranno emergere “le istanze delle comunità locali – cioè delle Regioni e delle Province autonome – che, nell'ambito della fase preliminare e dell'adozione delle misure di salvaguardia, debbono invece essere soltanto sentite”³⁵.

Alla luce di ciò, appare evidente anche la distinzione fra tale procedimento istitutivo, ove emerge con forza anche la dimensione politico-amministrativa, e quello volto alla designazione dei siti della rete Natura 2000, in cui risulta prevalente, di contro, la valutazione tecnico-scientifica³⁶.

³⁵ Oltre alle sentenze da cui sono stati estrapolati i virgolettati (indicate alla nt. precedente), cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 8 aprile 2024, n. 3194 e T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II bis, 4 maggio 2002, n. 3871, da cui emerge la natura tecnico-discrezionale della perimetrazione provvisoria e, di conseguenza, la limitazione del sindacato giurisdizionale ai vizi di manifesta illogicità e irragionevolezza. Dalle stesse sentenze si evince altresì che l'intesa relativa alla ‘perimetrazione definitiva’, recepita nel D.P.R. finale, incarna un atto di alta amministrazione, sindacabile dal giudice amministrativo solo per i vizi più macroscopici della discrezionalità.

³⁶ Nel caso della rete Natura 2000, infatti, si deve trattare di aree che rivestono un'importanza cruciale per specie di fauna o di flora, ovvero di habitat, in pericolo, vulnerabili, rare, endemiche o aventi caratteristiche tipiche di una delle nove

Va segnalato, infine, che lo stesso iter istitutivo trova applicazione sia nei casi in cui una preesistente area protetta venga trasformata in Parco Nazionale – come sta avvenendo per il Parco Regionale del Monte Conero, che dovrebbe presto divenire Parco Nazionale³⁷ – sia nei casi in cui, nel corso della vita del Parco, si intenda procedere alla ridefinizione dei confini³⁸. Tale ipotesi si realizza, oggi, con sempre maggiore frequenza, in senso ampliativo, in coerenza con i più recenti obiettivi di rafforzamento della tutela della biodiversità. In merito a tali ampliamenti, spesso oggetto di nuovo contenzioso, il giudice amministrativo ha recentemente ritenuto legittimo, in quanto ragionevole, che i nuovi confini possano includere porzioni di territorio precedentemente caratterizzate da vocazione industriale, “in quanto la valutazione degli aspetti naturalistici e ambientali – ma più in generale, di tutti i valori – di un determinato territorio non ha natura statica, ben potendosi, a seguito di nuove scelte dei soggetti preposti alla tutela e alla valorizzazione del territorio, evolversi nel corso del tempo”³⁹.

regioni biogeografiche del territorio dell’Unione europea. Sulla differenza fra i due procedimenti istitutivi, cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 29 novembre 2012, n. 6048 e 18 maggio 2012, n. 2885: non a caso, trattandosi di due procedimenti molto diversi, circa la metà dei siti della rete Natura 2000 non sono ricompresi nelle aree protette di cui alla L. quadro. Sulla rete Natura 2000, sia consentito il rinvio a L. BELVISO, *La Corte di Giustizia si pronuncia sulla gestione forestale slovacca: nuovi chiarimenti sulle misure di conservazione e sulla valutazione d’incidenza all’interno delle ZPS*, in questa Rivista, 2022, n. 3, pp. 896-922.

³⁷ Si veda il dossier n. 410 della Camera dei Deputati, pubblicato sul relativo sito internet in data 3 marzo 2025, concernente due progetti di legge di iniziativa parlamentare aventi a oggetto l’istituzione del Parco Nazionale del Monte Conero (A.C. 1798 e A.C. 2246).

³⁸ In questo senso, A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, Napoli, 2022, p. 165.

³⁹ Così, seppur in un caso relativo a un Parco Regionale, Cons. Stato, Sez. IV, n. 3194/2024.

4. *I profili organizzativi collegati alla gestione dei Parchi Nazionali: l'organizzazione dell'Ente Parco*

Esaminando ora i profili organizzativi, si rileva che la gestione dei Parchi Nazionali è unitaria – anche qualora il Parco interessi il territorio di più Regioni o Province autonome (art. 8, comma 4)⁴⁰ – ed è affidata, di regola, a una speciale pubblica amministrazione: l'Ente Parco.

Quest'ultimo è costituito, come visto, mediante il D.P.R. istitutivo dell'area (art. 8, comma 6). Ha personalità giuridica di diritto pubblico e sede (legale e amministrativa) nel territorio del Parco (art. 9, comma 1). È un ente pubblico funzionale⁴¹, la cui attività è volta alla cura in concreto dell'interesse naturalistico, con la conseguenza che lo stesso deve risolvere, “nel rispetto dell'interesse naturalistico, da considerarsi comunque prioritario, il problema dell'intersezione con gli altri interessi – molteplici ed eterogenei – radicati sul territorio”⁴². A tal fine, lo stesso è titolare di rilevanti poteri di gestione (e consultivi⁴³); è configurato quale

⁴⁰ Nonostante tale previsione, esistono delle eccezioni: in particolare, in continuità con il passato, il Parco Nazionale dello Stelvio è gestito in forma consortile. Nel dettaglio tale area è gestita, dal 2016 (D.Lgs. 13 gennaio 2016, n. 14), dalle Province Autonome di Trento e di Bolzano e da Regione Lombardia, che governa l'area lombarda attraverso l'Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste (ERSAF). La configurazione unitaria del Parco è assicurata, in tal caso, da un apposito Comitato con poteri di coordinamento e indirizzo.

⁴¹ Di contro, non si tratta di un ente pubblico territoriale, dato che non emerge una collettività dei cui interessi l'Ente sia esponenziale e non persegue fini generali. Cfr. E. FALCONE, *Enti Parco e rappresentanza degli interessi*, in *Amministrazione in cammino*, 2 novembre 2015.

⁴² Così, C. DESIDERI, F. FONDERICO, *I Parchi Nazionali per la protezione della natura*, cit., p. 23.

⁴³ Infatti, oltre ai poteri di gestione, oggetto di trattazione nel paragrafo 5, l'Ente Parco esprime pareri, innanzitutto, nell'ambito di procedimenti di valutazione ambientale, come la Valutazione d'Incidenza Ambientale (VINCA) e la Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA). A tal fine, si segnala, in via preliminare, che: sono sottoposti alla VINCA tutti i progetti che possono avere un'incidenza significativa negativa sui siti della Rete Natura 2000 (art. 5, comma 3 del D.P.R. 9 settembre 1997, n. 357) e sono sottoposti a VIA – che comprende anche la procedura di Valutazione d'Incidenza Ambientale (art. 10, comma 3 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Codice dell'ambiente) – tutti i progetti, che consistono in opere e interventi di nuova realizzazione, che ricadono anche solo parzialmente all'interno di aree protette (art. 6, comma 7, lett. b) del Codice dell'ambiente). Quando il sito della Rete Natura 2000 ricade, interamente o parzialmente, all'interno di un'area protetta nazionale, l'Amministrazione competente per la VINCA si esprime dopo aver “sentito

ente autonomo⁴⁴, benché risulti finanziato in via prevalente tramite risorse pubbliche (art. 16) e sia sottoposto alla vigilanza del MASE (art. 9, comma 1 e 21, comma 1), che può esercitare penetranti poteri incidenti sulla sua organizzazione (intervenedo, ad esempio, nella nomina⁴⁵ e nel commissariamento di organi in caso di *mala gestio*⁴⁶) e attività (in

l'Ente di Gestione dell'area protetta” (art. 5, comma 7 del citato D.P.R. n. 357/1997). Il parere espresso dall'Ente Parco è obbligatorio, ma non vincolante: in tal senso, Cons. Stato, Sez. IV, 7 luglio 2025, nn. 5888-5889; T.A.R. Sardegna, Cagliari, Sez. II, 23 aprile 2025, n. 341. *Contra*, T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 24 marzo 2025, n. 556.

Oltre a quanto affermato, l'Ente Parco esprime pareri nell'ambito di alcuni procedimenti volti a ottenere il condono di abusi edilizi: sul punto, la L. 28 febbraio 1985, n. 47, nel prevedere procedure di sanatoria anche per gli abusi edilizi cd. sostanziali, ha previsto, all'art. 32, comma 1, che sulle istanze di condono per opere costruite su aree sottoposte a vincolo, come appunto i Parchi Nazionali, occorra ottenere il parere espresso favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso, ovvero sia l'Ente Parco.

⁴⁴ La scelta del legislatore consolida, infatti, un modello di 'gestione autonoma', che – invero già dalla fine degli anni Quaranta del secolo scorso – si è affermata in luogo dell'originaria 'gestione diretta statale', cui erano sottoposti alcuni dei primi Parchi Nazionali storici (per il tramite dell'Azienda dello Stato per le Foreste Demaniali, ASFD). Come rileva C.A. GRAZIANI, *Le aree naturali protette*, cit., p. 127 nel descriverne il superamento, si trattava di una gestione inefficiente, fortemente burocratica e incapace di affrontare i problemi di conservazione della natura.

⁴⁵ Cfr. T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 28 aprile 2022, n. 297, con riguardo al Consiglio Direttivo; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 17 maggio 2004, n. 4575, con riferimento al Direttore del Parco.

⁴⁶ Cfr. T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 10 febbraio 2025, n. 112, relativa al Parco Nazionale dell'Aspromonte e concernente la riconduzione, nell'ambito della vigilanza, del potere ministeriale di revoca cd. sanzionatoria del Presidente e di scioglimento del Consiglio Direttivo, con contestuale nomina di un Commissario straordinario: come rileva il giudice amministrativo, “la revoca – del – Presidente dell'Ente Parco ed il contestuale scioglimento del Consiglio Direttivo hanno [...] natura inequivocabilmente 'sanzionatoria', in quanto costituiscono espressione dell'esercizio di un potere di vigilanza sull'operato dell'Ente di cui, secondo quanto previsto dall'art. 9 comma 1 e 21 della L. quadro n. 394/91, è esclusivo titolare il Ministero dell'Ambiente, al di fuori di qualsivoglia concerto/intesa con la Regione di riferimento”. Dunque, “nell'ipotesi di revoca sanzionatoria, espressione di una riscontrata patologia nella gestione dell'Ente Parco, non sussistono [...] i presupposti per l'operatività di quella preventiva 'intesa' con la Regione che, viceversa, caratterizza il modello procedimentale, per così dire 'fisiologico', di nomina del Presidente dell'Ente, a garanzia delle potestà regionali nonché del principio della leale cooperazione tra Stato e Regione”. Cfr. anche T.A.R. Basilicata, Potenza, Sez. I, 20 giugno 2024, n. 328; 9 dicembre 2019, n. 900; 7 luglio 2003, n. 696. Si tratta di tutti casi sorti da gravi inefficienze nella gestione del Parco

particolare, esercitando un controllo preventivo sugli atti adottati⁴⁷).

Gli organi dell'Ente Parco, in carica per 5 anni, sono molteplici: il Presidente; il Consiglio Direttivo; la Comunità del Parco; la Giunta Esecutiva; il Collegio dei Revisori dei Conti (art. 9, commi 2 e 12).

Dal punto di vista funzionale, il Presidente ha la rappresentanza dell'Ente ed elabora indirizzi sulla base dei quali è poi il Consiglio Direttivo, organo decisionale, ad assumere le delibere: non a caso, spetta al Consiglio Direttivo adottare gli atti organizzativi (Statuto), contabili (Bilancio) e di gestione (Piano, Regolamento e Nulla Osta) più importanti, previo parere obbligatorio (ma non vincolante⁴⁸) della Comunità del Parco. L'unica eccezione è rappresentata dai provvedimenti urgenti e indifferibili, che, per esigenze di celerità, devono invece essere adottati dal Presidente (art. 9, commi 3, 6, 8 e 15 e art. 10, commi 2-4).

L'organizzazione dell'Ente Parco risente naturalmente delle funzioni da esso svolte, che sono espressione di discrezionalità mista, tecnica e amministrativa.

Innanzitutto – come premessa – va rilevato che la gestione di tali aree si collega con evidenza a questioni di carattere tecnico-scientifico, la cui risoluzione esige l'impiego di approfondite competenze riconducibili alle scienze naturali; ne deriva che l'attività dell'Ente presenta spiccati profili di discrezionalità tecnica⁴⁹ e che – per una gestione, appunto, efficace – le diverse personalità degli organi decisionali dell'Ente siano scelte sulla base del proprio comprovato *expertise* tecnico.

Il dettato normativo riflette tale esigenza, avendo il legislatore deciso di affidare il governo del Parco a soggetti dotati di adeguate competenze tecniche⁵⁰. Due esempi lo testimoniano. Il primo riguarda il Consiglio Direttivo, organo collegiale titolare del potere decisionale in via ordina-

che hanno indotto il Ministro dell'Ambiente a disporre lo scioglimento del Consiglio Direttivo, con contestuale nomina di un Commissario straordinario.

⁴⁷ Cfr. art. 9, comma 13, ove si fa riferimento alla sottoposizione di tali enti alle disposizioni di cui alla L. 20 marzo 1975, n. 70 ('legge sul parastato').

⁴⁸ Cfr. Corte cost., n. 134/2020.

⁴⁹ In tal senso, C. DESIDERI, F. FONDERICO, *I Parchi Nazionali per la protezione della natura*, cit., p. 33 e D. BORGONOVO RE, *Parchi Nazionali e Regionali*, in *Dig. disc. Pubbl.*, X, 1995, pp. 595 ss.

⁵⁰ Così, Corte cost., n. 134/2020.

ria, che è costituito dal Presidente e da 8 membri, che devono essere tutti – si noti bene – “esperti particolarmente qualificati in materia di aree protette e biodiversità” (art. 9, comma 4). Il secondo concerne invece il Presidente, organo monocratico che assume le decisioni solo in situazioni straordinarie, che dev’essere in possesso di “comprovata esperienza in campo ambientale” (art. 9, comma 3).

La dimensione tecnica, dunque, non svolge un ruolo di ausilio esterno rispetto alla dimensione politico-amministrativa – come avviene quando si attribuiscono a organi tecnici poteri strumentali agli organi elettivi deputati ad assumere le decisioni, come ad esempio quelli di raccolta dati, propositivi o consultivi – risultando internalizzata, di contro, negli stessi organi decisionali.

Eppure – quale sviluppo della sopracitata premessa – le funzioni gestorie presentano profili non riconducibili esclusivamente alla discrezionalità tecnica. Le determinazioni rimesse all’Ente gestore si collocano, infatti, in un contesto solo parzialmente strutturato dalle conoscenze scientifiche, riflettendosi, per loro natura, sull’assetto del territorio, con la conseguenza di incidere su interessi differenziati, pubblici e privati, facenti capo a una pluralità di soggetti, talvolta in posizione di contrapposizione. Le decisioni assunte, pertanto, si configurano come espressione di un’attività di valutazione e ponderazione di tali interessi, che costituisce, come noto, il tratto caratteristico dell’attività amministrativa discrezionale⁵¹.

Al fine di assicurare una ponderazione equilibrata dei molteplici interessi coinvolti, il legislatore ha previsto: in primo luogo, che le personalità facenti parte degli organi decisionali, pur sempre tecnici, siano designati, in via prevalente o esclusiva, da istituzioni politiche; in secondo luogo, che la nomina statale dei componenti degli organi sopra menzionati avvenga previo coinvolgimento degli enti territoriali; in ultimo, che gli stessi siano supportati da organi di natura eminentemente politica, come la Comunità del Parco.

Primo punto: l’individuazione da parte della politica delle personalità interne agli organi decisionali.

La designazione di matrice politica è funzionale a garantire che – pur nella necessaria selezione di soggetti dotati di elevato *expertise* – le scelte

⁵¹ Su tale considerazione, cfr. di nuovo, C. DESIDERI, F. FONDERICO, *I Parchi Nazionali per la protezione della natura*, cit., p. 34.

relative alla loro individuazione non siano rimesse esclusivamente a strutture di natura tecnica, ma siano invece assunte in maniera predominante da istituzioni politiche, così da favorire un modello decisionale capace di integrare anche la dimensione politico-amministrativa e assicurare una maggiore legittimazione democratica delle decisioni assunte.

Tale impostazione si riflette sia nel sistema di designazione dei componenti del Consiglio Direttivo, in cui ben 6 degli 8 membri sono individuati da istituzioni politiche (art. 9, comma 4)⁵², sia in quello del Presidente, che dev'essere scelto all'interno di una terna di candidati proposta dal Ministro dell'Ambiente (art. 9, comma 3).

Secondo punto: il coinvolgimento degli enti territoriali nella nomina degli organi decisionali.

Il coinvolgimento delle istituzioni territoriali nelle procedure di nomina, che è espressione del principio costituzionale di leale collaborazione (art. 120, comma 2 Cost.), vuole assicurare che i componenti degli organi decisionali dell'Ente siano scelti tra personalità non invise agli enti territoriali e alle rispettive comunità, così risultando maggiormente idonei ad assumere decisioni – analogamente a quanto sopra – dotate di un più elevato grado di legittimazione democratica e atte a comporre, con equilibrio, gli interessi confliggenti che caratterizzano la gestione delle aree protette.

Il grado di coinvolgimento regionale previsto dal legislatore risulta più debole per il Consiglio Direttivo, i cui membri sono nominati (con D.M.) dal Ministro dell'Ambiente sulla base di un parere obbligatorio, ma non vincolante, delle Regioni territorialmente interessate (art. 9, comma 4), e più forte in relazione al Presidente, la cui nomina spetta analogamente al Ministro dell'Ambiente (anche qui, con D.M.), previa intesa con i Presidenti delle Regioni nel cui territorio ricade in tutto o in parte il Parco (art. 9, comma 3).

Soffermando l'attenzione proprio sulla nomina del Presidente, occorre precisare che, se da una parte il ruolo regionale risulta più intenso, dato

⁵² Infatti, secondo tale disposizione, gli 8 membri del Consiglio Direttivo sono individuati in modo eterogeneo: 4 su designazione della Comunità del Parco, 2 su designazione ministeriale (di cui 1 da parte del Ministero dell'Ambiente e 1 da parte del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali, oggi Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, MASAF), 1 su designazione di ISPRA e 1 su designazione delle associazioni ambientaliste riconosciute (ai sensi dell'art. 13 della L. 8 luglio 1986, n. 349).

che non è meramente consultivo ed è anzi necessario trovare un punto di incontro fra Stato e Regioni, dall'altra il rapporto fra essi non è comunque paritario, posto che le Regioni devono esprimere la propria preferenza, come già detto, tra una terna di nomi proposti dallo Stato. Come ha chiarito il giudice amministrativo⁵³ (e, ancor prima, costituzionale⁵⁴), la disciplina in esame, oltre ad escludere l'applicazione di meccanismi di *spoils system*⁵⁵, “prescrive, come prioritario e pregiudiziale, il modello procedimentale dell'intesa”⁵⁶, quale applicazione del principio costituzionale di leale collaborazione⁵⁷. In questo quadro, il ruolo regionale nella scelta del Presidente, da effettuarsi tra i tre nominativi proposti dal Ministro, non si esprime in una “mera attività consultiva non vincolante”, incarnando una “paritaria codeterminazione” (ne consegue l'illegittimità del decreto ministeriale di nomina adottato senza aver previamente concluso l'intesa, laddove il Ministro non abbia neppure trasmesso alla Regione la terna di candidati⁵⁸). Vero è che lo Stato può anche procedere unilateralmente alla nomina qualora l'intesa non venga conclusa entro i termini previsti dalla legge (e cioè, entro 30 giorni dalla ricezione della proposta contenente la terna di nomi): tuttavia, tale potere suppletivo, nel silenzio del legislatore, dovrebbe essere esercitato esclusivamente per colmare even-

⁵³ T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, decreti 13 febbraio 2023, nn. 295-296 relativamente all'Ente Parco Nazionale del Vesuvio e all'Ente Parco Nazionale del Cilento, Vallo di Diano e Alburni; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 27 novembre 2002, nn. 10793 e 10796, relative all'Ente Parco Nazionale dell'Appennino Tosco-Emiliano.

⁵⁴ Corte cost., 20 gennaio 2004, n. 27; 11 luglio 1991, n. 351.

⁵⁵ Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, 12 febbraio 2007, n. 125, con espresso riferimento al Presidente dell'Ente Parco. Sullo *spoils system*, in dottrina, cfr. fra tutti, A. MARRA, *L'amministrazione imparziale*, Torino, 2018, p. 74 ss.

⁵⁶ Così, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, deccr. nn. 295-296/2023.

⁵⁷ Cfr. T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, n. 112/2025, secondo cui l'art. 9, comma 3, avente a oggetto il procedimento di nomina del Presidente, salvaguardia le potestà regionali costituzionalmente garantite, ponendosi come espressione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e la Regione. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, deccr. nn. 295-296/2023: “la prescrizione dell'intesa [...] sottende rilevantissimi interessi pubblici che trovano la loro fonte di riconoscimento e garanzia, in primo luogo, proprio nella Costituzione e, quindi, nel principio di leale collaborazione, che assurge a principio costituzionale cui deve essere improntata la relazione tra soggetti pubblici”.

⁵⁸ Cfr. Corte cost., n. 27/2004, relativa ad un caso di mancato avvio del procedimento necessario per la nomina del Presidente in relazione all'Ente Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano.

tuali situazioni di inerzia regionale, al fine di evitare la paralisi dell'Ente e garantire la continuità gestionale all'insegna del principio costituzionale del buon andamento (art. 97 Cost.), senza trasformarsi in un espediente per eludere il principio di leale collaborazione (in tal senso, sul presupposto che l'intesa debba essere ricercata e trovata, "laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo", è illegittimo il decreto ministeriale di nomina adottato senza previa intesa qualora il Ministro abbia ignorato gli inviti delle Regioni, che avevano prima espresso una valutazione negativa rispetto alla proposta, di svolgere ulteriori trattative⁵⁹).

Terzo punto: la previsione di organi politici in funzione di supporto agli organi decisionali.

Si fa riferimento, in particolare, alla Comunità del Parco, organo titolare di poteri consultivi costituito dai vertici politici degli enti nei cui territori sono ricomprese le aree del Parco (Presidenti delle Regioni, Presidenti delle Province, Presidenti delle Comunità Montane, Sindaci dei Comuni) (art. 10, comma 1)⁶⁰: in tal senso, esso esprime il valore democratico dell'Amministrazione, prevedendo – benché in via indiretta, in quanto mediata dalla partecipazione istituzionale – il coinvolgimento delle comunità locali nel governo del Parco.

Oltre agli organi citati assume un ruolo significativo, infine – trattandosi dell'anello che lega dimensione politica e amministrativa – il Direttore del Parco, a cui spetta la direzione amministrativa e l'attuazione delle delibere (art. 9, comma 11-bis). Nominato dal Ministro dell'Ambiente (con D.M.), con cui è legato da rapporto organico⁶¹, il Direttore incarna

⁵⁹ Cfr. anche per tutti i virgolettati indicati nel testo, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, nn. 10793 e 10796/2002.

⁶⁰ Per alcuni rilievi critici, cfr. C. DESIDERI, F. FONDERICO, *I Parchi Nazionali per la protezione della natura*, cit., p. 55, ove si rileva che la composizione dell'organo prevista dal legislatore internalizza le istanze regionali e locali, riducendo apparentemente la conflittualità fra gli stessi interessi, che, però, in realtà, non sempre sono omogenei: "sebbene la L. quadro induce a ritenere che la Comunità del Parco rappresenti un'istanza dialetticamente contrapposta a quella conservativa – espressa, di regola, nel Consiglio Direttivo – non è escluso che anche all'interno della stessa Comunità del Parco possano verificarsi tensioni e conflitti".

⁶¹ Cfr. sul punto, G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, 1994, pp. 209-210.

una sorta di figura dirigenziale, apicale, di nomina fiduciaria⁶². Lo stesso, infatti, viene scelto nell’ambito di una rosa di tre candidati proposta dal Consiglio Direttivo, benché – dato che alla tecnica non si vuole rinunciare – fra i soggetti iscritti allo speciale albo di idonei, a cui si accede mediante procedura concorsuale per titoli⁶³ (art. 9, comma 11).

5. *I profili funzionali collegati alla gestione dei Parchi Nazionali: gli strumenti di gestione*

Spostando l’attenzione dai profili organizzativi a quelli funzionali, l’Ente Parco adotta, in fase di gestione, principalmente, tre atti: il Piano per il Parco (art. 12), il Regolamento del Parco (art. 11) e il Nulla Osta (art. 13).

In via preliminare, si osserva che tali atti di gestione vengono adottati a valle dell’istituzione e perimetrazione definitiva dell’area protetta e sono finalizzati alla “cura dell’interesse naturalistico e ambientale in ragione della quale è istituito il Parco”⁶⁴.

I primi due sono espressione di un potere tecnico-discrezionale e danno vita, insieme, a una disciplina normativa, preventiva, dettagliata e valevole per tutto il territorio – da qui la consueta affermazione secondo

⁶² Sull’impugnazione della nomina ministeriale del Direttore del Parco sussiste giurisdizione del giudice ordinario e non del giudice amministrativo (in tal senso, T.A.R. Abruzzo, L’Aquila, Sez. I, 28 marzo 2025, n. 158, avente ad oggetto l’impugnazione della nomina del Direttore del Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga). Il giudice amministrativo – riprendendo Cass. S.U., ord. n. 5078/2008, relativa alla nomina del Direttore dell’Ente Parco Nazionale del Vesuvio – ha chiarito, infatti, che “la nomina, e la conseguente assunzione con contratto di diritto privato per una durata non superiore a 5 anni”, avviene “nell’ambito di una rosa di candidati tutti muniti dei requisiti di professionalità previsti dalla legge, in precedenza accertati mediante il concorso per titoli che ha condotto all’elaborazione dell’albo degli idonei: nell’ambito di tali nominativi, dunque, la scelta presenta connotazioni marcatamente fiduciarie, assumendo la configurazione di potere privato”. Non vi è spendita, invece, di potere amministrativo, non trattandosi di procedura di concorso, che è invece caratterizzata “dalla comparazione finalizzata alla compilazione di una graduatoria”.

⁶³ Cfr. D.M. 15 giugno 2016, n. 143, recante “Regolamento dell’albo degli idonei all’esercizio dell’attività di Direttore di Ente Parco Nazionale, ai sensi dell’articolo 2, comma 26, della legge 9 dicembre 1998, n. 426”.

⁶⁴ Così, Cons. Stato, Sez. II, 22 maggio 2025, n. 4472.

cui essi hanno portata generale e diretta applicabilità⁶⁵ – avente a oggetto qualsiasi attività umana potenzialmente in grado di incidere sul suddetto interesse, dovendo individuare “gli interventi [...] vietati e [regolare] quelli solo parzialmente consentiti, le loro ubicazioni, destinazioni, modalità di esplicazione e così via, secondo un disegno organico inteso alla conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale”; il terzo è invece inteso quale “punto terminale di contatto” con cui l’Ente Parco esercita un “potere di controllo, a presidio dell’interesse naturalistico e ambientale di cui è attributario”⁶⁶.

Si procederà, di seguito, con l’esame di ciascun tipo di atto di gestione.

Partendo dal Piano, esso è il principale strumento di pianificazione dell’area, vincolante (sia per le amministrazioni che per i privati) e, per tale ragione, direttamente impugnabile. La sua predisposizione e proposta spettano all’Ente Parco, mentre l’approvazione definitiva è rimessa alla Regione o alle Regioni territorialmente interessate, al termine di un articolato iter procedimentale (art. 12, commi 3 e 4). Tale procedimento, da un lato, mira a comporre i diversi interessi coinvolti, assicurando la partecipazione, mediante la presentazione di osservazioni scritte, tanto delle popolazioni residenti nel territorio (inclusi i proprietari di beni e i titolari di imprese) quanto dei vari soggetti pubblici competenti (Stato, Regioni ed enti locali)⁶⁷; dall’altro, al fine di integrare le considerazioni ambientali sin dalla fase di elaborazione del Piano, prevede – come passaggio obbligatorio e preliminare all’approvazione – la sottoposizione dell’atto alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS), di competenza regionale⁶⁸.

⁶⁵ In tal senso, Cons. Stato, Ad. Plen., 27 luglio 2016, n. 17.

⁶⁶ Così, per i virgolettati, ancora, Cons. Stato, n. 4472/2025.

⁶⁷ Cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, cit., p. 245; in giurisprudenza, da ultimo, Cons. Stato, Sez. IV, 15 gennaio 2025, nn. 274-275.

⁶⁸ Sulla VAS quale passaggio endoprocedimentale necessariamente preventivo rispetto all’approvazione del Piano del Parco, cfr. da ultimo, in una vicenda che ha riguardato il Parco Nazionale del Circeo, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II quater, 23 giugno 2025, n. 12420 (che richiama Cons. Stato, Sez. VI, 16 maggio 2025, n. 4244). Sulla VAS, di recente, G. DELLE CAVE, *La Valutazione Ambientale Strategica: tra (nuove?) indicazioni pretorie e (vecchie?) questioni procedurali e sostanziali*, in *AmbienteDiritto.it*, 2022, n. 1, pp. 165-178.

Dal punto di vista contenutistico, tale atto zonizza l'intero territorio del Parco suddividendolo in 4 aree caratterizzate da forme differenziate di tutela, con diversi vincoli e destinazioni d'uso (art. 12, commi 1 e 2). Ovverosia, procedendo in ordine decrescente di protezione: le “riserve integrali”, nelle quali l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità, sicché non sono consentiti interventi e persino l'accesso umano è limitato, essendo possibile solo per finalità di studio e ricerca scientifica; le “riserve generali orientate”: nelle quali sono consentite alcune attività tassativamente elencate, e ove è vietato costruire nuove opere edilizie, ampliare le costruzioni esistenti, eseguire opere di trasformazione del territorio; le “aree di protezione”, nelle quali, in armonia con le finalità istitutive, secondo gli usi tradizionali ovvero metodi di agricoltura biologica, possono essere svolte le attività tradizionalmente collegate al territorio (pascolo, selvicoltura, pesca, raccolta di prodotti naturali, l'artigianato); le “aree di promozione economica e sociale”, nelle quali, compatibilmente con le finalità istitutive, sono consentite attività economiche finalizzate al miglioramento della vita socioculturale delle collettività locali, oppure, al miglior godimento del Parco da parte dei visitatori.

Sotto il profilo della gerarchia fra piani – e quindi nei territori di sovrapposizione – tale atto, da un lato, prevale sui piani urbanistici in quanto piano di settore, sostituendo e integrando automaticamente le relative previsioni incompatibili⁶⁹. Dall'altro, soggiace alle previsioni dei Piani Paesaggistici, posto che l'art. 145, comma 3 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42/2004 e s.m.i.), che sancisce la prevalenza di tali ultimi piani su tutti gli altri, ha inevitabilmente superato le anteriori indicazioni contrarie contenute nell'art. 12, comma 7 della L. quadro: tale prevalenza, sebbene formalmente limitata agli aspetti relativi alla tutela del paesaggio, tende ad assumere concretamente un significato più ampio, in considerazione dello stretto legame che sussiste fra la tutela paesaggistica e la conservazione della natura⁷⁰.

⁶⁹ L'immediata conseguenza è che gli enti locali non possono autorizzare interventi edilizi originariamente ammessi dai piani urbanistici quando questi contraddicono le previsioni del Piano per il Parco. Per alcune considerazioni, cfr. M. CERUTI, *Piani paesistici e piani urbanistici. Pianificazione paesistica e strumenti urbanistici tra autonomia e gerarchia*, in questa *Rivista*, 1999, n. 5, pp. 684-694.

⁷⁰ Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 11 dicembre 2015, n. 5658 e, da ultimo, nella giurisprudenza amministrativa di primo grado, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. V-ter, 12 luglio 2024,

Relativamente al Regolamento del Parco, che costituisce fonte secondaria del diritto⁷¹, esso presuppone la previa (o contestuale) approvazione del Piano⁷². Viene predisposto e proposto dall'Ente Parco (art. 11, comma 1) ed è successivamente approvato dal Ministero dell'Ambiente con il coinvolgimento degli enti territoriali e, in particolare, d'intesa con le Regioni (e Province autonome) territorialmente interessate e sentiti gli altri enti locali (art. 11, comma 6).

Dal punto di vista contenutistico, il Regolamento – nel rispetto della L. quadro e del Piano, che già, nello zonizzare, definisce e regola, in via più generale, le attività consentite – costituisce lo strumento che disciplina, nel dettaglio, l'area protetta, stabilendo prescrizioni differenziate in base alle diverse zone (art. 11, commi 1-4).

Più in particolare: alcune attività (consentite) devono essere regolate, mediante la previsione sia di limiti negativi, che di obblighi positivi per chiunque eserciti le attività, così da funzionalizzarle all'interesse pubblico naturalistico⁷³; altre attività, poiché incompatibili con i valori naturali-

n. 14152, secondo cui “i Piani Paesaggistici sono in cima alla piramide degli strumenti di pianificazione del territorio”, ivi compresi quelli degli Enti gestori delle aree naturali protette, “per quanto attiene alla tutela del paesaggio”. Sul punto, ancora più esaustiva, Corte cost., sent n. 134/2020: “in base all'art. 145, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio), oggi è il Piano Paesaggistico a prevalere sul Piano del Parco. [...] Il meccanismo sostitutivo – previsto dall'art. 12, comma 7 della legge quadro, secondo cui il Piano del Parco sostituisce gli altri Piani incompatibili – opera – limitatamente – ai piani [...] urbanistici, assicurando una più diretta, immediata ed efficace affermazione, rispetto alla componente meramente urbanistica, dei profili connessi alla tutela dell'ambiente coagulati nel Piano del Parco”. In relazione al rapporto, invece, fra i diversi piani di settore (ad esempio, fra Piano del Parco e Piano di Bacino), si ritiene che debba avere prevalenza la disposizione di maggiore tutela, “che non necessariamente sarà contenuta nel Piano per il Parco (anche se di regola sarà questo il caso), ben potendo essere prevista, in ipotesi, anche dal Piano di Bacino”: così, C. DESIDERI, F. FONDERICO, *I Parchi Nazionali per la protezione della natura*, cit., p. 98.

⁷¹ T.A.R. Piemonte, Torino, Sez. III, 11 febbraio 2025, n. 335.

⁷² Ciò si deduce dal fatto che tale atto deve essere predisposto entro 6 mesi dall'approvazione del Piano del Parco (art. 11, comma 1).

⁷³ In particolare: le attività edilizie (per gli aspetti relativi alle tipologie e alle modalità di costruzione di opere e manufatti), con la conseguenza che i regolamenti edilizi dei Comuni interessati dovranno adeguarsi alle previsioni di tale Regolamento (sul punto, S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, cit., p. 243); le attività artigianali; le attività commerciali (in particolare, quelle turistiche

stici da preservare, sono vietate. Rispetto a queste ultime, il Regolamento non si limita a riprodurre i divieti⁷⁴ e le deroghe previste direttamente dalla legge⁷⁵, ma esercita anche una funzione creativa: può infatti ampliare l'elenco dei divieti⁷⁶ e introdurre ulteriori deroghe alle attività vietate⁷⁷.

e alberghiere); le attività tradizionali agro-silvo-pastorali; le attività ricreative; le attività sportive; le attività educative e di ricerca scientifica; le attività di volontariato; la circolazione all'interno del Parco con qualsiasi mezzo di trasporto. In una recente sentenza relativa al Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano (Cons. Stato, Sez. VI, 18 giugno 2025, n. 5315), peraltro, il giudice amministrativo ha chiarito che “la disciplina di tali attività – indicate all'art. 11, comma 2 – deve necessariamente essere prevista dallo strumento regolamentare, non potendo essere disposta con semplice delibera” dell'Ente Parco. L'elenco delle attività da regolare non è tassativo, bensì esemplificativo: G. DI PLINIO, *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione profonda della legge 394/1991*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2011, n. 3, p. 48.

⁷⁴ Tra le attività vietate dalla legge (art. 11, comma 3) vi sono: la cattura, l'uccisione, il danneggiamento, il disturbo delle specie animali (e cioè il divieto di caccia, ribadito anche dall'art. 21 della L. n. 157/1992 e valorizzato, proprio con riferimento alle aree protette, dalla Corte costituzionale – cfr. ad esempio, Corte cost., 4 giugno 2010, n. 193 – secondo cui tale divieto “è una delle finalità più rilevanti che giustificano l'istituzione di un'area protetta”); l'introduzione di specie animali e vegetali estranee che possono alterare l'equilibrio naturale; l'apertura e l'esercizio di cave, miniere e discariche, l'asportazione di minerali; la modificazione del regime delle acque; l'introduzione di strumenti distruttivi o di cattura non autorizzati; l'uso di fuochi all'aperto; il sorvolo di velivoli non autorizzato.

⁷⁵ Infatti, per quanto concerne il divieto di cattura e uccisione di animali, la legge (art. 11, comma 4) prevede espressamente una deroga, che deve essere conseguentemente riprodotta anche nel Regolamento del Parco: in particolare, devono essere consentiti i prelievi faunistici e gli abbattimenti selettivi necessari per ricomporre gli squilibri ecologici, che devono avvenire sotto il controllo (iniziativa, responsabilità e sorveglianza) dell'Ente Parco ed essere attuati dal personale proprio o autorizzato dall'Ente stesso.

⁷⁶ Infatti, l'elenco *ex lege* è solo esemplificativo e non tassativo: cfr. P. MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, cit., p. 677, che valorizza l'incipit del comma citato, che vieta – tramite una formula generale – tutte “le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat”. Si deve trattare, ad ogni modo, di fattispecie vietate coerenti con il fine protezionistico, oltre che ragionevoli e proporzionate.

⁷⁷ Come emerge chiaramente dall'incipit dell'art. 11, comma 4. La possibilità di introdurre deroghe di fonte regolamentare ai divieti previsti dalla legge, con l'effetto di ridimensionare la stessa portata del divieto, ha indotto taluni studiosi (fra tutti, G. DI PLINIO, *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione profonda della legge 394/1991*, cit., p. 44) ad affermare che il Regolamento del Parco costituisce una fonte normativa *sui generis*.

Congiuntamente, i due atti di gestione esaminati – il Piano e il Regolamento – introducono una disciplina speciale diversa a seconda della singola area protetta: emerge, infatti, “una tecnica di valutazione dell’interesse naturalistico da applicare caso per caso, Parco per Parco, perché ogni area protetta costituisce un sistema singolare, che protegge e conserva combinazioni uniche di frazioni del patrimonio naturale”⁷⁸.

Delineati i contenuti dei due strumenti di gestione, un breve *focus* merita di essere dedicato all’attività edilizia, che, all’interno delle aree del Parco, non rientra tra quelle vietate in assoluto, bensì tra quelle da regolare. La sua disciplina di dettaglio è rimessa al Regolamento e, ancor prima, al Piano, che, nel conformare l’assetto del territorio, può consentire, almeno nelle zone di protezione e in quelle di promozione economica e sociale, interventi compatibili con le finalità istitutive dell’area: “è [solo] in questo contesto che [...] possono trovare considerazione le aspettative [edificatorie] dei privati proprietari dei beni inclusi nel Parco”⁷⁹. Le disposizioni contenute nel Piano creano, dunque, più in generale, un vincolo naturalistico-ambientale sulle aree, che – si noti bene – ha natura conformativa e non espropriativa. Ciò significa che, anche quando tali limiti alla proprietà si sovrappongono e vanificano previsioni di strumenti urbanistici preesistenti, non sorge alcun diritto all’indennizzo. Tali vincoli, infatti, analogamente a quelli paesaggistici, non derivano da una scelta discrezionale dell’Amministrazione volta a comprimere singole posizioni proprietarie, bensì dall’accertamento di “caratteristiche intrinseche del bene, di cui l’Amministrazione si limita a registrare l’esistenza, e costituiscono attuazione di quanto previsto dall’art. 42, comma 2 della Costituzione”, che legittima l’imposizione di limiti alla proprietà per assicurarne la funzione sociale e ambientale, e non dell’art. 42, comma 3, relativo all’espropriazione. Non si configura, dunque, un’illegittima compressione del diritto dominicale, giacché “questo diritto è nato con il corrispondente limite e con quel limite vive”⁸⁰.

⁷⁸ Così, di nuovo, G. DI PLINIO, *Aree protette vent’anni dopo. L’inattuazione profonda della legge 394/1991*, cit., p. 44.

⁷⁹ Corte cost., n. 276/2020.

⁸⁰ Per i virgolettati, Corte cost., n. 276/2020, che richiama la nota sent. 29 maggio 1968, n. 56.

Infine – esaminando il terzo e ultimo atto di gestione – v'è il Nulla Osta⁸¹, provvedimento adottato dall'Ente Parco avente natura autorizzatoria rispetto a tutti gli interventi, impianti e opere da realizzare all'interno del Parco (art. 13, comma 1). Pena: l'abusività dell'intervento⁸² e, dunque, l'ordine di immediata sospensione dell'attività e, quando possibile, di ripristino dello stato dei luoghi a spese del trasgressore (il che implica la demolizione delle opere illecitamente realizzate) (art. 29)⁸³.

In base al dettato normativo, a fronte dell'istanza, entro 60 giorni (termine prorogabile, una sola volta, per ulteriori 30 giorni), l'Ente Par-

⁸¹ In dottrina, su tale provvedimento, C. FERRARI, *Nulla Osta amministrativo*, in *Noviss. dig.*, vol. XI, 1998, 450 ss.; A. ORSI BATTAGLINI, *Nullaosta*, in *Dig. dic. pubbl.*, vol. X, 1995, pp. 183 ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, II, Milano, 1993, p. 648.

⁸² In questi termini, Cons. Stato, Sez. I, parere 19 marzo 2025, n. 381; T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 3 febbraio 2025, n. 234.

⁸³ Tale provvedimento costituisce “espressione del potere repressivo” dell'Ente Parco (Cons. Stato, Sez. II, 22 maggio 2025 n. 4472) e incarna un atto vincolato, per cui è sufficiente che la motivazione contenga la puntuale descrizione delle opere abusivamente realizzate e l'indicazione della mancanza del previo Nulla Osta; l'Ente Parco, dunque, “nell'adottare siffatto provvedimento, non deve compiere alcuna [...] comparazione tra l'interesse del privato e quello pubblico, che è in *re ipsa*, consistendo quest'ultimo nel ripristino dei valori naturalistici, paesaggistici ed ambientali violati” (così, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 3 gennaio 2025, n. 55, ma, nello stesso senso, anche Cons. Stato, Ad. Plen., 17 ottobre 2017, n. 9, oltre che Cons. Stato, Sez. II, 17 novembre 2023, n. 9892 e Sez. VI, 10 gennaio 2020, n. 254). Il provvedimento appare vincolato anche nel suo contenuto, non essendo consentito all'Ente Parco – per il giudice amministrativo – “comminare una sanzione pecuniaria alternativa” (in tal senso, cfr. la sentenza del T.A.R. Campania sopracitata). Infine, il potere è doveroso “a prescindere dal regime edilizio di appartenenza (permesso di costruire o SCIA) e dal tipo di difformità (totale/parziale) o di variazione (essenziale/non essenziale) imputabile all'intervento” (così, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 7 aprile 2025, n. 2914; 16 maggio 2024 n. 3227; 10 gennaio 2014, n. 144). La giurisprudenza amministrativa è incerta, tuttavia, in merito alla possibilità dell'Ente Parco di esercitare i poteri repressivi quando sia stata presentata un'istanza di condono. Sul punto, l'orientamento pretorio maggiormente persuasivo (Cons. Stato, Sez. II, n. 4472/2025) sostiene che “la pendenza di una domanda di condono non ha rilievo determinante per bloccare i poteri repressivi dell'Ente Parco, atteso che le previsioni contenute nelle norme sui condoni debbono ritenersi impeditive dell'esplicazione dei poteri comunali di repressione dell'abuso edilizio, ma non idonee a paralizzare i distinti ed autonomi poteri di tutela ambientale che competono all'Ente Parco”; del resto, “sarebbe [...] elusivo dell'obbligo dell'Ente Parco di esercitare la propria specifica funzione di tutela se, venuto a conoscenza della commissione di un abuso nell'area protetta, non potesse intervenire”. In senso contrario: Cons. Stato, Sez. VI, 22 gennaio 2024, n. 704.

co deve svolgere una verifica in ordine alla conformità dell'intervento da realizzare rispetto alle disposizioni del Piano e del Regolamento del Parco, e adottare il provvedimento finale (di assenso o diniego). In caso di inerzia opera il meccanismo del silenzio-assenso, per cui il Nulla Osta si intende rilasciato (art. 13, commi 1 e 4).

La giurisprudenza⁸⁴ ha offerto un contributo rilevante nel delineare i caratteri di tale atto.

Il Nulla Osta costituisce, innanzitutto, un provvedimento adottato nell'ambito di un procedimento amministrativo che prende avvio su istanza di parte (da cui consegue l'applicazione dell'istituto del preavviso di rigetto⁸⁵).

Detto provvedimento ha natura vincolata, non emergendo margini di apprezzamento in capo all'Ente Parco, che è tenuto soltanto a svolgere una valutazione (o meglio, accertamento) di conformità con gli altri atti di gestione⁸⁶. In tal senso, detto provvedimento non esprime ponderazione fra interessi pubblici e privati emergenti nel procedimento principale, ma semplicemente dichiara l'esistenza di un interesse pubblico primario, quello naturalistico, configurato integralmente negli atti generali di gestione presupposti⁸⁷.

⁸⁴ Fin da subito la giurisprudenza è stata chiamata a definire i caratteri di tale strumento di gestione, come ricorda M. CERUTI, *L'istituzione ed il nulla osta delle aree naturali protette nella recente giurisprudenza ordinaria, amministrativa e costituzionale*, in questa *Rivista*, 2003, n. 1, pp. 185 ss.

⁸⁵ T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, 18 settembre 2024, n. 5029.

⁸⁶ In tal senso, Cons. Stato, Sez. VI, 24 gennaio 2025, n. 559 e Cons. Stato, Ad. Plen., n. 17/2016: in quest'ultima sentenza si afferma che “a differenza di una valutazione di compatibilità, la detta verifica di conformità, che solo accerta la conformità degli interventi concretamente prospettati alle figure astrattamente consentite, non comporta un giudizio tecnico-discrezionale autonomo e distinto da quello già dettagliatamente fatto e reso noto, seppure in via generale, mediante i rammentati strumenti del Piano per il Parco e del Regolamento del Parco”. Diversamente, l'Ente Parco potrebbe manovrare il potere di Nulla Osta consentendo a tale atto di alleggerire i vincoli previsti dagli atti di gestione presupposti. La vincolatezza riguarderebbe, peraltro, non solo l'*an*, ma anche il *quomodo*, non potendo tradursi in un'autorizzazione condizionata contenente prescrizioni: in dottrina, G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, cit., p. 227 e, nella giurisprudenza amministrativa, ancora, Cons. Stato, Ad. Plen., n. 17/2016, da cui emerge che la mera verifica di conformità non lascia “residui margini di apprezzamento”, ivi inclusi “spazi per valutazioni di tipo qualitativo circa l'intervento”.

⁸⁷ Cfr. di nuovo, G. DI PLINIO, *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione*

Proseguendo nell’analisi delle caratteristiche, il Nulla Osta viene qualificato come ‘atto autonomo’. Ciò si spiega considerando che le aree naturali protette sono spesso plurivincolate, e cioè caratterizzate dalla presenza di una pluralità di vincoli. Per scelta del legislatore, dunque, il Nulla Osta non sostituisce, ma si cumula agli altri titoli abilitativi richiesti. La giurisprudenza amministrativa⁸⁸ ha chiarito, sul punto, che, “per la realizzazione degli interventi, opere e costruzioni in aree protette – e, dunque, anche per l’attività edilizia – occorrono tre distinti e autonomi provvedimenti: il titolo edilizio, l’autorizzazione paesaggistica e il Nulla Osta dell’Ente Parco, i quali [...] mantengono la loro autonomia ad ogni effetto in quanto espressione di discipline concorrenti” volte a perseguire interessi pubblici differenti.

Il Nulla Osta ha poi carattere: obbligatorio, in quanto necessario per poter realizzare gli interventi, gli impianti e le opere⁸⁹ (benché la giurisprudenza tenda poi a restringere l’alveo degli interventi edilizi per cui è necessario ottenere tale autorizzazione⁹⁰); preventivo rispetto a ciò che si intende realizzare⁹¹; endoprocedimentale e prodromico rispetto sia al titolo edilizio⁹², che all’autorizzazione paesaggistica⁹³, sicché il proce-

profonda della legge 394/1991, cit., p. 51, nt. 66. Pertanto, a rigore, il Nulla Osta non dovrebbe poter incorrere nel vizio di eccesso di potere; vi sarà piuttosto una violazione di legge nelle ipotesi in cui contrasti con il Regolamento dell’area (p. 53).

⁸⁸ Da ultimo: Cons. Stato, Sez. II, n. 4472/2025; Cons. Stato, Sez. VII, 19 febbraio 2025, n. 1414; Cons. Stato, Sez. VI, 11 agosto 2023, n. 7732.

⁸⁹ Cons. Stato, Sez. VI, n. 559/2025.

⁹⁰ Infatti, il Nulla Osta è necessario “solo per gli interventi edilizi di maggior impatto sul territorio, soggetti, come tali, al rilascio di specifici titoli abilitativi, quali la SCIA o il permesso di costruire”. Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 24 giugno 2016, n. 9. Analogamente: Cons. Stato, Sez. VI, 11 ottobre 2018, n. 5852 e, in primo grado, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, n. 2914/2025; 29 novembre 2022 n. 7462.

⁹¹ Sul punto, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II stralcio, 14 novembre 2024, n. 20276, ove si afferma che l’art. 13 della legge quadro “si applica unicamente agli interventi ancora da realizzare all’interno del Parco e non a sanatoria di opere abusive già realizzate”. Analogamente: Cons. Stato, Sez. VI, 6 luglio 2021, n. 5152, 21 giugno 2011, n. 3723 e 12 ottobre 2010, n. 7440; nella giurisprudenza amministrativa di primo grado, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. IV, 2 ottobre 2024, n. 17090. In senso critico su tale giurisprudenza, F. VANETTI, E. SERRA, *Procedimenti di sanatoria e nulla osta dell’Ente Parco*, in *RGA online*, n. 48, dicembre 2023.

⁹² Cfr. di nuovo, Cons. Stato, Sez. II, n. 4472/2025 e T.A.R. Lazio, Roma, Sez. IV, n. 17090/2024.

⁹³ Come afferma T.A.R. Lazio, Roma, Sez. IV, n. 17090/2024, il Nulla Osta è

dimento di rilascio del Nulla Osta finisce per avere natura incidentale, innestandosi su quello principale volto all'adozione del provvedimento edilizio o paesaggistico⁹⁴.

Si tratta, infine, evidentemente, di un atto puntuale immediatamente impugnabile, in quanto incidente direttamente nella sfera giuridica dei destinatari⁹⁵: trattandosi di un atto privo di volizione, non emergendo margini di discrezionalità, lo stesso dovrà essere impugnato, in via autonoma, quando viola gli atti di gestione presupposti, congiuntamente a questi ultimi, quando a essi conforme.

“atto diverso dall'autorizzazione paesaggistica agli interventi, agli impianti e alle opere da realizzare, in quanto atto endoprocedimentale prodromico rispetto al rilascio dell'autorizzazione stessa, dotato di una sua autonomia, essendo l'interesse naturalistico ambientale diverso da quello paesaggistico”; nello stesso senso, Cons. Stato, Sez. VI, n. 7732/2023 e T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 13 giugno 2022, n. 7779.

⁹⁴ In giurisprudenza, Cons. Stato, Sez. VI, n. 5152/2021; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 2 ottobre 2023, n. 5351; T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 11 luglio 2022, n. 481). In dottrina, cfr. V. PARISIO, *Silenzio-assenso e richiesta di nulla osta per interventi all'interno del Parco alla luce dell'art. 13 della l. 6 dicembre 1991, n. 394*, in *Nuova Rass.*, 1993, p. 1224 ss., che, nell'approfondire i rapporti fra tali procedimenti, sostiene che il procedimento principale può concludersi (con il rilascio del titolo edilizio o con l'autorizzazione paesaggistica) solo dopo la chiusura positiva di quello incidentale (e cioè dopo l'adozione, espressa o tacita, del Nulla Osta): pena, l'illegittimità del provvedimento edilizio o paesaggistico. Infatti, il diniego di Nulla Osta è pienamente sufficiente a dichiarare il divieto di attività (di contro, il rilascio del Nulla Osta, che dichiara la conformità dell'attività con le regole contenute negli atti di gestione presupposti, non è autosufficiente a consentire la sua effettiva realizzazione, essendo necessario che vi siano anche gli ulteriori atti di assenso di natura paesaggistica ed edilizia).

Diversamente, nell'ipotesi in cui l'intervento ricada su un'area naturale protetta che sia al contempo parte della rete Natura 2000, il Nulla Osta segue alla VINCA. In particolare, secondo la giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 15 settembre 2021, n. 463 e T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, 24 settembre 2010, n. 3493): in caso di VINCA negativa, il Nulla Osta non può essere rilasciato; in caso di VINCA positiva, il Nulla Osta può essere rilasciato o meno, trattandosi di un accertamento più ampio, che è finalizzato a tutelare l'intero valore naturalistico dell'area e non soltanto a garantire uno stato di conservazione soddisfacente di habitat e specie incluse nel sito. L'intervento potrà essere realizzato, ad ogni modo, solo in caso di doppia affermazione (VINCA positiva e Nulla Osta positivo): in tal senso, G. DI PLINIO, *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione profonda della legge 394/1991*, cit., p. 46, nt. 53, che estende tale regola ai casi di sovrapposizione fra VIA e Nulla Osta.

⁹⁵ T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II stralcio, n. 20276/2024 e, ancora, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, n. 5029/2024.

Due problematiche specifiche emergono, infine, con riferimento a tale provvedimento.

La prima questione riguarda la possibilità per l'Ente Parco di adottare tale provvedimento in assenza del Piano e del Regolamento, e dunque il rapporto di necessaria (o meno) pregiudizialità di tali atti rispetto al rilascio del Nulla Osta. La seconda concerne, invece, il valore da attribuire al silenzio serbato dall'Ente Parco sull'istanza presentata per ottenere il Nulla Osta, in ragione del difficile coordinamento fra l'art. 13 della L. quadro e l'art. 20 della L. 7 agosto 1990, n. 241, così come modificata dalla L. 14 maggio 2005, n. 80.

Prima questione. Ai fini dell'esame di tale problematica, occorre preliminarmente rilevare come, nella prassi, non di rado, si sia registrata una significativa inerzia da parte dei soggetti pubblici che intervengono in fase di elaborazione o approvazione degli strumenti generali di gestione (a seconda dei casi, l'Ente Parco o – il più delle volte – gli enti territoriali interessati). Ne deriva che, di sovente, il Piano non è stato adottato, nonostante il legislatore abbia persino attribuito al Ministro dell'Ambiente la titolarità di poteri sostitutivi attivabili in caso di mancata proposta o approvazione entro i termini stabiliti dalla L. quadro (art. 12, commi 3 e 4); poteri che, tuttavia, risultano pressoché mai esercitati. E a tale carenza è conseguita, indirettamente, anche l'assenza del Regolamento.

In tale contesto, si è posto il quesito se gli Enti Parco possano, anche in mancanza di tali atti, operare e svolgere legittimamente l'attività di gestione, in particolare rilasciando il Nulla Osta di cui all'art. 13.

Alla tesi negativa, minoritaria⁹⁶, si contrappone l'orientamento ormai consolidato della giurisprudenza amministrativa, che si è espressa invece in senso favorevole. La stessa ha chiarito, anche in pronunce recenti, che l'assenza del Piano e del Regolamento non può paralizzare l'attività di gestione, posto che l'Ente Parco è comunque tenuto a svolgere le proprie funzioni. In tali circostanze, il rilascio del Nulla Osta deve avvenire attraverso una valutazione di conformità dell'intervento con una serie di 'parametri supplementivi', tra cui i principi contenuti nella L. quadro⁹⁷,

⁹⁶ T.A.R. Toscana, Firenze, Sez. I, 19 febbraio 2002, n. 288.

⁹⁷ Cons. Stato, Sez. V, 20 agosto 2001, n. 4469 (ma anche Corte cost., 27 dicembre 2018, n. 245).

gli atti istitutivi dell'area (come il D.P.R. istitutivo)⁹⁸, le misure di salvaguardia⁹⁹, le disposizioni contenute nei piani urbanistici e di settore¹⁰⁰, nonché le deliberazioni dello stesso Ente Parco¹⁰¹. Fra queste ultime rientrano, a titolo esemplificativo, sia gli atti con cui si propone l'approvazione del Piano del Parco (non ancora definitivo, in quanto proposto, ma non ancora approvato, appunto, dalle Regioni)¹⁰², sia i Regolamenti settoriali specifici per attività (diffusisi nella prassi per supplire, a rigore solo provvisoriamente, all'assenza del Regolamento – per così dire, generale – del Parco¹⁰³).

Tale orientamento pretorio incide, naturalmente, sulla stessa natura del Nulla Osta, che da atto vincolato tende a configurarsi, piuttosto – in ragione di una base legale delineata in termini più ampi e generici – come

⁹⁸ Cons. Stato, Sez. VI, n. 559/2025.

⁹⁹ T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II quater, 14 giugno 2021, n. 7056.

¹⁰⁰ Cfr. ancora, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II quater, n. 7056/2021.

¹⁰¹ A richiamarle, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II quater, n. 7056/2021.

¹⁰² In tal senso, C.A. GRAZIANI, *Le aree naturali protette*, cit., p. 139.

¹⁰³ Su tale prassi, T.A.R. Piemonte, Sez. III, n. 335/2025, ove si menziona il Regolamento (settoriale) per l'esercizio dell'attività di pesca nel Parco Nazionale della Val Grande. Come chiarisce il giudice amministrativo, tali atti “non trovano la propria base normativa all'art. 11 della legge quadro”, che disciplina il Regolamento generale del Parco (pertanto, sono svincolati anche dall'iter di approvazione del Regolamento generale). Secondo il T.A.R. citato, i Regolamenti settoriali rappresentano atti normativi (“al sussistere dei caratteri di generalità, astrattezza e innovatività”), che, dal punto di vista della gerarchia delle fonti, sono posti a livello terziario. Testualmente: essi si trovano “in posizione subordinata sia rispetto agli atti normativi di rango primario, sia agli atti regolamentari di rango secondario”, essendo piuttosto “espressione di un potere normativo di rango terziario, trattandosi di atto di autonomia normativa di un ente diverso da Stato, Regioni ed Enti locali, privo di un diretto referente costituzionale, il cui fondamento risiede non in un atto di rango ordinario – come, diversamente, accade nel caso delle fonti normative regolamentari di rango secondario – bensì in atti aventi natura amministrativa – nel dettaglio, i provvedimenti istitutivi del Parco Nazionale e dell'Ente Parco – a loro volta autorizzati dalla legge (art. 8, comma 5 della legge quadro) a prevedere, e dunque anche a disciplinare, misure di salvaguardia – di cui all'art. 6 – destinate a trovare applicazione fino all'entrata in vigore della disciplina di ciascuna area protetta, e cioè fino all'adozione del Regolamento generale dell'area”. Dalla loro riconduzione all'interno delle misure di salvaguardia deriva che essi costituiscono “manifestazione di un potere provvisorio di disciplina delle attività che possono essere svolte nel territorio del Parco” – destinati – “a spiegare effetti [solo] nelle more dell'approvazione del Regolamento generale del Parco”.

atto espressivo di una (seppure limitata) discrezionalità (tecnica)¹⁰⁴. In questa prospettiva, non sorprende che la giurisprudenza amministrativa abbia progressivamente valorizzato l’obbligo di motivazione del provvedimento di Nulla Osta. L’accertamento svolto dall’Ente Parco, infatti, dev’essere chiaramente esplicitato all’interno del provvedimento, poiché, in assenza di Piani e Regolamenti, l’Amministrazione è tenuta a “individuare [in maniera precisa] i profili di contrasto del progetto in esame con gli stessi valori” che si intendono tutelare¹⁰⁵.

Seconda questione. Come già osservato, la L. quadro prevede che, in caso di inerzia dell’Ente Parco sull’istanza di rilascio del Nulla Osta, si formi il silenzio-assenso¹⁰⁶. Tale previsione, espressione dell’esigenza di assicurare celerità nell’azione amministrativa, ha tuttavia sollevato evidenti problemi di coordinamento con l’art. 20 della L. n. 241/1990, che – a seguito delle modifiche introdotte nel 2005 – ha generalizzato l’operatività del silenzio-assenso, escludendone l’applicazione, però, nelle

¹⁰⁴ Non a caso, si rinviene giurisprudenza amministrativa di primo grado che riconduce il Nulla Osta ad atti espressione di discrezionalità tecnica: T.A.R. Sardegna, Cagliari, Sez. II, 23 aprile 2025, n. 340; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, n. 5029/2024; T.A.R. Puglia, Bari, 14 gennaio 2010, n. 53. In senso critico, G. DI PLINIO, *Aree protette vent’anni dopo. L’inattuazione profonda della legge 394/1991*, cit., p. 47: “l’assenza – degli atti di gestione presupposti – ha prodotto problemi a non finire”, fra cui “gli eccessi di discrezionalità degli stessi Enti Parco”, in maniera non coerente al disegno legislativo, che ha inteso, invece, “azzerare la discrezionalità dell’amministrazione dell’Ente Parco, scoraggiando avventure e compiacenze”. Del resto, prosegue l’A. a p. 52, “Zero discretion è un fardello giuridico estremamente difficile da tollerare per chi amerebbe un pochino personalizzare la gestione di un’area protetta. E allora conviene non fare Piani e Regolamenti, e giocare con la discrezionalità, con regole a maglie larghe”.

¹⁰⁵ Così, per i virgolettati, T.A.R. Sardegna, Cagliari, Sez. II, n. 340/2025 (e, analogamente, n. 480/2014). Il giudice amministrativo, peraltro, tende a qualificare il diniego di Nulla Osta come un “atto plurimotivato”: ciò significa che, se anche solo una delle ragioni poste a fondamento del provvedimento risulta legittima – vale a dire se almeno uno dei profili di contrasto individuati è correttamente accertato – l’intero diniego deve ritenersi valido. In tal senso, Cons. Stato, Sez. IV, 18 luglio 2025, n. 6373, che conferma, anche sul punto, T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 22 aprile 2022, n. 3113.

¹⁰⁶ In senso critico, C. DESIDERI, F. FONDERICO, *I Parchi Nazionali per la protezione della natura*, cit., p. 119-120, ove, ragionando sulla bontà della scelta del legislatore, si afferma che il silenzio significativo avrebbe dovuto assumere valori diversi a seconda della zona del Parco, tenendo conto del grado di protezione delle differenti zone (e dunque, optando per il silenzio diniego nelle riserve integrali, nelle riserve orientate e nelle aree di protezione, e per il silenzio assenso nelle aree di promozione economica e sociale).

ipotesi in cui siano coinvolti interessi di particolare rilevanza pubblica, come l'interesse (superprotetto) alla tutela dell'ambiente, che, di conseguenza, viene sottratto alla regola di semplificazione.

Il difficile coordinamento fra i due contrapposti regimi giuridici ha indotto a interrogarsi circa la possibile abrogazione implicita dell'art. 13 sopracitato nella parte in cui fa ancora riferimento al silenzio-assenso.

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa è apparsa ondivaga¹⁰⁷, almeno fino al 2016, quando il Consiglio di Stato, in sede di Adunanza Plenaria¹⁰⁸, ha chiarito che la difformità fra le due disposizioni debba essere risolta alla luce del criterio della *lex specialis* (e non della *lex posterior*), valorizzando il criterio di natura teleologica basato sulla *ratio* semplificatoria della L. n. 80/2005. Infatti, secondo il massimo giudice amministrativo, non sarebbe logico ritenere che una disposizione – e cioè, l'art. 20 della L. n. 241/90, alla luce della riforma del 2005 – volta a generalizzare il regime del silenzio-assenso abbia implicitamente abrogato quelle ipotesi di silenzio-assenso già previste dall'ordinamento nel più restrittivo sistema anteriore. In sostanza, se già prima, quando l'istituto di semplificazione non era la regola, il legislatore aveva previsto il silenzio-assenso per questa particolare ipotesi, ammettendone l'applicazione per il Nulla Osta, allora anche adesso, *a fortiori*, ove tale regime è diventato la regola, deve valere il silenzio-assenso. La sottrazione a regime semplificatorio generale per la tutela degli interessi ambientali sarebbe, dunque, in ultima istanza, rivolta solo al futuro¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Hanno ritenuto il silenzio-assenso previsto dall'art. 13 cit. come tacitamente abrogato, Cons. Stato, Sez. III, 15 gennaio 2014, n. 119; Sez. IV, 28 ottobre 2013, n. 5188. In senso contrario, per la perdurante operatività del meccanismo del silenzio assenso, Cons. Stato, Sez. VI, 17 giugno 2014, n. 3047 e 17 ottobre 2008, n. 6591 (anche commentata da F. DINELLI, *L'applicabilità del silenzio assenso al nulla osta dell'Ente Parco*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, 2010, pp. 103 ss.).

¹⁰⁸ Cons. Stato, Ad. Plen., n. 17/2016. Tale sentenza viene costantemente richiamata, oggi, dal giudice amministrativo (fra le più recenti sentenze, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 3 marzo 2025, n. 4526).

¹⁰⁹ Da tale lettura discende che l'eventuale provvedimento tardivo, adottato dall'Ente Parco nell'esercizio del suo potere inesauribile, assume diversa qualificazione a seconda del contenuto: se favorevole, esso integra un atto meramente confermativo dell'autorizzazione già formatasi *per silentium*; ove sfavorevole, si configura, invece, come un diniego illegittimo.

Cfr. V. PARISIO, *Silenzio-assenso e richiesta di nulla osta per interventi all'interno del Parco alla luce dell'art. 13 della l. 6 dicembre 1991, n. 394*, cit., p. 1240 e T.A.R. Abruzzo,

Detta soluzione, del resto, appare coerente all’idea – sottostante all’attuale art. 20 della L. n. 241/1990 – secondo cui il silenzio significativo non si debba formare solo quando sussista il rischio di una mancata cura di interessi pubblici sensibili. Rischio, questo, che non sembra venire in rilievo nell’ipotesi in esame, specie se si considera che il Nulla Osta incarna un atto, da una parte, endoprocedimentale (infatti, la valutazione di compatibilità dell’opera da realizzarsi nel perimetro del Parco resta soggetta al rilascio dell’autorizzazione paesaggistica e del titolo edilizio), dall’altra, di natura vincolata o caratterizzato, ad ogni modo, come detto, da un tasso di discrezionalità (tecnica) non elevato.

Va segnalato, infine, che l’attività di gestione determina l’elaborazione di regole di condotta, la cui osservanza è oggetto di sorveglianza da parte dell’Arma dei Carabinieri (in particolare, dei Carabinieri forestali del Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari, CUFAA) e la cui violazione può determinare l’irrogazione di sanzioni (a seconda della gravità, penali o amministrative)¹¹⁰.

6. *Prospettive di sviluppo della politica nazionale delle aree protette: la valorizzazione non può fare a meno della conservazione e del ripristino*

Si cercherà ora di individuare, alla luce dei ‘vecchi’ problemi già esaminati e dei più recenti indirizzi del diritto unionale in materia di bio-

24 settembre 1993, n. 434. In ogni caso, come rileva la stessa A. citata (p. 1238), l’Amministrazione potrebbe sempre decidere, ricorrendone i presupposti, di intervenire in autotutela, annullando d’ufficio il Nulla Osta formatosi tacitamente.

¹¹⁰ In merito alla sorveglianza (art. 21, comma 2), va segnalato che, originariamente, essa veniva svolta dai Forestali del Corpo Forestale dello Stato (CFS). Successivamente, con il D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 177 – ritenuto costituzionalmente legittimo dalla Consulta (Corte cost., 10 luglio 2019, n. 170) – il Corpo Forestale dello Stato è stato soppresso, e il suo personale e le sue funzioni sono state assorbite dall’Arma dei Carabinieri: in particolare, la sorveglianza dei Parchi Nazionali ricade, oggi, nella competenza del neoinstituito Comando Unità Forestali, Ambientali, Agroalimentari, CUFAA, di cui fanno parte i cd. Carabinieri forestali. In via eccezionale, si segnala che i Parchi Nazionali storici conservano, in certi casi, anche la figura dei cd. Guardiaparchi o Guardie giurate del Parco (in particolare, il Parco Nazionale del Gran Paradiso e il Parco Nazionale d’Abruzzo, Lazio e Molise), dipendenti dell’Ente Parco che concorrono nell’esercizio della funzione di sorveglianza.

diversità – richiamati in apertura del presente lavoro – le possibili prospettive di sviluppo della politica nazionale in tema di aree protette (e, dunque, anche di Parchi Nazionali).

Un primo e auspicabile orizzonte di sviluppo potrebbe essere l'estensione geografica della protezione, coerentemente a quando indicato dalla Strategia dell'Unione europea per la biodiversità per il 2030.

A tal riguardo, la premessa necessaria è che le aree protette sorgono con l'obiettivo di garantire una tutela rafforzata a territori che, pur caratterizzati da una certa fragilità ambientale, non risultano ancora compromessi in modo irreversibile dall'attività antropica e sono, pertanto, ancora in grado di fornire servizi ecosistemici essenziali per la vita umana sul pianeta¹¹¹. Nel contesto italiano, tuttavia, tali aree comprendono spesso centri abitati situati in aree interne marginalizzate, che potrebbero potenzialmente rischiare, a causa dei vincoli derivanti dal regime di protezione, di subire un ulteriore freno allo sviluppo socioeconomico. Da ciò deriva l'esigenza di individuare, come già detto, un delicato punto di equilibrio che consenta una gestione sostenibile e integrata delle relazioni tra uomo e natura: come è stato osservato, “non si può tenere un Parco sotto una campana di vetro [...] protezione significa [piuttosto] pianificazione, gestione, controllo”¹¹².

I risultati conseguiti in Italia per effetto dell'attuazione della L. quadro, pur positivi e attestandosi su valori mediamente superiori rispetto alla media europea, restano distanti dagli obiettivi auspicati dalla succitata Strategia. Dal punto di vista quantitativo, infatti, le percentuali di territorio nazionale sottoposte a tutela non risultano ancora adeguate. I 10 milioni di ettari attualmente protetti, corrispondenti a poco più del 20% della superficie terrestre e all'11% di quella marina, rappresentano valori significativamente inferiori a quelli da conseguire (soprattutto per quanto concerne il territorio marino)¹¹³.

Sarà pertanto necessario, al fine di raggiungere gli obiettivi fissati a

¹¹¹ Cfr. G. DI PLINIO, *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione profonda della legge 394/1991*, cit., p. 33: “questi luoghi, e soltanto questi, sono i candidati naturali alla protezione”.

¹¹² Così, G. DI PLINIO, *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione profonda della legge 394/1991*, cit., p. 33.

¹¹³ Sul punto, A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 178, nt. 64.

livello unionale, elaborare strategie efficaci di ampliamento del sistema nazionale delle aree protette. In tale prospettiva, si individuano – a titolo meramente esemplificativo – diverse possibili direttrici di intervento: l’attivazione di Parchi Nazionali già istituiti, ma mai divenuti realmente operativi¹¹⁴; l’istituzione di Parchi Nazionali nelle aree di reperimento di particolare pregio, individuate dalla legge come prioritarie¹¹⁵; l’inclusione, nel futuro sistema nazionale delle aree protette – eventualmente come Parchi Nazionali – di territori dotati di elevato valore naturalistico, come attestato dalla presenza diffusa di siti appartenenti alla rete Natura 2000¹¹⁶; nonché l’estensione di aree la cui perimetrazione risulta, ancora oggi, il prodotto di compromessi politici al ribasso¹¹⁷. Considerata la portata ambiziosa di tali obiettivi, sarà imprescindibile promuovere un’azione coordinata e condivisa tra i diversi livelli istituzionali, al fine di evitare

¹¹⁴ Alcuni Parchi Nazionali sono stati istituiti, ma non sono ancora in funzione: fra questi, il Parco del Gennargentu e Golfo di Orosei, istituito nel 1998; il Parco della Costa Teatina, istituito nel 2001; i Parchi delle Egadi e del Litorale Trapanese, delle Eolie e degli Iblei, istituiti nel 2007; il Parco di Portofino e il Parco Nazionale del Matese, istituiti nel 2017, per i quali è stata stabilita la perimetrazione provvisoria e che sono stati oggetto di recente contenzioso.

¹¹⁵ Cfr. art. 34, comma 6. Testualmente: Alpi Apuane e Appennino Tosco-Emiliano; Etna; Monte Bianco; Picentino, e in particolare Monti Terminio e Cervialto; Tarvisiano; Appennino lucano, Val d’Agri e Lagonegrese, e nel dettaglio Monti Arioso, Volturino, Viggiano, Sirino e Raparo; Partenio; Parco-museo delle miniere dell’Amiata; Alpi Marittime, nel comprensorio del massiccio del Marguareis; Alta Murgia; Costa Teatina. In alcuni di queste aree sono sorti Parchi Nazionali (in particolare, Appennino Tosco-Emiliano; Val d’Agri e Lagonegrese; Alta Murgia); in quasi tutte le altre aree sono sorti Parchi Regionali o non sono sorte aree protette.

¹¹⁶ Legambiente, *La legge quadro sulle aree naturali protette compie 30 anni. Aggiornare la legge per rafforzare la tutela della biodiversità contro la crisi climatica. Raggiungere l’obiettivo del 30% di aree protette entro il 2030*, 6 dicembre 2021, p. 20-21: l’associazione suggerisce, ad esempio, l’istituzione del Parco Nazionale del Fiume Magra, del Parco Nazionale del Monte Catria, Nerone e Alpe della Luna, del Parco Nazionale del Sirente Velino (già Parco Regionale), del Parco Nazionale della Penisola Sorrentina, nonché del Parco Nazionale del Fiume Ofanto (già Parco Regionale).

¹¹⁷ WWF Italia, *Trentennale della legge quadro sulle aree protette*, dicembre 2021, 11, secondo cui la perimetrazione di molti Parchi Nazionali (specie quelli di più recente istituzione) risponde, anziché ad effettive esigenze di tutela e conservazione, a compromessi territoriali ed economici che antepongono altri interessi (ad esempio, quella del Parco Nazionale dell’Appennino Lucano Val d’Agri-Lagonegrese o quella del Parco Nazionale dell’Appennino Tosco Emiliano).

che gli impegni assunti restino confinati a mere enunciazioni di principio prive di effettiva attuazione.

Parallelamente, occorre garantire che le aree protette esistenti siano gestite coerentemente alla loro missione protezionistica, evitando che si trasformino in meri ‘parchi di carta’ (*paper parks*), spesso istituiti unicamente per attrarre risorse economiche, senza reali misure di protezione. Pertanto, accanto a una necessaria estensione quantitativa, si impone un rafforzamento della qualità della tutela.

Sotto tale profilo qualitativo¹¹⁸, tuttavia, la situazione appare critica e richiede un deciso miglioramento nelle strategie di gestione e sorveglianza. Come è stato detto, “ogni attività umana di trasformazione [...] all’interno di un’area protetta – dovrebbe essere – valutata in relazione alla primaria esigenza di tutelare l’interesse naturalistico”, al punto che – coerentemente alla specialità di tali aree e del relativo ambito di disciplina¹¹⁹– sarebbe meglio parlare, più che di “sviluppo sostenibile, ossia di sfruttamento economico dell’ecosistema compatibile con esigenza di protezione”, con prospettiva rovesciata, di “protezione sostenibile”¹²⁰. Ma la protezione non è stata tale, e le ragioni sono molteplici.

La difficoltà di realizzare pienamente la missione protezionistica è derivata, in primo luogo, dallo snaturamento dell’Ente Parco, che si è trasformato in una Pubblica amministrazione dalla *governance* complessa, una sorta di ‘ircocervo istituzionale’¹²¹, i cui tratti tecnici sono stati

¹¹⁸ In tal senso, A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 179.

¹¹⁹ In tal senso, già, M.S. GIANNINI, “Ambiente”: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 3 ss., che riconosce la specialità della “protezione della natura” all’interno della “tutela dell’ambiente”.

¹²⁰ Così, Cons. Stato, Sez. VI, 16 novembre 2004, n. 7472; la teoria giuridica della protezione integrale delle aree protette, secondo cui, in caso di conflitto, devono prevalere le ragioni della natura su quelle dell’economia, è fatta propria da G. DI PLINIO, *Aree protette vent’anni dopo. L’inattuazione profonda della legge 394/1991*, cit., p. 34. Secondo tale A., tale teoria non trova concreta applicazione. Infatti, la convivenza fra conservazione e valorizzazione delle aree non ha dato buoni risultati e il principale responsabile sarebbe stato addirittura lo stesso sviluppo sostenibile (p. 54: “il peggior nemico della protezione della natura è lo sviluppo sostenibile”; tale principio “apre una breccia emotiva per la quale può passare qualsiasi saccheggio”).

¹²¹ Il riferimento all’Ente Parco quale “ircocervo istituzionale” è tratto da C. DESIDERI, *Alla ricerca dell’Ente Parco*, in A.A.V.V. (a cura di), *Un’utopia istituzionale*, Milano, 2003, 80.

offuscata da logiche politiche. Tali enti – peraltro già sottoposti a un’ingente vigilanza ministeriale non sempre funzionale – sono divenuti, sotto l’influenza crescente della politica locale, ‘enti quasi territoriali’¹²².

La succitata deriva localistica non è il frutto di ciò che la legge dispone, quanto piuttosto di ciò che essa omette (ad esempio, mancano regole di incompatibilità), unita alla sostanziale inattuazione della L. quadro nella parte in cui richiede competenza tecnica nell’individuazione delle personalità che compongono gli organi dell’Ente.

Qualche esempio¹²³. Il Consiglio Direttivo, nonostante le indicazioni legislative, risulta spesso composto da politici anziché tecnici: le designazioni ministeriali, nella prassi, ricadono su esponenti locali dei partiti della maggioranza di governo, mentre le nomine provenienti dalla Comunità del Parco – che sceglie addirittura metà dei componenti – finiscono frequentemente per privilegiare Sindaci, Assessori o Consiglieri del territorio. Analoga situazione si riscontra nella nomina del Presidente, che, sebbene formalmente proposta dal Ministro e concordata con le Regioni, ricade spesso su personalità scelte secondo criteri di appartenenza politica più che di competenza tecnica: non di rado, il Presidente è un ex Sindaco, o addirittura un Sindaco ancora in carica, di uno dei Comuni ricadenti nel Parco.

Oltre agli aspetti già evidenziati, la tutela dei Parchi incontra numerose criticità anche di ordine funzionale.

La loro gestione, infatti – menzionando di seguito alcune delle problematiche più significative – tende a risultare: inefficace, soprattutto a causa dell’assenza o del considerevole ritardo con cui vengono adottati gli strumenti generali di gestione, che determinano non solo incertezza sul regime applicabile agli interventi, ma anche la costante applicazione delle misure di salvaguardia, che, nel porre limiti all’attività edilizia e alle trasformazioni del suolo, risultano troppo rigide, in quanto applicate in maniera indifferenziata su tutto il territorio; standardizzata, posto che gli atti generali di gestione eventualmente adottati tendono a ripetersi nei contenuti – con netta prevalenza di divieti piuttosto che di regole tecni-

¹²² In dottrina, su tale problematica, E. FALCONE, *Enti Parco e rappresentanza degli interessi*, cit., p. 1 ss.

¹²³ Per alcune interessanti considerazioni, si veda: WWF Italia, *Trentennale della legge quadro sulle aree protette*, cit., pp. 15-17.

co-naturalistiche – non considerando che ogni area protetta è un *unicum*, diversa da tutte le altre; ulteriormente indebolita, nella sua cogenza, dalla scarsità di risorse economiche e umane, che pregiudica la sorveglianza delle aree protette e, dunque, l’osservanza dei divieti e delle eventuali prescrizioni (con risultati poco apprezzabili nel contrasto a fenomeni come l’abusivismo edilizio, il bracconaggio, la pesca e il pascolo illegali, i tagli forestali non autorizzati, e via dicendo).

Su tali problematiche gestorie potrebbe svolgere un importante ruolo la revisione della L. quadro. Il legislatore nazionale sarà chiamato, infatti – oltre a valutare, a monte, la stessa riconduzione della disciplina all’interno del Codice dell’ambiente – a intervenire sui citati profili problematici. Potrebbe essere l’occasione, dunque, per: potenziare l’autonomia dell’Ente Parco (eliminando, ad esempio, nell’ambito della vigilanza ministeriale, il controllo preventivo di legittimità degli atti, ancora legato “a una immagine tradizionale dei Parchi come enti strumentali – e che è – causa di disfunzioni”¹²⁴); creare meccanismi atti ad assicurare il tecnicismo necessario e ridurre l’influenza della politica locale (ad esempio, introducendo regole di incompatibilità tra cariche politiche locali e ruoli direttivi all’interno degli Enti Parco)¹²⁵; incentivare l’approvazione, nei termini, degli strumenti generali di gestione (semplificando i complessi procedimenti) e trovare modalità per promuovere, dal punto di vista contenutistico, regole tecnico-naturalistiche specifiche per area protetta¹²⁶; rivedere il sistema dei finanziamenti (valorizzando maggiormente le forme di autofinanziamento).

¹²⁴ Così, C. DESIDERI, F. FONDERICO, *I Parchi Nazionali per la protezione della natura*, cit., p. vii.

¹²⁵ Cfr. Legambiente, *La legge quadro sulle aree naturali protette compie 30 anni*, cit., p. 5-6; WWF Italia, *Trentennale della legge quadro sulle aree protette*, cit., 14.

¹²⁶ Cfr. G. DI PLINIO, *Aree protette vent’anni dopo. L’inattuazione profonda della legge 394/1991*, cit., p. 57. Fra i meccanismi di semplificazione, ad esempio: si potrebbe conferire al Piano del Parco una maggiore caratterizzazione ambientale al fine di assorbire in sé anche la procedura di VAS; relativamente al Nulla Osta, si potrebbe concentrare in capo all’Ente Parco il potere di rilasciare anche l’autorizzazione paesaggistica ed effettuare la VINCA (come emerge, peraltro, di recente, anche dalle Linee Guida Nazionali per la Valutazione d’Incidenza, adottate in data 28 novembre 2019, che suggeriscono alle Regioni di attribuire la VINCA a strutture adeguate dal punto di vista tecnico-scientifico, come gli Enti Gestori delle aree protette: punto 1.9., p. 21).

La piena valorizzazione del capitale naturale¹²⁷ dei Parchi non potrà comunque realizzarsi, unicamente, attraverso la riscrittura della L. quadro. Occorrerà operare in virtù di una strategia molto più ampia.

Primariamente, occorrerà considerare, come premessa di tale strategia, che le attività antropiche esercitano oggi un impatto negativo sulle risorse naturali a un ritmo compreso tra cento e mille volte superiore rispetto alla media registrata negli ultimi dieci milioni di anni. Di fronte a un declino della biodiversità senza precedenti, si rende necessario adottare un approccio olistico, in grado di fronteggiare gli effetti dell'azione umana attraverso misure coordinate, articolate su molteplici livelli e trasversalmente connesse a tutte le diverse sfide ambientali: senza pretesa di esaustività, ridurre le emissioni in atmosfera per mitigare gli effetti del cambiamento climatico, adattare gli ecosistemi a tali effetti, limitare l'inquinamento diffuso, frenare il consumo di suolo, promuovere pratiche di economia circolare e di edilizia sostenibile, procedere verso la decarbonizzazione, evitare la deforestazione, promuovere l'agricoltura biologica e arrestare il declino degli insetti impollinatori, garantire il benessere animale accogliendo il paradigma del *'One health'*, sostenere nuovi regimi alimentare maggiormente sostenibili, contrastare l'introduzione e la proliferazione di specie aliene invasive, salvaguardare la fauna selvatica.

Secondariamente, sarà indispensabile, nell'ambito di tale strategia, proporre soluzioni a partire da una visione onnicomprensiva anche dal punto di vista territoriale. La biodiversità è diffusa ovunque e va protetta in tutto il territorio globale: la sua salvaguardia deve realizzarsi, allora, anche all'esterno delle aree protette¹²⁸, da intendersi, dunque, non come 'isole' separate dal resto, ma come nodi di una rete ecologica più ampia, connessa tramite aree contigue e corridoi ecologici (in tal senso, appaiono molto interessanti alcune infrastrutture come ad esempio gli ecodotti,

¹²⁷ Sul capitale naturale in Italia, si veda il sesto Rapporto sullo stato del capitale naturale in Italia, 2024.

¹²⁸ Sul punto, C.A. GRAZIANI, *Le aree naturali protette*, cit., p. 137, ove l'A. afferma che “la natura non si cura solo creando aree protette perché essa oltrepassa qualunque confine amministrativo”. Del resto, come affermato in C. DESIDERI, F. FONDERICO, *I Parchi Nazionali per la protezione della natura*, cit., p. iv, “non ha più senso l'idea dei Parchi – ma in generale di ogni area protetta – come isole delimitate e separate di tutela – posto che esse – da sole [...] nemmeno sarebbero in grado di assicurare la conservazione futura delle specie protette [...] e dei loro habitat”.

passaggi che permettono agli animali di spostarsi liberamente nei loro habitat anche quando l'uomo li occupa).

Ancora, la strategia in esame dovrà essere in grado di cogliere le opportunità della trasformazione digitale, che sta interessando anche le aree protette, così come previsto dal PNRR nazionale¹²⁹. L'uso delle tecnologie digitali risulta molto promettente, infatti, per la conservazione, gestione e valorizzazione della biodiversità. Tuttavia, al fine di cogliere davvero il meglio dalla digitalizzazione, sarà necessario, da un lato, reclutare giovani digitalizzati e formare il personale già reclutato sulle innovazioni tecnologiche, dall'altro, gestirne gli inevitabili rischi – tramite i principi di precauzione, ragionevolezza e proporzionalità¹³⁰ – posto che le innovazioni, spesso derivate da ricerche applicate di frontiera, presentano di sovente anche margini di incertezza.

Per salvaguardare il capitale naturale sarà poi necessario – specie qualora non si potranno destinare maggiori risorse alla tutela e alla valorizzazione della biodiversità – favorire il coinvolgimento attivo dei soggetti privati. La cura e la gestione del patrimonio naturale, infatti, non dovrebbero essere considerate prerogativa esclusiva dei poteri pubblici. L'instaurazione di una sinergia tra pubblico e privato impone, naturalmente, anche l'individuazione di meccanismi idonei a riconoscere e remunerare

¹²⁹ La digitalizzazione delle aree protette, con specifico riferimento ai Parchi Nazionali e alle Aree Marine Protette, rappresenta un obiettivo previsto dal PNRR, nell'ambito della missione 2 (rivoluzione verde e transizione digitale), componente 4 (tutela del territorio e della risorsa idrica), misura 3 (salvaguardare la biodiversità del territorio [...]), investimento 2 (digitalizzazione dei Parchi Nazionali). L'investimento di 100 milioni di euro è collegato a tre sotto-obiettivi: a) la conservazione della biodiversità delle aree protette tramite un più efficace monitoraggio del territorio (tramite specifiche attrezzature tecnologiche) e la raccolta di dati omogenei e interoperabili (contenuti nel progetto DigitAP, coordinato da ISPRA); b) la gestione delle aree protette, tramite la modernizzazione, semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi; c) la valorizzazione delle aree protette, monitorando i flussi dei visitatori per assicurare forme di turismo sostenibile e migliorando la fruizione tramite “servizi digitali” per i visitatori (come il portale NaturItalia.it e l'app su smartphone Visit NaturaItalia), con l'obiettivo di sensibilizzare sul valore della biodiversità. Il termine per l'attuazione è il 31 dicembre 2026 e sono stati adottati, sino a oggi, due decreti interministeriali attuativi: D.M. 22 marzo 2022, n. 127; D.M. 30 settembre 2022, n. 377.

¹³⁰ Sul punto, M. DELSIGNORE, *Lo sviluppo sostenibile e la sua evoluzione: da principio privo di cogenza giuridica a modello da realizzare anche per il tramite del diritto*, in *Riv. trim. dir. pen. amb.*, 2023, n. 1, p. 16.

i servizi ecosistemici¹³¹ resi dai soggetti privati, al fine di incentivare comportamenti virtuosi. Tale approccio potrebbe consentire di proteggere la biodiversità, al contempo attivando un circolo virtuoso in grado di generare benefici economici complessivi, inclusa una progressiva riduzione, nel medio-lungo periodo, delle spese pubbliche.

Infine, la strategia dovrà caratterizzarsi per un ampio orizzonte, così da garantire, oltre alla conservazione, il recupero funzionale degli ecosistemi degradati nel territorio unionale, così come disposto dalla *Nature Restoration Law*. Come detto in premessa, infatti, il ripristino delle funzioni ecologiche assume un ruolo strategico per lo stesso ampliamento della rete delle aree protette.

Solo così potrà esservi una piena valorizzazione del capitale naturale, che non può prescindere dalla conservazione, ma, evidentemente, anche dal ripristino: sfide del diritto della biodiversità, queste, che rappresentano oggi la più alta espressione del dovere etico e giuridico dell'uomo di custodire la Terra come bene comune delle generazioni presenti e future.

¹³¹ In dottrina, sul pagamento dei servizi ecosistemici, cfr. C. LEONE, *La biodiversità e la teorizzazione dei servizi ecosistemici*, cit., p. 90 ss.

ABSTRACT

*Biodiversity – Protected areas – National Parks – Park Authority
Management tools – Natural capital*

The essay stems from the renewed interest of legal scholars in the system of National Parks. In its first part, it analyses the main issues that have arisen in the application of Law No. 394/1991, in light of recent administrative case law, also with a view to a possible reform of this legislative framework. In the second part, the focus shifts to the new horizons of the system, taking into account the European guidelines on biodiversity protection contained in the EU Biodiversity Strategy for 2030 and the Nature Restoration Law. The study highlights the need to strengthen, both, the quantitative and qualitative protection of protected areas, not only through legislative interventions, but through the development of a broader strategy based on a holistic approach, the enhancement of ecological connectivity, the use of digital technologies, the remuneration of ecosystem services provided by private actors, and the restoration of natural ecosystems. Conservation and restoration, indeed, represent not only ambitious challenges for biodiversity law, but also the very foundation for the enhancement of natural capital.

Sostenibilità e benessere animale nella regolamentazione delle catene di fornitura. Riflessioni a partire dall'industria della moda

GIULIA BIANCHESSE

SOMMARIO: 1. L'industria della moda insostenibile: le emergenze ambientali, sociali e legate al benessere degli animali. – 2. La nozione di sostenibilità e la sua necessaria rilettura. – 3. Le catene di approvvigionamento nell'industria della moda. – 4. L'autoregolamentazione delle imprese: la *Corporate Social Responsibility* e i codici di condotta. – 5. L'eteroregolamentazione internazionale. – 6. Le iniziative legislative statali. – 6.1. Normative nazionali in tema di 'trasparenza'. – 6.2. Normative nazionali in tema di *due diligence*. – 7. La Direttiva (UE) 2024/1760 relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini di sostenibilità. – 7.1. La nozione di sostenibilità adottata nella Direttiva e il parametro del benessere animale. – 7.2. L'ambito di applicazione della Direttiva. – 7.3. La portata del dovere di diligenza. – 8. Conclusioni.

1. *L'industria della moda insostenibile: le emergenze ambientali, sociali e legate al benessere degli animali*

È ormai noto che l'industria della moda generi profondi impatti negativi tanto sull'ambiente quanto a livello sociale. Pur non essendo possibile, in questa sede, riportare dati analitici, basterà ricordare come quello della moda sia uno dei settori più inquinanti al mondo, secondo solo al comparto petrolifero, essendo responsabile di circa il 2-8% delle emissioni mondiali di gas serra¹, consumando elevatissimi volumi di acqua², energia e risorse non rinnovabili, utilizzando pesticidi, erbicidi e fertilizzanti e producendo

¹ United Nations Environment Program (UNEP), *Sustainable Fashion. Communication Strategy 2021-2024*, reperibile sulla rete interconnessa.

² Sia sufficiente ricordare che per la produzione di un solo chilogrammo di cotone si impiegano circa 200 litri di acqua. Sul punto si veda: S. MUKHERJEE, *Environmental*

immissioni inquinanti e una vastissima quantità di rifiuti, rappresentati soprattutto da capi di abbigliamento scartati o ormai dismessi³. Nell'ambito di tale industria si verificano altresì frequenti violazioni dei diritti umani, testimoniate da casi mediatici che raccontano di retribuzioni esigue, turni di lavoro estremamente lunghi, fenomeni di discriminazione e violazioni degli standard minimi in materia di sicurezza⁴. Inoltre, numerosi sono anche gli episodi di lavoro forzato, anche minorile, e traffico di persone⁵.

Alle suddette emergenze, di natura ambientale e sociale, si aggiunge il rilevante sfruttamento di animali posto in essere dall'industria della moda, che – annualmente – impiega circa 5 miliardi di esemplari⁶ tra specie allevate intensivamente⁷ e animali esotici a rischio di estinzione, spesso anche coinvolti in pratiche di commercio illegale⁸.

and Social Impact of Fashion: Towards an Eco-friendly, Ethical Fashion, in *International Journal of Interdisciplinary and Multidisciplinary Studies*, 2015, Vol. 2, No. 3, p. 27.

³ Sull'impatto ambientale dell'industria della moda si vedano anche: M.K. BREWER, *Slow Fashion in a Fast Fashion World: Promoting Sustainability and Responsibility*, in R.E. CERCHIA, B. POZZO (a cura di), *The New Frontiers of Fashion Law*, MDPI, Basilea, 2020, p. 48; V. JACOMETTI, *Diritto e moda sostenibile tra iniziative legislative e iniziative volontarie*, in B. POZZO, V. JACOMETTI (a cura di), *Fashion Law. Le Problematiche Giuridiche della Filiera della Moda*, Giuffrè Editore, Milano, 2016, p. 341; S.S. MUTHU, *Assessing the Environmental Impact of Textiles and the Clothing Supply Chain*, Elsevier, 2014.

⁴ Emblematico, in questo senso, è il disastro del Rana Plaza, verificatosi il 24 aprile 2013 in Bangladesh in cui morirono più di mille persone a causa di un cedimento strutturale dell'edificio, dovuto all'eccessivo peso dei macchinari delle imprese tessili che ospitava.

⁵ Sul punto si veda International Labour Organization (ILO), *The future of work in textiles, clothing, leather and footwear*, 2019, reperibile sulla rete interconnessa. Ancora sull'impatto sociale dell'industria della moda si veda K. FLETCHER, *Sustainable Fashion and Textiles*, Routledge, 2014, pp. 51 ss.

⁶ K. SALOBIR, M.K. KIRCHNER, D. HAAGER, *Assessing Animal Welfare Risk in Fibre-Producing Animals by Applying the Five Domains Framework*, in *Animals*, Vol. 13, 2023, p. 2.

⁷ Circa 360 milioni di bovini vengono impiegati nella produzione di pelletteria (Food and Agriculture Organization, *World Statistical Compendium for Raw Hides and Skins, Leather and Leather Footwear 1999-2015*, 2016, reperibile sulla rete interconnessa); 600 milioni di pecore per la realizzazione di capi di abbigliamento in lana e cashmere (International Wool Textile Organisation, *Market Informations. A statistical and Analytical Report from the IWTO*, 2024, reperibile sulla rete interconnessa); circa 3 miliardi di oche e anatre, da cui ricavare prodotti in piuma e piumino e 100 milioni tra volpi, visoni, cani-procioni e cincillà per la produzione di pellicce (Four Paws, *Animal Use in Fashion Fact Sheet*, 2023, reperibile sulla rete interconnessa).

⁸ A titolo esemplificativo, si ricordi che più di 90.000 coccodrilli del Nilo (*croco-*

D'altronde, le predette problematiche di carattere ambientale e sociale discendono, in via prevalente, dagli allevamenti intensivi in cui la maggior parte degli animali vive. Basti ricordare che circa il 12-20% delle emissioni globali di gas serra – percentuale variabile a seconda delle fonti, ma comunque significativa – è attribuibile agli allevamenti intensivi⁹, che rappresentano altresì una delle primarie cause di inquinamento delle acque, del suolo e dell'aria, nonché di una drammatica perdita di biodiversità e della produzione di ingenti quantità di rifiuti¹⁰. A subire conseguenze pre-

dylus niloticus, inserito nell'Appendice I della Convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione - CITES) vengono allevati ogni anno in Zimbabwe per il commercio di pelle; in Malesia e Indonesia il numero di pitoni reticolati (*python reticulatus*, inserito nell'Appendice II della Convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione - CITES), catturati in natura, si aggira intorno a 300.000; gli alligatori del Mississippi (*alligator mississippiensis*, inserito nell'Appendice II della Convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione - CITES) allevati ogni anno in Louisiana per i medesimi fini risultano circa 920.000. I dati riportati sono stati ricavati dal report pubblicato da LAV, *Pelli Esotiche: Analisi della filiera di produzione e criticità dei principali standard di certificazione*, 2022, reperibile sulla rete interconnessa, pp. 6-7. Dallo stesso report si evince altresì che il commercio di tali specie, minacciate di estinzione, è spesso di natura illegale, il cui valore complessivo potrebbe aggirarsi tra i 7 e i 23 miliardi di dollari all'anno. Per un approfondimento circa il traffico illegale di animali esotici a rischio estinzione nell'ambito dell'industria della moda si veda anche M.C. SOSNOWSKI, G.A. PETROSSIAN, *Luxury Fashion Wildlife Contraband in the USA*, in *EcoHealth*, Issue 17, 2020, pp. 94 -110. Tale studio, relativo agli episodi di commercio illegale di specie esotiche verificatisi negli Stati Uniti d'America tra il 2003 e il 2013, ha evidenziato che, nel suddetto periodo, si sono verificati 474 'incidenti' che hanno portato al sequestro di circa 5607 articoli in totale. Gli animali maggiormente coinvolti sono stati i rettili (pitoni, alligatori, coccodrilli e varani), illegalmente esportati soprattutto in Italia, Francia, Svizzera, Singapore, Cina e Hong Kong (75% dei casi).

⁹ United Nations Environment Program (UNEP), *Why is Animal Welfare Important for Sustainable Consumption and Production?*, in *Perspectives*, Issue 34, 2019, reperibile sulla rete interconnessa.

¹⁰ G. SEBO, E. DIETZ, T. SIMS, *Towards a Global Ban on Industrial Animal Agriculture by 2050: Legal Basis, Precedents, and Instruments*, in *Environmental Law Review*, Vol. 54, No. 3, 2024, pp. 606-607; J. FERNANDEZ MATEO, A.J. FRANCO BARRERA, *Animal welfare for corporate sustainability: the business benchmark on farm animal welfare*, in *Journal of Sustainability Research*, Vol. 2, No 3, 2020, p. 7. Con riferimento specifico alle conseguenze pregiudizievoli per l'ambiente che originano dagli allevamenti di animali impiegati nell'industria della moda, si veda United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), *Fashion & Land. Unravelling the Environmental Impact of*

giudizievole sono anche le persone che in questi luoghi prestano la propria attività lavorativa, essendo esposte – tre le altre cose – a rumore intenso, che può provocare la perdita dell’udito, e a sostanze chimiche aggressive, batteri, virus, funghi ed ectoparassiti, rischiando altresì di contrarre disturbi muscoloscheletrici agli arti superiori¹¹. Gli stessi lavoratori soffrono, altresì, sovente, di disturbi psichici, tra cui la sindrome da PITS – *Perpetration-Induced Traumatic Stress*, molto simile a quella che si riscontra nei veterani di guerra, causata proprio dalla costante esposizione alle pratiche cruentate esercitate sugli animali¹². Infine, tali modalità di allevamento rappresentano un pericolo per la salute pubblica, potendo divenire fonte di rischio di zoonosi, rischio che si è a tutti gli effetti concretizzato durante la recente pandemia di Covid-19 e proprio in relazione all’industria della moda. Vi sono infatti evidenze scientifiche che hanno dimostrato l’avvenuta trasmissione del virus SARS-CoV-2 dai lavoratori degli allevamenti di visoni ‘da pelliccia’ ai visoni stessi e viceversa, con casi registrati tanto in Europa quanto negli Stati Uniti, la cui insorgenza è stata favorita proprio dalla costrizione di individui geneticamente simili in ambienti strettissimi e sovraffollati. Tali forme di contagio interspecie hanno altresì cagionato mutazioni nel virus, che si sono rivelate idonee a minare l’efficacia dei vaccini fino a quel momento sviluppati¹³.

Fibres, 2024, pp. 14-17, reperibile sulla rete interconnessa, da cui si evince che gli allevamenti di ovini, impiegati per la produzione di lana e cashmere, siano fonte di elevate emissioni di metano, essendo inoltre responsabili di deforestazione e degradazione del suolo, causate dal sovrappascolamento degli animali.

¹¹ A titolo esemplificativo, si faccia riferimento ai dati raccolti in Institut Superior de Santé, *État de santé des salariés de la filière viande du régime agricole en Bretagne Relations avec leurs contraintes de travail physiques, organisationnelles et psychosociales Rapport-Enquête épidémiologique*, 2007, reperibile sulla rete interconnessa. Tale rapporto, relativo allo stato di salute dei lavoratori degli allevamenti intensivi di bovini, maiali e pollame nella regione della Bretagna, è stato pubblicato per la prima volta nel 2007 e poi aggiornato nel 2019.

¹² E. CUDWORTH, *Killing animals: sociology, species relations and institutionalized violence*, in *The Sociological Review*, Vol. 63, No. 1, 2015, pp. 1-18; R.M. MCNAIR, *Perpetration-induced traumatic stress: The psychological consequences of killing*, Praeger Publishers/Greenwood Publishing Group, 2002; N.K. PAUL, S.M. COSH, A.D. LYKINS, *A Love-Hate Relationship with What I Do: Protecting the Mental Health of Animal Care Workers*, in *Anthrozoös*, Vol. 36, No. 3, 2023, pp. 489-508.

¹³ LAV, *Fashion Spill-over: Covid-19 e visoni. Responsabilità dell’Industria della Pelliccia e delle Istituzioni*, 2021, reperibile sulla rete interconnessa.

A questi dati e considerazioni va ovviamente aggiunto il tema più direttamente legato al benessere di tali animali, parametro – quest'ultimo – che considera lo stato fisico e mentale degli animali, in relazione alle condizioni di vita, sino all'abbattimento¹⁴. Benessere, quello degli animali allevati e/o catturati per i fini dell'industria della moda, che risulta a tutti gli effetti frustrato e compromesso, se non del tutto inesistente. Il costringimento della maggior parte degli animali negli allevamenti intensivi fa sì che essi vivano in condizioni di estremo affollamento, legati o rinchiusi in ambienti strettissimi, quali gabbie di rete metallica o vasche di cemento, che sovente risultano incompatibili con le loro caratteristiche ed esigenze etologiche. Ciò li espone a sofferenza fisica elevata e al rischio di contrarre diverse patologie e di manifestare stereotipie e anomalie comportamentali (come il succhiarsi o mordersi la coda o altre parti del corpo fino a procurarsi automutilazioni e gravi lesioni), dovute all'impossibilità di poter esprimere comportamenti naturali. Frequenti sono anche le situazioni di competizione, che conducono ad aggressioni, mutilazioni e cannibalismo¹⁵. Anche la cattura in natura de-

¹⁴ Definizione fornita dall'Organizzazione Mondiale per la Sanità Animale. Tale concetto viene espressamente formulato e definito per la prima volta nel Rapporto Brambell, pubblicato dal governo inglese nel 1965, in cui vengono individuate le cd. *Five Freedoms*: cinque libertà fondamentali di cui tutti gli animali dovrebbero poter sempre godere, in quanto condizioni imprescindibili per il loro benessere. Si tratta delle libertà: 1) dalla sete, dalla fame e dalla cattiva nutrizione; 2) di avere un ambiente fisico e un riparo adeguato; 3) dal dolore, dalle ferite e dalle malattie; 4) di manifestare le proprie caratteristiche comportamentali specifiche; 5) dalla paura e dal disagio. Circa l'evoluzione di tale concetto, tanto dal punto di vista scientifico quanto giuridico, si veda: M. TALLACCHINI, *Animal welfare: un percorso tra scienza, mercato, etica, diritto e democrazia*, in *Agricoltura - Istituzioni - Mercati*, No. 1, 2018, pp. 11-31.

¹⁵ Sul punto si veda, a livello generale, E.N. EADIE, *Understanding animal welfare: An integrated approach*, Springer, Berlin/Heidelberg, 2012; M.A. GARDETTI, *Sustainability in the Textile and Fashion Industries: Animal Ethics and Welfare*, in S.S. MUTHU (a cura di), *Textiles and Clothing sustainability. Implications in textiles and fashion*, Springer, Hong Kong, 2017, p. 50. Per dati specifici relativi agli animali "da pelliccia" si veda: LAV, *Fashion Spill-over: Covid-19 e visioni. Responsabilità dell'Industria della Pelliccia e delle Istituzioni*, 2021, reperibile sulla rete interconnessa. Per dati relativi agli animali esotici si vedano: LAV, *Pelli Esotiche: Analisi della filiera di produzione e criticità dei principali standard di certificazione*, 2022, reperibile sulla rete interconnessa, e, con riferimento più specifico ai coccodrilli, H. LAMBERT, A. ELWIN, D. ASSOU, M. AULIYA, L.A. HARRINGTON, A.C. HUGHES, A. MOOKERJEE, T. MOORHOUSE, G.A. PETROSSIAN, E. SUN, et al. *Chains of Commerce: A Comprehensive Review of Animal Welfare Impacts in the International Wildlife Trade*, in *Animals*, Issue 15, 2025, p. 18. Per dati specifici relativi

gli animali esotici e selvatici pone particolari problemi con riguardo al loro benessere: i cacciatori, che sovente agiscono in totale violazione delle leggi vigenti, ricorrono a modalità di cattura estremamente cruenta, cagionando agli animali un elevato livello di stress psico-fisico, derivante altresì dal fatto che gli animali vengano allontanati dal loro habitat naturale, stabulati in contesti artificiali e sottoposti a vari passaggi tra diversi intermediari¹⁶. Infine, a livello generale, preme ribadire che, spesso, gli animali vivi (tanto quelli allevati intensivamente quanto quelli catturati in natura) affrontano lunghi trasferimenti in condizioni estreme, venendo altresì sottoposti a pratiche dolorose e immorali¹⁷, nonché a metodi di uccisione inumani e cruenti¹⁸.

Urge peraltro rilevare che le conseguenze pregiudizievoli per gli animali si manifestano non solo nei contesti in cui le normative poste a loro tutela non vengano rispettate, ma anche laddove tali regole siano osservate. Questo è quanto emerso – da ultimo – dal parere scientifico relativo al benessere degli animali allevati per la produzione di pellicce, pubblicato lo scorso giugno dall’Agenzia Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA), su incarico dalla Commissione europea¹⁹. Lo studio ha analizzato

a oche e anatre, si veda S.S. NIELSEN, J. ALVAREZ, D.J. BICOUT, P. CALISTRI, E. CANALI, J.A. DREWE, B. GARIN-BASTUJI, J.L. GONZALES ROJAS, C.G. SCHMIDT, et al., *Welfare of ducks, geese and quail on farm*, in *EFSA Journal*, 2023.

¹⁶ Sul punto si faccia riferimento al report di LAV, *Pelli Esotiche: Analisi della filiera di produzione e criticità dei principali standard di certificazione*, 2022, reperibile sulla rete interconnessa.

¹⁷ Tra le pratiche cruente a cui gli animali sono soventi sottoposti rientrano la castrazione senza antidolorifici, la caudotomia, la rimozione delle corna (pratica che si verifica principalmente con riferimento alla razza bovina), il *mulesing* (rimozione dei lembi di pelle intorno alla zona perianale, che interessa le pecore merino) e lo spiumaggio di oche ancora vive. Sul punto si veda, a livello generale: K. SALOBIR, M.K. KIRCHNER, D. HAAGER, *Assessing Animal Welfare Risk in Fibre-Producing Animals by Applying the Five Domains Framework*, cit., pp. 2-3.

¹⁸ Sul punto si faccia ad esempio riferimento alle modalità di uccisione dei rettili: per poterne ricavare la pelle, tali animali vengono scuoiati. A causa del loro lento metabolismo possono rimanere vivi per ore se non addirittura per giorni, venendo così sottoposti ad un elevatissimo grado di dolore e ad una lenta agonia. Sul punto si veda LAV, *Pelli Esotiche: Analisi della filiera di produzione e criticità dei principali standard di certificazione*, 2022, p. 21, reperibile sulla rete interconnessa.

¹⁹ EFSA Panel on Animal Health and Animal Welfare, S.S. NIELSEN, J. ALVAREZ, A.E. BOKLUND, S. DIPPEL, F. DOREA, J. FIGUEROLA, M.A. MIRANDA CHUECA, V. MICHEL, E. NANNONI, R. NONNO, A.B. RIBER, K. STAHL, J.A. STEGEMAN, H.H. THULKE, F. TUYTENS, C. WINCKLER, M. DIEZ-LEÓN, S. EDWARDS, A.K. SCHWARZER, B. BENEDETTI, D.F.

i sistemi di allevamento di animali ‘da pelliccia’, ancora presenti in alcuni Stati Membri, che si caratterizzano per l’impiego di gabbie di rete metallica dalle dimensioni estremamente ridotte. L’EFSA ha dunque posto in luce le principali problematiche relative al benessere animale, evidenziando tanto quelle comuni a tutte le specie allevate (visoni, volpi, cani procioni e cincillà)²⁰, quanto quelle specifiche di ciascuna di esse²¹. Le risultanze hanno dimostrato che tali criticità non possono essere mitigate, eliminate o prevenute, fintantoché si continuerà a ricorrere alle suddette modalità di allevamento, dal carattere intensivo, sebbene esse siano pienamente conformi alle disposizioni normative vigenti, la cui inadeguatezza, ora, risulta evidente. Il rapporto conclude che, per mitigare davvero le suddette problematiche, evitando così la totale compromissione del benessere di tali animali, è indispensabile introdurre una legislazione specifica ed efficace, volta a trasformare radicalmente – se non addirittura a dismettere – gli allevamenti di animali per la produzione di pellicce.

2. *La nozione di sostenibilità e la sua necessaria rilettura*

Per comprendere realmente la natura e la profondità dell’impatto che l’industria della moda genera con riguardo alle tematiche di sostenibilità, appare ora necessario analizzare tale concetto e verificarne l’evoluzione.

A tal fine, risulta utile richiamare l’etimologia della parola ‘sosteni-

CANDIANI, E. CATTANEO, M. HEMPEN, E. LIMA, C. MILLÁN CARAVACA, N.J. TIRCHETT, Y. VAN DER STEDE, M. VITALI, M.S. HERSKIN, *Scientific opinion on the welfare of American mink, red and Arctic foxes, raccoon dog and chinchilla kept for fur production*, in *EFSA Journal*, Vol. 23, Issue 7, 2025.

²⁰ Tra le criticità relative al benessere, comuni a tutte le specie prese in considerazione, rientrano: la restrizione dei movimenti, dovuta all’impiego di gabbie troppo piccole e prive di complessità ambientale; l’impossibilità di esplorare e cercare cibo, la mancanza di stimoli e l’assenza di substrati per scavare o arricchimenti; la sovra/sotto-stimolazione sensoriale, data dall’isolamento, dai forti rumori percepiti e dalla vicinanza forzata con altri animali.

²¹ I problemi riguardanti, principalmente, i visoni sono: le lesioni ai tessuti molli e alla pelle, lo stress da manipolazione, l’assenza di acqua per nuotare. Quanto alle volpi: i disturbi locomotori (artrosi, zoppia negli artici), lo stress da gruppo, la paura e lo stress da cattura. I problemi che attengono i cani procione sono: i disturbi locomotori, lo stress da isolamento, l’obesità e i problemi scheletrici. Quanto ai cincillà: l’impossibilità di eseguire bagni di sabbia adeguati, lo stress da predazione, i problemi di riposo.

bilità', riconducibile al verbo francese *soutien*: sostenere e/o supportare, che rimanda alla capacità di mantenere, a un determinato livello, un dato ordine o processo²². La nozione ha trovato la sua prima formulazione nel XVIII secolo, nel trattato di selvicoltura e botanica *The Sylvicultura oeconomica*, venendo ivi adoperata per delineare un principio di "conservazione e coltivazione del legno", risorsa che all'epoca andava progressivamente esaurendosi. L'autore dell'opera, Hanns Carl von Carlowitz, ha infatti impiegato tale concetto per valutare la procrastinabilità dei processi estrattivi di tale materia prima, ponendo in luce l'esigenza di sviluppare nuovi strumenti e modalità per gestirne al meglio la carenza. Soprattutto, l'opera ha sottolineato come ogni generazione avesse il dovere di amministrare la generalità delle risorse naturali in modo da garantirne la disponibilità anche per la "cara posterità"²³, così tratteggiando, per la prima volta, la struttura concettuale del principio di sostenibilità. La costante diminuzione di risorse e materie prime di cui disporre ha poi progressivamente condotto anche Stati e governi a interessarsi alla questione ambientale. Così il concetto di sostenibilità, dal carattere fortemente trasversale, ha iniziato a permeare, seppur sempre nella sua accezione strettamente legata all'ambiente, in altri contesti, tra cui quello sociale, economico e anche giuridico, essendo ivi utilizzato per riferirsi alla relazione tra l'incedere delle attività umane e il loro impatto sul Pianeta²⁴.

Una fondamentale tappa nell'elaborazione di tale concetto risale al 1987, con la pubblicazione, da parte della Commissione Mondiale sull'Ambiente e lo Sviluppo, del Rapporto *Our Common Future*, altri-

²² C. COSENTINO, *Profili Giuridici della Sostenibilità. Un'indagine comparatistica*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 2.

²³ U. GROBER, *Deep roots. A conceptual history of "sustainable development" (Nachhaltigkeit)*, WZB Discussion paper, no. P 2007-002, ed. del Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin, 2007.

²⁴ Sul punto si veda D. CERINI, *Sostenibilità e assicurazioni. Gestione dei rischi e investimenti*, Ledizioni, Milano, 2025, p. 11, da cui si evince che, con riferimento all'ambito prettamente giuridico, il concetto di sostenibilità viene impiegato per valutare l'impatto ambientale delle diverse attività di matrice giuridica (sostenibilità del contratto, sostenibilità della responsabilità civile e dei modelli risarcitori, sostenibilità dei diritti umani fondamentali, e così via). Che tale concetto sia permeato anche in tali scienze è altresì dimostrato dallo sviluppo della responsabilità sociale d'impresa (*Corporate Social Responsibility - CSR*), quale integrazione volontaria delle tematiche di sostenibilità nelle attività imprenditoriali, di cui si dira *infra*, par. 4.

menti noto come Rapporto Brundtland. Il documento ha difatti introdotto la nozione di ‘sviluppo sostenibile’, definito come “uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri”. Lo Studio, affrontando in maniera sistemica una serie di criticità ambientali, ha posto in luce la chiara necessità di ripensare alle modalità di sfruttamento delle risorse naturali. Non solo. In maniera particolarmente innovativa, il Rapporto ha evidenziato come tali emergenze siano strettamente correlate alle problematiche di matrice sociale, contribuendo a delineare, per la prima volta – seppur in modo ancora non pienamente marcato – la dimensione sociale della sostenibilità. Il Rapporto, sul punto, ha riconosciuto chiaramente che i problemi ambientali globali sono il risultato della discrepanza tra la profonda povertà generalizzata del cd. Sud Globale e le dinamiche di produzione e consumo non sostenibili tipiche invece del cd. Nord Globale²⁵. Il Rapporto ha dunque convenuto come sia indispensabile garantire armonia tra gli esseri umani e tra questi ultimi e l’ambiente, evidenziando il bisogno di dar vita a un processo di cambiamenti, in cui l’utilizzo di risorse naturali, l’orientamento degli investimenti e dello sviluppo tecnologico e le politiche sociali siano coerenti con le esigenze presenti e future, in cui cioè la promozione della prosperità economica sia conciliata con la tutela dell’ambiente e con l’inclusione sociale. È in tale contesto che, sul finire degli anni ’90 del secolo scorso, è stato coniato l’ormai notissimo acronimo *ESG* (*Environmental, Social and Governance*), utilizzato dal mercato per valutare l’impatto che un’impresa, un’organizzazione o un investimento possono avere tanto sull’ambiente (*E factor*), quanto sulle persone, i lavoratori e le comunità locali (*S factor*) e a livello di *corporate governance* (*G factor*). La strettissima interdipendenza tra i suddetti parametri è stata poi a tutti gli effetti istituzionalizzata, in atti di impe-

²⁵ Con le parole della Commissione Mondiale sull’Ambiente e lo Sviluppo: “*The Commission believes that widespread poverty is no longer inevitable. Poverty is not only an evil in itself, but sustainable development requires meeting the basic needs of all and extending to all the opportunity to fulfil their aspirations for a better life. A world in which poverty is endemic will always be prone to ecological and other catastrophes*”. Sul punto si vedano anche, tra gli altri, M. LEMBO, C. SEVERONI, *An Analysis of the Sustainable Development Law*, Giappichelli, Torino, 2025, p. 4; VALLANCE, H.C. PERKINS, J.E. DIXON, *What is social sustainability? A clarification of concepts*, in *Geoforum*, Vol. 42, 2011, p. 344.

gno degli Stati, nell'ambito dell'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata nel settembre 2015 dalle Nazioni Unite²⁶. Tale documento – incentrato sul concetto di sostenibilità a tre pilastri (ambiente, società e *governance*) – contiene 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals - SDGs*), dal carattere universale, volti ad individuare le azioni che tutti i paesi sono chiamati a intraprendere per porre fine a problemi globali di natura ambientale, sociale ed economica. L'assunto alla base di tali Obiettivi è che la lotta al cambiamento climatico, così come lo sforzo per proteggere flora e fauna, debbano necessariamente coordinarsi con il contrasto alla povertà, il miglioramento dei sistemi sanitari ed educativi, la riduzione delle disuguaglianze, il diritto a un cibo sano e lo sviluppo di sistemi di consumo e produzione sostenibili.

È proprio grazie all'elaborazione di tali Obiettivi che la nozione di sostenibilità ha acquistato una portata ancor più estesa, ricomprendente cioè non solo i parametri ambientali, sociali e di *governance* ma anche quelli relativi al benessere degli animali. Nei diversi report e studi a commento dell'Agenda 2030 è difatti spesso richiamato il pantografico *One Health Approach*, sviluppatosi inizialmente nell'ambito delle scienze medico-veterinarie per trasmettere l'idea di salute unica globale e, con il tempo, recepito anche dalle scienze sociali e giuridiche. Tale concetto può essere ora inteso come lo sforzo collaborativo tra diverse discipline, volto a garantire un ottimale livello di salute, tanto dell'uomo (*human health*), quanto degli animali (*animal health*) e dell'ambiente (*environmental health*), richiamando così l'idea di “impossibile cesura tra l'umano, l'ambiente e gli animali altri”²⁷. Il sempre più crescente interesse per tale paradigma, manifestato precisamente nei *Sustainable Development Goals*, ha permesso di mettere in relazione – in maniera innovativa, seppur antropocentrica – il concetto di benessere degli animali con la nozione di sostenibilità, sulla base dell'assunto secondo cui gli animali, quali esseri senzienti, e il loro benessere sono fondamentali per l'esistenza e la salute dell'uomo, oltre che per la protezione dell'ambiente. E ciò è peraltro confermato da diversi studi, la maggior parte dei quali riguardanti il settore

²⁶ D. CERINI, *Sostenibilità e assicurazioni. Gestione dei rischi e investimenti*, cit., p. 11.

²⁷ *Ibid.*, p. 12

agroalimentare²⁸, oltre che dai paragrafi precedenti con riferimento più specifico all'industria della moda, da cui si evince che i settori e i comparti produttivi in cui gli animali sono maggiormente sfruttati e in cui il loro benessere è più gravemente compromesso sono idonei a generare in maniera più profonda impatti negativi su diritti umani, salute pubblica e ambiente. Di contro, una maggiore tutela del benessere animale – garantita attraverso la riduzione del sovraffollamento, la possibilità di pascolo e movimento, l'adozione di un'alimentazione circolare e di pratiche di allevamento rigenerativo – può certamente generare effetti virtuosi anche sul piano sanitario e ambientale, migliorando la salute degli animali e dei lavoratori a contatto con essi, tutelando la salute pubblica, rigenerando il suolo e contribuendo alla mitigazione delle emissioni²⁹. Ecco che “il benessere degli animali si lega a maglie strette con gli obiettivi di sviluppo sostenibile”³⁰, divenendo così un fondamentale tassello della definizione di sostenibilità, con la conseguenza fondamentale che non è ormai più possibile discutere in tema di sostenibilità – e dunque nemmeno intervenire sul piano normativo – prescindendo dalla considerazione del benessere animale.

²⁸ D.M. BROOM, *Animal welfare in relation to human welfare and sustainability – a review paper*, in *Vet. Archiv*, 2022, Vol. 92, pp. 541-547; World Organisation for Animal Health (WOAH), *Animal welfare: a vital asset for a more sustainable world*, 2024, reperibile sulla rete interconnessa; Food and Agriculture Organization (FAO), *Animal Health and Climate Change. Protecting the health of animals to help reduce the effects of our changing climate on hunger and poverty*, 2020, reperibile sulla rete interconnessa; United Nations Environment Program (UNEP), *Why is Animal Welfare Important for Sustainable Consumption and Production?*, in *Perspectives*, Issue 34, 2019, reperibile sulla rete interconnessa.

²⁹ L. BOYLE, P. STEVENSON, *Sustainability of livestock production: raising the profile of animal welfare and the risks with “techno-fixes”*, in *Animal Frontiers*, Vol. 15, Issue 5, 2025, pp. 47-57.

³⁰ D. CERINI, “From farm to fork” vs. “From factory to lab”: riflessioni su sostenibilità sociale e benessere animale a partire dalla L. 172/2023 in materia di alimenti e mangimi da colture cellulari, in *Rivista di Diritto Alimentare*, Vol. 1, n. 1, p. 78. Sul punto si veda anche FERNANDEZ MATEO, A. J. FRANCO BARRERA, *Animal welfare for corporate sustainability: the business benchmark on farm animal welfare*, in *Journal of Sustainability Research*, Vol. 2, No 3, pp. 1-35, 2020; L. BOYLE, P. STEVENSON, *Sustainability of livestock production: raising the profile of animal welfare and the risks with “techno-fixes”*, in *Animal Frontiers*, Vol. 15, Issue 5, 2025, pp. 47-57.

3. *Le catene di approvvigionamento dell'industria della moda*

Le criticità su espone in tema di sostenibilità si originano e si accentuano a causa dei processi di produzione su cui si basa l'industria della moda, divenuti nel corso del tempo fortemente frammentati, complessi e di dimensione internazionale.

Le ragioni di tale trasformazione vanno ricercate nell'avvento della globalizzazione: tale periodo ha infatti registrato un esponenziale aumento del consumo privato che, durante gli anni Ottanta del secolo scorso, è addirittura quadruplicato rispetto ai livelli registrati, poco prima, negli anni Sessanta³¹. Le imprese operanti nell'industria della moda, alimentando le incalzanti richieste dei consumatori di prodotti sempre più a basso prezzo e sempre più 'di tendenza', hanno sviluppato una modalità di produzione rapida, su larga scala, oggi comunemente nota come '*fast fashion*'³². Tratto fondamentale di tale modello è la costante immissione sul mercato di grandi volumi di capi e di collezioni sempre nuove, che si ispirano alla moda di alta gamma ma a prezzi nettamente inferiori, in grado di far sorgere nei consumatori il desiderio costante di ammodernare il proprio guardaroba, determinando una dinamica di consumo crescente e, per tali ragioni, insostenibile.

Per implementare tali modalità produttive – e, in particolare, per renderle economicamente vantaggiose – le imprese del *fashion* hanno progressivamente frammentato, esteriorizzato e delocalizzato le loro diverse attività, prodromiche e successive alla commercializzazione del prodotto ultimato, relative in particolare all'approvvigionamento delle materie prime, alla produzione dei capi d'abbigliamento, e alla loro distribuzione. Ricorrendo alla stipula di diverse tipologie di contratto, quali l'appalto, il contratto d'opera, la somministrazione alla vendita e la permuta, *brand* e case di moda hanno cessato di svolgere in prima persona le suddette attività, esternalizzandole a diversi e molteplici fornitori, sub-fornitori e altri partner commerciali, con lo specifico fine di ridurre i costi fissi derivanti dall'acquisto o locazione di macchinari e dall'assunzione della

³¹ M.P. DE BRITO, V. CARBONE, C. MEUNIER BLANQUART, *Towards a sustainable fashion retail supply chain in Europe: Organisation and performance*, in *International Journal of Production Economics*, Vol. 114, 2008, p. 536.

³² M. GIORGIANNI, *Diritto della moda sostenibile fra europeizzazione e de-globalizzazione*, in *Rassegna di Diritto della Moda e delle Arti*, Fasc. 1, 2023, p. 19.

manodopera³³. Con l'intento di perseguire il medesimo obiettivo, è altresì molto frequente che anche i sub-fornitori, una volta ricevuto l'incarico dal committente, esternalizzino a loro volta alcune parti del processo produttivo, demandandone l'esecuzione a ulteriori imprese, dando così origine a delle vere e proprie catene di fornitura e di valore³⁴. Attualmente, la tendenza principale è quella di delocalizzare le suddette attività in paesi in cui il lavoro è scarsamente retribuito e non conosce limiti di orario, dove difficilmente vi sono vincoli stringenti in tema ambientale e di benessere degli animali e una presenza rilevante di sindacati a tutela dei diritti dei lavoratori³⁵. Così facendo, le società dell'industria – soprattutto del segmento *fast fashion* – ambiscono a sottrarsi ai vincoli e ai regimi giuridici più stringenti dei paesi di appartenenza, così come alla responsabilità per eventuali illeciti posti in essere dai propri fornitori e partner commerciali sul territorio dei paesi ospitanti³⁶.

Non solo dunque tali sistemi di produzione e consumo rappresentano la fonte diretta e principale degli impatti negativi su ambiente, diritti umani e benessere degli animali sopra descritti (v. *supra*, par. 1). Soprattutto, è la loro articolazione in catene globali di fornitura a rendere

³³ D. FEOLA, *La Subfornitura nel Settore della Moda*, in B. POZZO, V. JACOMETTI (a cura di), *Fashion Law. Le Problematiche Giuridiche della Filiera della Moda*, Giuffrè Editore, Milano, 2016, p. 113.

³⁴ *Ibid.*, p. 111.

³⁵ Sul punto si veda L. GALLINO, *Trasformazioni Produttive e Politiche del Lavoro*, intervento al convegno sulla riforma del diritto del lavoro tenutosi a Torino il 19 giugno 2012, reperibile sulla rete interconnessa; M. GIORGIANNI, *Diritto della moda sostenibile fra europeizzazione e de-globalizzazione*, in *Rassegna di Diritto della Moda e delle Arti*, Fasc. 1, 2023, p. 20. Che tali catene di approvvigionamento presentino una dimensione internazionale e globale, lo si può dedurre anche dai dati relativi all'import e export delle relative materie prime. Si osserva, infatti, che la Cina, oltre ad essere il più grande produttore di pellicce, nel 2023 è stato anche il maggiore esportatore di pelli, per un totale di circa 1.38 miliardi di dollari, commercializzando principalmente con Russia e Corea. Di contro, Italia e Stati Uniti risultano essere i principali importatori di pelli di pelliccia. Nel 2023, infatti, hanno importato tale prodotto rispettivamente per 155 milioni di dollari e 159 milioni di dollari (v. TrendEconomy, *Furskins and artificial fur; manufactures thereof. Imports and Exports*, 2023, reperibile sulla rete interconnessa).

³⁶ Sul punto si veda C. COSENTINO, *Profili Giuridici della Sostenibilità. Un'indagine comparatistica*, cit., p. 76; F. GUENZA, D. DAL MASO, *La Corporate Social Responsibility nel Tessile Abbigliamento: Modelli Virtuosi e Buone Pratiche per una Competitività Sostenibile; il Ruolo della Grande Distribuzione Organizzata e del Dialogo Sociale*, in *Quaderno di Fabrica Ethica*, n. 3, 2007, p. 53.

estremamente complessa la gestione delle stesse emergenze. Le difficoltà maggiori che ne discendono riguardano infatti l'individuazione della fonte effettiva di tali impatti negativi, lo sviluppo di modalità idonee a prevenirli e a minimizzarli e l'identificazione del soggetto che, nell'ambito della filiera, possa ritenersi responsabile delle conseguenze negative ivi generate.

4. *L'autoregolamentazione delle imprese: la Corporate Social Responsibility e i codici di condotta*

A partire dai primi anni 2000, sono state le stesse imprese operanti nell'industria della moda a maturare il desiderio di gestire, attraverso strumenti di autoregolamentazione aziendale, i propri impatti negativi sull'ambiente e sulla società, a fronte soprattutto dell'evoluzione dei bisogni dei vari *stakeholders* e della maggiore sensibilità dei consumatori verso le tematiche di sostenibilità³⁷.

Anche nell'industria della moda si è dunque sviluppato il concetto di *Corporate Social Responsibility (CSR)*, *i.e.* responsabilità sociale delle imprese, definito per la prima volta a livello euro-unitario nel Libro Verde della Commissione europea del 2001 come "l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate"³⁸. L'elaborazione di tale concetto testimonia la declinazione delle tematiche di sostenibilità anche nelle attività svolte da soggetti privati, tra cui le imprese del *fashion*. La *Corporate Social Responsibility* rappresenta infatti un nuovo modello attraverso cui svolgere attività d'impresa, con cui è possibile perseguire obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale, oltre a quelli di natura strettamente economica. In quest'ottica, in cui cioè la finalità lucrativa non è più la sola esistente, le imprese iniziano a

³⁷ A.L. GONZALES, N. HERRERO-GARCIA, *Corporate social responsibility in the textile sector: A conceptual analysis of dimensions*, in *Revista de ciencias humanas y sociales*, Vol. 90, 2019, p. 193; C. LA SPINA, *Società Benefit, B Corp e Fashion Pact*, in N. LANNA (a cura di), *Fashion Law. Diritti e Prassi nell'Industria della Moda tra Tradizione e Innovazione*, Wolters Kluwer, Milano, 2021, p. 229.

³⁸ Doc. COM (2001) 366 definitivo, *Libro Verde. Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*.

considerare non solo gli interessi dei soci, ma anche quelli vantati da varie categorie di *stakeholders* come i consumatori, i lavoratori, l'ambiente e le comunità locali, adottando processi produttivi volti a ridurre gli impatti negativi sulle suddette categorie e a promuovere uno sviluppo sostenibile³⁹.

Per perseguire tali finalità, le imprese dispongono di diversi strumenti: possono sviluppare delle apposite *policy*, campagne e iniziative per risultare più attente all'impatto sull'ambiente e al contesto sociale e antropologico, rendendo note – anche attraverso appositi report – le azioni che si intendono intraprendere in modo concreto, così come i risultati che sono stati effettivamente conseguiti⁴⁰. La modalità principale per attuare i programmi di *Corporate Social Responsibility* è, invero, l'adozione, da parte delle imprese, di codici di condotta, quali “documenti volontari che delineano i diritti basilari dei lavoratori e gli standard minimi garantiti da un'impresa”⁴¹ e, dunque, set di regole e principi che rappresentano il riflesso dei valori e della filosofia di ciascuna impresa. Tali codici, peraltro, assumono una spiccata rilevanza proprio nell'ambito delle catene globali di fornitura, tipiche dell'industria della moda, essendo sovente richiamati nei contratti che *brand* di moda e *retailer* concludono con i propri fornitori. È difatti frequente che l'impresa committente imponga ai partner commerciali il rispetto del proprio codice di condotta, prevenendo, in apposite clausole risolutive espresse, che il mancato adempimento delle disposizioni del codice sia causa di risoluzione del rapporto contrattuale in questione⁴².

³⁹ G. BEVIVINO, *Dalla “responsabilità sociale di impresa” alla “sostenibilità”: andata e ritorno*, in *Lavoro e Diritto*, Fasc. 3, 2023, pp. 478, 479. M.P. DE BRITO, V. CARBONE, C. MEUNIER BLANQUART, *Towards a sustainable fashion retail supply chain in Europe: Organisation and performance*, cit., p. 537.

⁴⁰ A. CHIARI, *Is Corporate Social Responsibility So Soft? The Relationship between Corporate Social Responsibility and Unfair Commercial Practice Law*, in *The King's Student Law Review*, Vol. 8, No. 1, 2017, p. 164.

⁴¹ V. JACOMETTI, *Diritto e moda sostenibile tra iniziative legislative e iniziative volontarie*, cit., p. 349. Per un maggiore approfondimento sui codici aziendali, si veda F. BENATTI, *Etica, impresa, contratto e mercato. L'esperienza dei codici etici*, il Mulino, Bologna, 2014.

⁴² R.E. CERCHIA, K. PICCOLO, *The Ethical Consumer and Codes of Ethics in the Fashion Industry*, in R.E. CERCHIA, B. POZZO (a cura di), *The New Frontiers of Fashion Law*, MDPI, Basilea, 2020, p. 34.

D'altro canto, a fronte del crescente interesse di diversi *stakeholders* verso gli animali e il loro benessere, le imprese del *fashion* più virtuose hanno progressivamente indicato nei propri programmi di *Corporate Social Responsibility* e nei propri codici di condotta non solo standard ambientali e sociali ma anche principi guida relativi al coinvolgimento degli animali nei processi di approvvigionamento. Ciò ha concretamente indotto diversi operatori del settore: a sviluppare modalità capillari per monitorare le attività dei fornitori e sub-fornitori che si occupano di allevare gli animali, anche attraverso precisi sistemi di *audit*; a ricomprendere, nei report di sostenibilità, informazioni circa le condizioni e lo stato di salute degli animali allevati; a limitare e/o eliminare completamente l'impiego di prodotti animali, sostituendoli con quelli *NextGen* 'animal free'⁴³. Le imprese hanno dunque cominciato a riconoscere quello del benessere degli animali come un rischio da gestire, al pari di tutti gli altri rischi aziendali. Si potrebbe, in quest'ottica, affermare che gli animali siano considerati essi stessi degli *stakeholders*, alla stregua dei consumatori, dell'ambiente e delle comunità locali. Ciò potrebbe essere, d'altronde, confermato dall'elaborazione, nel 2012, del *Code of Conduct and Manual for the Fashion and Textile Industry*, redatto dalla *Nordic Initiative Clean and Ethical* (NICE) in collaborazione con l'*United Nations Global Compact* e la *Nordic Fashion Association*⁴⁴. Il documento, concepito come codice di condotta 'modello', è destinato a fungere da riferimento o a essere adottato dalle singole imprese come proprio codice di condotta. Il Codice indica una serie di principi guida, alcuni dal carattere più generale in tema di diritti umani e ambiente, e altri più propriamente plasmati sugli specifici rischi dell'industria della moda. Tra questi ultimi principi ne viene indicato uno esclusivamente dedicato al benessere degli animali, che impone nei loro confronti un trattamento sempre dignitoso e rispettoso, impedendo che gli stessi siano deliberatamente sottoposti a sofferenza e dolore e prevedendo che la loro uccisione debba avvenire con metodi rapidi e indolori⁴⁵. E ciò sulla base del fatto che – come espressamente

⁴³ Sul tema si veda R. JOHNSEN, T. JOHNSEN, P. BESKE-JANSSEN, L. MARQUES, *Animal welfare in fashion: a typology of transparent, translucent and opaque supply chains*, in *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol. 30, No. 3, 2025, p. 330.

⁴⁴ Nordic Initiative Clean and Ethical (NICE), *Code of Conduct and Manual for the Fashion and Textile Industry*, 2012, reperibile sulla rete interconnessa.

⁴⁵ Nordic Initiative Clean and Ethical (NICE), *Code of Conduct and Manual for*

affermato nel commento al principio – gli animali vengono riconosciuti come esseri senzienti⁴⁶.

Che dunque il benessere degli animali sia annoverato tra le tematiche di *Corporate Social Responsibility* è un'ulteriore evidenza del fatto che tale parametro sia ormai un pilastro fondamentale della nozione di sostenibilità. Con la conseguenza che le imprese, per risultare autenticamente responsabili – e quindi sostenibili – non possano esimersi dal considerare, nella gestione dei rischi, anche il benessere degli animali coinvolti nelle loro attività (v. *supra*, para. 2).

Un tema centrale, con riferimento ai codici di condotta, riguarda la loro implementazione e, dunque, le modalità per garantire che le regole ivi dettate siano effettivamente rispettate, non solo dall'impresa 'madre' ma da tutte le imprese operanti nella catena di fornitura a cui sia imposta l'attuazione del codice stesso. Uno degli strumenti a disposizione delle imprese ai vertici delle filiere è l'*auditing*: un sistema di monitoraggio, condotto da personale specializzato che si reca presso le aziende dei fornitori e sub-fornitori, teso a certificare l'attuazione di regole, principi e standard indicati nei codici di condotta dell'impresa committente. Tale strumento si è tuttavia rivelato poco efficace, atteso il concreto rischio che fornitori e sub-fornitori occultino al committente informazioni e circostanze potenzialmente compromettenti. Il sistema di valutazione e accertamento basato sull'impiego di *check-list* rischia, inoltre, di restituire

the Fashion and Textile Industry, Principle 11: “Many fashion businesses have made a conscious ethical decision not to use real animal fur (e.g., fox, sable, mink, and rabbit) or exotic and wild-caught animal species (e.g., snake, crocodile, and ostrich). We recognize this choice, and we acknowledge that other businesses have chosen to take a different path. In businesses where animals are used in labor and/or in the production (fur, wool, etc.), such animals must be fed and treated with dignity and respect and no animal must deliberately be harmed nor exposed to pain in their life span. Taking the lives of animals must at all times be conducted using the quickest and the least painful and non-traumatic (not in the vision of other animals) method available and approved by national and acknowledged veterinarians and only conducted by trained personnel”.

⁴⁶ Nordic Initiative Clean and Ethical (NICE), *Code of Conduct and Manual for the Fashion and Textile Industry*, Principle 11, “Why” Section: “Animals are sentient beings, and it is the responsibility of humans to ensure that they have a “life worth living.” We do not support the usage of down and feather plucked from living birds. The maltreatment of animals can cause severe reputational damages in relation to retailers, consumers, and other stakeholders. Animal activists are very persistent in their work and have a record of great influence on decision-makers”.

una rappresentazione delle condizioni di lavoro, dell'impatto ambientale e del benessere animale parziale e distorta, risultando inidoneo a far emergere le effettive criticità e violazioni. Soprattutto viene meno la garanzia di indipendenza e di assenza di conflitti di interessi in capo agli *auditors*: chi dovrebbe assicurare agli *stakeholders* il rispetto di standard sostenibili lungo l'intera catena di valore è pagato per svolgere tale attività proprio dall'impresa all'apice della catena stessa, che ha interesse ad apparire sul mercato nel miglior modo possibile⁴⁷. Sorge così il rischio che i codici di condotta vengano impiegati come meri strumenti di gestione dell'immagine e non come mezzi effettivi per migliorare la sostenibilità dell'impresa, soprattutto nel caso in cui le disposizioni orientate all'etica e alla sostenibilità ivi ricomprese non siano altresì recepite in regole giuridicamente vincolanti.

Nondimeno, preme evidenziare che la mancata attuazione dei codici di condotta da parte delle imprese assume rilevanza sotto un duplice ordine di profili. In primo luogo, tale violazione può arrecare alle imprese un notevole pregiudizio reputazionale. In questi contesti, gli *stakeholders* tendono infatti a concepire la mancata attuazione delle disposizioni del codice come un tradimento degli assetti valoriali dichiarati dall'impresa, perdendo la fiducia nei confronti di quest'ultima. Le ripercussioni non si limitano a una mera compromissione dell'immagine sociale, ma si traducono anche in una concreta riduzione del valore dell'impresa e, dunque, in conseguenze negative di matrice più propriamente economica. A fronte di tale scenario, le imprese – per rafforzare la loro reputazione sul mercato ed esorcizzare eventuali danni reputazionali – sono (o quanto meno dovrebbero essere) naturalmente più propense a investire

⁴⁷ Le criticità relative ai codici di condotta e agli attuali sistemi di monitoraggio delle filiere produttive della moda sono evidenziate da diversi autori, tra cui A.M. JAMES, B. MONTGOMERY, *Connectivity, Understanding and Empathy: how a lack of consumer Knowledge of the fashion supply chain is influencing socially responsible fashion purchasing*, in S.S. MUTHU (a cura di), *Textiles and Clothing sustainability. Sustainable Fashion and Consumption*, Springer, Hong Kong, 2017, p. 69; C. TERWINDT, S. LEADER, A. YILMAZ-VASTARDIS, J. WRIGHT, *Supply Chain Liability: Pushing the Boundaries of the Common Law?*, in *Journal of European Tort Law*, Vol. 8, no. 3, 2017, p. 265; S. CHEN, *Behind the Veil: An Analysis of Fast Fashion Retailers' Engagement with Sustainable Supply Chain Management*, in C. LIAO (a cura di), *Corporate Law and Sustainability from the Next Generation of Lawyers*, McGill-Queen's University Press, Montreal, 2022, pp. 182-183.

in termini di sostenibilità, assicurando coerenza tra i comportamenti effettivamente tenuti e i principi dichiarati nei propri codici di condotta⁴⁸. In secondo luogo, più significativamente, alla mancata attuazione delle disposizioni contenute nei codici può seguire la comminazione di un complesso di rimedi e sanzioni, quando tale violazione sia idonea a determinare un pregiudizio ai consumatori. È difatti frequente che le normative in tema di pratiche commerciali scorrette – prima fra tutte la Direttiva UE 2005/29, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori – disciplinino la specifica ipotesi in cui un'impresa non adempia agli impegni assunti nel proprio codice di condotta. In forza di tali normative, un comportamento di questo tipo può tradursi in fenomeni di *greenwashing*, *socialwashing* e *humanewashing*, da intendere come pratiche comunicative e commerciali scorrette, con cui le imprese e gli operatori economici attribuiscono ai propri prodotti o alla propria immagine aziendale caratteristiche ambientali, sociali, o legate al benessere degli animali in realtà inesistenti, esagerate o comunque non verificabili, suscettibili di indurre il consumatore a prendere una decisione commerciale che altrimenti non assumerebbe⁴⁹. Nel quadro del diritto dei consumatori, pertanto, il mancato rispetto dei codici di condotta non determina soltanto un danno reputazione alle imprese, ma può altresì integrare a pieno titolo una pratica commerciale ingannevole, suscettibile di essere sanzionata dalle autorità competenti⁵⁰. A titolo di esempio, si prenda in considerazione l'art. 6(2)(b) della Direttiva n. 2005/92/CE,

⁴⁸ G. GIANNELLI, *L'impresa (in)sostenibile: responsabilità, tutele, rimedi*, in D. CATERINO, I. INGRAVALLO (a cura di), *L'impresa sostenibile. Alla prova del dialogo dei saperi*, EuriConv, Lecce, 2020, p. 258.

⁴⁹ Sul punto si veda V. PICCININI, *Il Contrasto del Greenwashing nel Settore del Fast Fashion: AGCM sanziona Shein*, in *Diritto del Risparmio*, Fasc. 3, 2025, p. 4. Per un approfondimento specifico sulla tematica relativa al cd. *humanewashing* si veda S. STUCKI, *(Certified) Humane Violence? Animal Welfare Labels, the Ambivalence of Humanizing the Inhumane, and What International Humanitarian Law Has to Do with It*, in *America Journal of International Law Unbound*, Vol. 111, pp. 277-281.

⁵⁰ Oltre alla Direttiva 2005/29/CE, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno, come modificata dalla Direttiva 2024/825/UE, relativa la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione, si prendano in considerazione – fuori dal contesto UE – tra gli altri, lo *US Federal Trade Commission Act* e lo *US Lanham Act*, l'*Australian Competition and Consumers Act* e il *UK Digital Markets, Competition and Consumers Act*.

relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno, secondo cui è da considerarsi ingannevole quella pratica commerciale che “nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso, induca o sia idonea ad indurre il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso e comporti il mancato rispetto da parte del professionista degli impegni contenuti nei codici di condotta che il medesimo si è impegnato a rispettare, ove: i) non si tratti di una semplice aspirazione ma di un impegno fermo e verificabile; e ii) il professionista indichi in una pratica commerciale che è vincolato dal codice”. In definitiva, tale assetto sanzionatorio e il relativo regime di responsabilità consentono di desumere che i codici di condotta – e, più in generale, i programmi di CSR – non presentino soltanto una funzione etico-valoriale, ma possano assumere anche una rilevanza giuridica autonoma⁵¹.

5. *L'eteroregolamentazione internazionale*

Negli ultimi anni, accanto alle iniziative di *Corporate Social Responsibility* sono stati elaborati meccanismi di eteroregolamentazione, volti a integrare e rafforzare gli impegni assunti su base volontaria dalle imprese.

Ciò innanzitutto e soprattutto a livello internazionale, in cui si ha fatto ricorso a strumenti di *soft law* dal carattere non vincolante. Sul punto vale la pena menzionare i Principi Guida delle Nazioni Unite su Imprese e Diritti Umani (*UN Guiding Principles on Business and Human Rights*), adottati nel 2011, che si fondano sull'assunto secondo cui, non solo gli Stati, ma anche le imprese hanno il dovere di rispettare i diritti umani, dovendo evitare che la propria attività ne causi gravi violazioni⁵². A tal fine, i Principi Guida hanno riconosciuto, in capo alle imprese, uno specifico obbligo di diligenza, che impone loro di monitorare, prevenire e attenuare non solo gli impatti negativi da essa direttamente causati ma anche quelli generati dai propri partner commerciali e dalle proprie fi-

⁵¹ Di questo avviso G. BEVIVINO, *Dalla “responsabilità sociale di impresa” alla “sostenibilità”: andata e ritorno*, cit., p. 484; F. BENATTI, *Etica, impresa, contratto e mercato. L'esperienza dei codici etici*, cit., pp. 208-210.

⁵² Principio guida n. 11.

liazioni. In altre parole, compito di ogni impresa – soprattutto di coloro che operano ai vertici dei cicli di fornitura globali – sarebbe quello di verificare se le attività ivi poste in essere siano idonee a generare conseguenze negative sui diritti umani e, nel caso, adoperarsi per prevenirle o per minimizzarne gli effetti. In questo senso, i Principi Guida delle Nazioni Unite, costituendo indubbiamente il primario standard globale autorevole in materia di imprese e diritti umani, hanno elaborato l'innovativo strumento di *'human rights due diligence'*, nato dal recepimento della *due diligence* finanziaria e riadattato alle necessità di protezione dei diritti umani a livello internazionale⁵³. Nondimeno, i due processi si distinguono sotto diversi profili: sovente infatti la *due diligence* finanziaria tradizionale consiste in un singolo procedimento standardizzato, che si esaurisce con la singola operazione finanziaria; diversamente, il processo di *human rights due diligence* delineato dalle Nazioni Unite dovrebbe essere periodicamente eseguito e aggiornato, dal momento che i rischi di impatti negativi sui diritti umani possono sempre mutare, posto che le attività delle singole imprese e il contesto in cui esse operano sono in costante evoluzione⁵⁴. Al Principio n. 25, poi, le Nazioni Unite raccomandano altresì l'adozione da parte degli Stati di un assetto rimediabile e sanzionatorio, a cui ricorrere nel caso in cui incorrano violazioni del dovere di diligenza, specificando come sia compito di ciascuno stato garantire, attraverso appropriati strumenti giudiziari, amministrativi e/o legislativi, rimedi effettivi da comminare alle imprese nel caso in cui la loro attività abbia cagionato, sul territorio statale, delle violazioni dei diritti umani. Come già menzionato sopra, tali principi non sono vincolanti, atteso che non prevedono alcun obbligo per i singoli stati di adottare legislazioni in materia di *due diligence* non finanziaria. Ciò nondimeno, è indubbio che il loro carattere innovativo abbia avuto un'importata efficacia persuasiva, inducendo altre organizzazioni internazionali e diversi legislatori nazionali a sviluppare maggiormente e più dettagliatamente tale strumento⁵⁵.

⁵³ Principio guida n. 17.

⁵⁴ S. SHULMAN, *Corporate Sustainability Due Diligence: Combining Human Rights and the Environment*, in *Columbia Journal of Environmental Law*, Vol. 49, No. 2, 2024, p. 489.

⁵⁵ *Ibid.*; V. altresì R. CHAMBERS, J. MARTIN, *Reimagining Corporate Accountability: Moving Beyond Human Rights Due Diligence*, in *New York University Journal of Law and Business*, Vol. 18, No. 3, 2022, pp. 783-786; M. CORGATELLI, *Impatto negativo e*

Questo è quanto avvenuto con riferimento alle Linee Guida sulla condotta responsabile d'impresa, elaborate dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), la cui ultima versione risale al 2023. Tale documento contiene delle raccomandazioni, destinate a imprese multinazionali, le quali vengono incoraggiate a concorrere al progresso economico, ambientale e sociale, e stimolate a porre in essere comportamenti virtuosi. A tal fine, le Linee Guida prevedono un dovere di diligenza di più ampia estensione rispetto a quello imposto dai Principi Guida delle Nazioni Unite, riguardante cioè non solo gli impatti negativi sui diritti umani ma anche quelli generati a livello ambientale. In questo senso, le disposizioni ivi formulate raccomandano alle imprese di: individuare e valutare gli impatti negativi che le loro attività potrebbero avere sui diritti umani e sull'ambiente, anche attraverso un'accurata raccolta di dati e informazioni; definire concreti obiettivi, traguardi e strategie per affrontare tali conseguenze; compiere verifiche costanti e ideare un capillare sistema di monitoraggio, sviluppando infine rimedi efficaci a cui ricorrere nel caso in cui non siano state in grado di prevenire o minimizzare gli impatti negativi. A commento di tali raccomandazioni, l'OCSE, conscia del fatto che le attività delle imprese multinazionali potrebbero essere lesive anche della salute degli animali coinvolti nelle filiere produttive, affronta altresì il tema degli impatti negativi sul loro benessere, sottolineando l'importanza di conformarsi alle regole e ai principi indicati nel Codice sanitario per gli animali terrestri dell'Organizzazione mondiale della sanità animale (WHOA), oltre che alle raccomandazioni sul trasporto di animali vivi elaborate dalle organizzazioni internazionali competenti⁵⁶.

rischio nella Direttiva sulla "Corporate Sustainability Due Diligence": questioni aperte, in *Banca Impresa Società*, Fasc. 2, 2025, p. 386.

⁵⁶ Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), Linee Guida per le imprese multinazionali sulla condotta responsabile d'impresa, commento n. 85 al Capitolo IV (Ambiente): "Le imprese dovrebbero rispettare le norme in materia di benessere degli animali in linea con il Codice sanitario per gli animali terrestri dell'Organizzazione mondiale della sanità animale (WHOA). Un animale è considerato in situazione di benessere se è sano, ha un comfort sufficiente, è ben nutrito e sicuro, non affronta una situazione spiacevole come dolore, paura o angoscia, e può adottare i comportamenti essenziali per la sua condizione fisica e mentale. Il benessere degli animali richiede la prevenzione delle malattie e le cure veterinarie, un riparo, una gestione e un'alimentazione adeguate, un ambiente stimolante e sicuro e un trattamento, una

L'OCSE ha altresì elaborato delle linee guida settoriali, modellando così il dovere di diligenza sulle caratteristiche peculiari degli specifici comparti produttivi presi in considerazione⁵⁷. Nel 2017 ha infatti pubblicato le Linee Guida alla *due diligence* per catene di fornitura responsabili nel settore dell'abbigliamento e delle calzature. Le ragioni che hanno condotto allo sviluppo di raccomandazioni specifiche per l'industria della moda attengono alle problematiche, in precedenza descritte, che stanno alla base dell'industria stessa (v. *supra*, par. 1): frequenti violazioni dei diritti di lavoratori e comunità locali, salari esigui, fenomeni di lavoro forzato, mancato rispetto di standard minimi in materia di sicurezza, impossibilità per i lavoratori di rivolgersi ad associazioni sindacali, nonché profondi danni all'ambiente generati dall'utilizzo di materiali chimici tossici, ingente consumo di suolo ed energia, emissioni di gas serra. Criticità, queste, esacerbate dal fatto che i vari stadi della produzione siano dalle imprese esternalizzati e delocalizzati, tali da rendere la gestione, la regolamentazione e l'individuazione di eventuali responsabilità estremamente complesse. Il documento, oltre a delineare una procedura di *due diligence* dettagliata e articolata in più fasi⁵⁸, fornisce alle imprese del settore specifiche raccomandazioni, volte ad affrontare gli specifici rischi che ivi possono sorgere. Così, ad esempio, a fronte del rischio di lavoro forzato, frequente nel settore della produzione del cotone – reso concreto anche dai governi di diversi paesi e dalle agenzie di reclutamento – si raccomanda alle imprese di compiere valutazioni specifiche lungo l'intera catena di approvvigionamento. In concreto, soprattutto qualora sia difficile reperire le informazioni necessarie in modo tradizionale (ad

macellazione o un abbattimento dignitosi. Le imprese dovrebbero, inoltre, attenersi alle raccomandazioni sul trasporto di animali vivi elaborate dalle organizzazioni internazionali competenti”.

⁵⁷ Per un approfondimento sul punto si veda: European Commission, *Study on due diligence requirements through the supply chain*, 2020, reperibile sulla rete interconnessa.

⁵⁸ Nell'ambito della procedura di *due diligence* delineata da tali Linee Guida, la singola impresa è chiamata a gestire e prevenire i rischi di impatti negativi, effettivi e/o potenziali, propri o cagionati dai propri fornitori e sub-fornitori, a predisporre dei piani di azione correttiva, qualora gli impatti negativi si siano effettivamente concretizzati e a rendere note le modalità con cui le pratiche di *due diligence* vengono poste in essere. Infine, dovere della singola impresa è anche quello di mettere a disposizione di soggetti interessati e/o che siano stati lesi dalle attività della filiera produttiva gli strumenti per poter reclamare eventuali violazioni del dovere di diligenza.

esempio attraverso l'analisi di report dedicati redatti da organizzazioni internazionali), si suggerisce di condurre interviste ai lavoratori presso le fabbriche di ciascun fornitore e di indagare sulle agenzie di reclutamento di cui gli stessi fornitori si servono, rendendo successivamente noti i risultati di tali valutazioni. Tra i rischi specifici dell'industria della moda, l'OCSE individua altresì quello relativo alla compromissione del benessere degli animali allevati per le finalità di tale settore. Tale documento, tuttavia, pur menzionando espressamente tale pericolo, non prevede specifiche raccomandazioni sul tema, limitandosi a richiamare i principi sanciti nella Guida OCSE-FAO per catene di fornitura responsabili nel settore agricolo⁵⁹.

6. *Le iniziative legislative statali*

Sulla scia di quanto avvenuto nel contesto internazionale, nel corso degli ultimi anni anche i legislatori nazionali hanno provveduto a regolamentare – seppur con modalità diverse – gli impatti negativi che possono aver luogo nell'ambito dei processi globali di approvvigionamento. Più nello specifico, è possibile notare due tendenze principali seguite a livello nazionale: vi sono legislatori statali che hanno emanato normative in tema di 'trasparenza', imponendo alle imprese operanti nelle catene di fornitura una serie di doveri reportistici; in altri contesti nazionali sono state invece adottate normative che prevedono, in capo alle imprese, uno specifico dovere di diligenza⁶⁰.

6.1. *Normative nazionali in tema di 'trasparenza'*

Con riferimento alle normative in tema di 'trasparenza', uno dei primi sforzi in questo senso è stato il *California Transparency in Supply Chain Act*, adottato nel 2010, che ha modificato il Codice civile e il Codice del-

⁵⁹ Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), Guida OCSE-FAO per catene di fornitura responsabili nel settore agricolo, reperibile sulla rete interconnessa.

⁶⁰ S. SHULMAN, *Corporate Sustainability Due Diligence: Combining Human Rights and the Environment*, cit., p. 489; European Commission, *Study on due diligence requirements through the supply chain*, 2020, reperibile sulla rete interconnessa.

le Entrate e delle Imposte dello Stato della California, introducendo rispettivamente la nuova ‘section’ 1714.43 e la nuova ‘section’ 19547.5. Tale norma, nonostante la propria intestazione all’apparenza generica, è volta a gestire un solo rischio specifico che può verificarsi lungo le catene di fornitura globali: quello del lavoro forzato e del traffico di esseri umani. Nello specifico, infatti, si prevede che ogni venditore al dettaglio e produttore, che svolga la propria attività d’impresa nello Stato della California e che abbia un fatturato lordo mondiale annuo superiore a 100 milioni di dollari, debba rendere noti gli sforzi da esso attuati per eradicare la schiavitù e il traffico di esseri umani dalla propria filiera, indicando – tra le altre cose – le modalità con cui tale rischio è valutato, le verifiche svolte presso i propri fornitori e le certificazioni ottenute sui propri prodotti.

La medesima impostazione è stata assunta anche dal Regno Unito e dall’Australia che hanno emanato, rispettivamente nel 2015 e nel 2018, il *Modern Slavery Act*. Entrambe le normative impongono alle aziende con un determinato fatturato, che svolgono le proprie attività commerciali o parte di esse sul territorio dei suddetti Stati⁶¹, di riferire annualmente in merito alle misure adottate per garantire che non si siano verificati casi di schiavitù e traffico di esseri umani nelle loro catene di approvvigionamento⁶². Pur essendo gli ambiti di applicazione delle due norme sostanzialmente analoghi, si notano alcune differenze: da un lato l’*UK Modern Slavery Act* non indica in modo specifico quali informazioni vadano obbligatoriamente comunicate, mancando altresì di prevedere criteri da seguire per la redazione del report e permettendo alle imprese di indicare che nessuna misura è stata adottata in tal senso⁶³; dall’altro lato, l’*Australian Modern Slavery Act* risulta più dettagliato, individuando criteri determinati per la redazione del report e prevedendo un dovere effettivo di rendere noti tanto gli sforzi compiuti per gestire il rischio di lavoro forzato quanto le modalità con cui l’efficacia delle azioni intraprese⁶⁴ è stata valutata.

⁶¹ Quanto al *UK Modern Slavery Act*, si faccia specifico riferimento alla *Section 54 (12)*; quanto all’*Australia Modern Slavery Act*, si faccia riferimento alle *Section 4 e 5*.

⁶² *UK Modern Slavery Act, Section 4, 5, 6; Australia Modern Slavery Act, Part 2*.

⁶³ *UK Modern Slavery Act, Section 54 (4) (b)*.

⁶⁴ *Australia Modern Slavery Act, Part 2, Section 15 e 16*; per un maggiore approfondimento si veda C. MACCHI, C. BRIGHT, *Hardening Soft Law: The Implementation of Human Rights Due Diligence Requirements in Domestic Legislation*, in M. BUSCEMI, N.

La *ratio* di tali norme è chiara: rendere edotti gli *stakeholders* – i consumatori soprattutto – circa le modalità e gli strumenti con cui un’impresa intende gestire il rischio di schiavitù e traffico di esseri umani in ciascuna fase della propria *supply chain*, consentendo loro di compiere scelte economiche più consapevoli e, dunque, orientate verso imprese la cui attività non si fonda su fenomeni di sfruttamento. Ciò che è tuttavia doveroso rilevare è che l’ambito di applicazione di tali previsioni è fortemente limitato, poiché prende in considerazione un solo rischio specifico di violazione dei diritti umani (la schiavitù), mancando quindi di ricomprendervene altri e non considerando in alcun modo gli impatti negativi delle attività imprenditoriali sull’ambiente e sul benessere degli animali.

6.2. Normative nazionali in tema di due diligence

In altri contesti nazionali, che hanno fatto proprio l’approccio introdotto per la prima volta dai Principi Guida delle Nazioni Unite su Imprese e Diritti Umani, sono state adottate normative che impongono alle imprese un effettivo dovere di diligenza relativo tanto agli impatti negativi sui diritti umani quanto a quelli sull’ambiente.

Questo è quanto avvenuto in Francia, dove nel 2017 è stata emanata la *Loi n. 2017-399 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d’ordre* (legge relativa al dovere di vigilanza delle società madri e delle imprese committenti), che ha riformato il *Code du Commerce*, introducendo i nuovi articoli L. 225-102-4 e L. 225-102-5. Tale normativa si applica a imprese francesi che abbiano almeno 5.000 dipendenti in Francia o almeno 10.000 dipendenti dislocati in tutto il mondo⁶⁵. Il dovere di diligenza si estrinseca nell’obbligo di redigere un piano di vigilanza nel quale le imprese sono tenute ad indicare le misure ragionevoli che intendono adottare per identificare e prevenire i rischi di lesioni a diritti umani, libertà fondamentali, salute e sicurezza delle persone, nonché quelli relativi ai danni all’ambiente⁶⁶. È rilevante sottolineare

LAZZERINI, L. MAGI (a cura di), *Legal Sources in Business and Human Rights - Evolving Dynamics in International and European Law*, Brill, 2020, pp. 5-10.

⁶⁵ *Code du Commerce*, art. L. 225-102-4, comma 1.

⁶⁶ All’art. L. 225-102-4 sono indicati in modo specifico i criteri con cui il piano di vigilanza deve essere predisposto e i contenuti che esso deve presentare. Tale previsione dispone infatti che l’impresa debba indicare: (i) una mappa dei rischi destinata alla loro

poi che le analisi e le valutazioni contenute nel piano devono riguardare non solo le attività poste in essere dalla stessa impresa tenuta a redigerlo ma anche le attività svolte dalle imprese controllate – tanto direttamente quanto indirettamente – e dai subappaltatori o fornitori con cui l'impresa redattrice intrattiene un rapporto commerciale consolidato. E ciò indipendentemente dalla giurisdizione a cui tali imprese appartengono⁶⁷. Con il fine di rendere tali obblighi effettivi, la legge stabilisce poi che, nel caso in cui l'impresa soggetta all'obbligo di predisporre il piano di vigilanza non vi adempia (o vi adempia solo parzialmente, pubblicando un piano che non sia conforme ai criteri indicati dalla norma), le parti interessate possano ricorrere all'autorità giudiziaria affinché quest'ultima ingiunga all'impresa di provvedervi⁶⁸. Infine, l'elemento davvero innovativo di tale norma è contenuto all'articolo L. 225-102-5, che istituisce un regime di responsabilità extracontrattuale, fondato sugli artt. 1240 e 1241 del *Code civile* e sulla relativa presunzione di colpa da difetto di organizzazione. In tale contesto un'impresa può essere infatti considerata civilmente responsabile nel caso in cui, dalla mancata predisposizione delle misure di vigilanza adeguate, si sia verificato un danno che si sarebbe potuto evitare se l'impresa avesse correttamente adempiuto al proprio dovere di diligenza⁶⁹.

Il legislatore tedesco ha seguito le orme di quello francese, emanando – nel 2021 – la *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz* (Legge sugli obblighi di *due diligence* delle imprese nelle catene di approvvigionamento), entrata in vigore nel 2023. Come nella legge francese, anche le imprese

identificazione, analisi e prioritizzazione; (ii) le procedure per la valutazione periodica della situazione delle filiali, dei subappaltatori o dei fornitori con cui l'impresa intrattiene un rapporto commerciale consolidato, in relazione alla mappa dei rischi; (iii) le azioni appropriate per mitigare i rischi; (iv) un meccanismo di *whistleblowing* per la raccolta delle segnalazioni relative all'esistenza o al verificarsi di rischi, istituito in consultazione con le organizzazioni sindacali rappresentative dell'azienda in questione; (v) un sistema di monitoraggio delle misure attuate e di valutazione della loro efficacia.

⁶⁷ *Code du Commerce*, art. L. 225-102-4, comma 1.

⁶⁸ *Code du Commerce*, art. L. 225-102-4, comma 2.

⁶⁹ Sul punto si veda, più dettagliatamente, S. COSSART, J. CHAPLIER, T. BEAU DE LOMENIE, *The French Law on Duty of Care: A Historic Step Towards Making Globalization Work for All*, in *Business and Human Rights Journal*, Fasc. 2, 2017, pp. 317-323; V. ZAMPAGLIONE, *Diritto, moda e nuove tecnologie: chi risponde dei danni ambientali prodotti all'estero?*, in *Rassegna di Diritto della Moda e delle Arti*, Fasc. 2, 2022, p. 507.

tedesche soggette al dovere di diligenza sono individuate facendo riferimento al numero complessivo di dipendenti, impiegati tanto in Germania quanto all'estero⁷⁰. Quanto alle posizioni giuridiche oggetto di tutela, queste vengono identificate alla Sezione 1, § 2, attraverso il richiamo a convenzioni internazionali ratificate dalla Repubblica federale tedesca, riguardanti – tra le varie tematiche – il lavoro minorile e forzato, la discriminazione di genere, la violazione della libertà di associazione, le retribuzioni non eque, l'inquinamento e l'utilizzo di specifiche sostanze chimiche e del mercurio nella produzione. Dunque, il riferimento a tali convenzioni – potenzialmente idoneo a trasfondere indirettamente i doveri e i diritti ivi sanciti in capo alle imprese – fa sì che il dovere di diligenza riguardi i rischi di impatti negativi tanto sociali quanto ambientali, analogamente a quanto previsto nella predetta legge francese⁷¹. Più nello specifico, con la previsione di tale dovere, si impone alle imprese di individuare, analizzare e gestire i predetti rischi, idonei a verificarsi lungo le filiere produttive nel loro complesso⁷², nonché di predisporre relative misure preventive e correttive⁷³. Rispetto alla normativa francese, la differenza principale che si può cogliere è che in tali previsioni non è stato istituito un sistema di responsabilità extracontrattuale⁷⁴. In caso di inadempimento degli obblighi ivi previsti, il rimedio riconosciuto è di natura amministrativa, consistente nell'applicazione di sanzioni pecuniarie e non, comminate sulla base dell'entità della

⁷⁰ Alla sezione 1, § 1, (1), si ha stabilito che, fino al 31 dicembre 2023, rientrassero nell'ambito di applicazione della norma le imprese con almeno 3000 dipendenti, e con sede legale o una filiale in Germania. A partire dal 1° gennaio 2024, l'ambito di applicazione è esteso alle imprese con almeno 1000 dipendenti.

⁷¹ Sul punto si veda sezione 1, § 2, (2).

⁷² Preme rilevare che l'obbligo di controllo imposto alle imprese soggette alla normativa tedesca, relativo agli impatti negativi dei partner commerciali, risulta più limitato rispetto a quello previsto nella corrispondente normativa francese. Le imprese tedesche devono limitarsi a svolgere la *due diligence* con riferimento alle attività poste in essere dai partner commerciali diretti. Solamente in caso di "conoscenza comprovata di una possibile violazione", è necessario estendere l'analisi dei rischi a tutta la catena di approvvigionamento.

⁷³ Sul punto si veda l'articolo 1, Divisione 2.

⁷⁴ S. SHULMAN, *Corporate Sustainability Due Diligence: Combining Human Rights and the Environment*, cit., p. 491; R. CHAMBERS, J. MARTIN, *Reimagining Corporate Accountability: Moving Beyond Human Rights Due Diligence*, cit., p. 796.

violazione e in misura proporzionale al fatturato dell'impresa, tenendo altresì in considerazione i motivi alla base dell'inadempimento, la sua estensione e durata, gli effetti che ne sono derivati ed eventuali violazioni pregresse⁷⁵.

In conclusione, è possibile osservare come la prospettiva adottata da Francia e Germania imponga, in capo alle imprese, un onere più gravoso rispetto a quello previsto nelle legislazioni in tema di trasparenza. In questo secondo caso, i legislatori nazionali degli Stati Uniti, Regno Unito e Australia – tra gli altri – hanno imposto alle imprese il solo dovere di rendere note, attraverso appositi report, le modalità con cui le stesse intendano far fronte a determinati rischi di violazione dei diritti umani, ben potendo tali imprese semplicemente riportare di non aver adottato alcuna misura in merito. Non vi è, in altre parole, alcun dovere di porre effettivamente in essere tali misure. D'altro canto, invece, le normative nazionali in tema di *due diligence* impongono alle imprese che rientrano nel loro ambito di applicazione un articolato dovere di diligenza, delineando una procedura a più fasi, volta nello specifico ad individuare, prevenire, minimizzare, rimuovere impatti negativi non solo sociali ma anche ambientali, generati nell'intero processo di approvvigionamento. Tratto comune di entrambe le tipologie di normative è, tuttavia, la totale mancanza di prescrizioni relative alla gestione degli impatti negativi sul benessere degli animali. Impatti negativi sugli animali che, peraltro, ben potrebbero generarsi – come visto in precedenza – dall'attività di grandi imprese, soprattutto se operanti in settori maggiormente a rischio, come quello della moda.

⁷⁵ Sul punto si veda Sezione 3, § 11. Per un approfondimento sulla normativa tedesca si veda A. GUERCINI, *La legge tedesca sugli obblighi di due diligence nella supply chain*, in *Rivista di Diritto Societario*, Fasc. 2, 2022, pp. 391-414; D. WEIHRAUCH, S. CARODENUTO, S. LEIPOLD, *From voluntary to mandatory corporate accountability: The politics of the German Supply Chain Due Diligence Act*, in *Regulation & Governance*, Vol. 17, 2023, pp. 909-926; L. BUTTKE, S. SCHÖTTELER, S. SEURING, F. EBINGER, *The German Supply Chain Due Diligence Act: impacts on sustainable supply chain management from a stakeholder perspective*, in *Supply Chain Management*, Vol. 29, Issue 5, 2024, pp. 909-925.

7. *La Direttiva (UE) 2024/1760 relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità*

Negli ultimi anni, una pluralità di *stakeholders* operanti nel contesto dell'Unione europea ha manifestato l'esigenza di introdurre una procedura di *due diligence* non finanziaria a carico delle imprese⁷⁶. A fronte di tale istanza, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno sollecitato la Commissione europea ad intervenire, proponendo l'adozione di norme unionali volte a istituire un obbligo generale di diligenza per le società⁷⁷. Nel febbraio 2022 la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva, che è stata formalmente adottata – non senza rilevanti modifiche – nel 2024 dal Parlamento europeo e dal Consiglio⁷⁸.

La Direttiva in questione – n. 2024/1760 relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini di sostenibilità – delinea una procedura di *due diligence* complessa e articolata in una pluralità di fasi, volendo così garantire che le società operanti nel mercato interno dell'Unione europea contribuiscano allo sviluppo sostenibile. Più in concreto, tale Direttiva è incentrata sulla nozione di 'impatto negativo', che può essere tanto ambientale⁷⁹ quanto sociale⁸⁰. Secondo la lettera della norma, tali impatti

⁷⁶ Circa le consultazioni degli *stakeholders*, condotte dalla Commissione Europea, si veda: S. PRINCIPALE, *Fostering sustainability in corporate governance*, Springer, 2023, pp. 50-53; European Commission, *Study on due diligence requirements through the supply chain*, 2020, reperibile sulla rete interconnessa.

⁷⁷ Risoluzione del Parlamento europeo, del 10 marzo 2021, recante raccomandazioni alla Commissione concernenti la dovuta diligenza e la responsabilità delle imprese (2020/2129(INL)); conclusioni del Consiglio, del 1° dicembre 2020, su diritti umani e lavoro dignitoso nelle catene di approvvigionamento globali (doc. 13512/20).

⁷⁸ Direttiva 2024/1760/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini di sostenibilità e che modifica la direttiva 2019/1937/UE e il regolamento (UE) 2023/2859.

⁷⁹ Sul punto si veda l'art. 3, par. 1, lettera b, della presente Direttiva, che definisce il concetto di impatto ambientale negativo quale: "impatto negativo sull'ambiente causato dalla violazione dei divieti e degli obblighi elencati nell'allegato della presente direttiva, parte I, sezione 1, punti 15 e 16, e parte II, tenendo conto della legislazione nazionale connessa alle disposizioni degli strumenti ivi elencati".

⁸⁰ Sul punto si veda l'art. 3, par. 1, lettera c, della presente Direttiva, che definisce il concetto di impatto negativo sui diritti umani quale: "impatto su persone causato da: i) un abuso di uno dei diritti umani elencati nell'allegato della presente direttiva, parte I, sezione 1, in quanto tali diritti umani sono sanciti dagli strumenti internazionali elencati nell'allegato della presente direttiva, parte I, sezione 2; ii) un abuso di un diritto

negativi sorgono a fronte di violazioni dei diritti, divieti e obblighi sanciti dalle diverse convenzioni elencate all'Allegato della Direttiva, il cui richiamo indirettamente trasfonderebbe, in capo alle imprese, gli obblighi originariamente concepiti nei confronti degli Stati sul piano del diritto internazionale⁸¹. Si prevede, dunque, che le imprese debbano valutare e analizzare il rischio che tali violazioni si verifichino nel contesto della filiera in cui esse operano, sviluppando di conseguenza strumenti idonei per prevenire, attenuare, arrestare, minimizzare e infine riparare le suddette violazioni. Fin dalla lettura dei primi Considerando della Direttiva, si intuisce che la stessa abbia adottato un approccio non segmentato, prevedendo cioè che i doveri di *due diligence* trovino applicazione con riguardo all'intera catena di fornitura in cui l'impresa opera, con riferimento ad attività poste in essere anche dalle proprie filiazioni e dai propri partner commerciali diretti e indiretti. Ciò sulla base dell'assunto, richiamato nel Considerando 24, secondo cui la previsione di un obbligo di diligenza può essere realmente efficace solamente nel caso in cui tale obbligo venga adempiuto lungo l'intero ciclo di fornitura e con particolare attenzione alle fasi di approvvigionamento delle materie prime e di fabbricazione, considerate le più inclini a generare impatti negativi profondi⁸².

umano non elencato nell'allegato della presente direttiva, parte I, sezione 1, ma sancito dagli strumenti in materia di diritti umani elencati nell'allegato della presente direttiva, parte I, sezione 2, a condizione che: il diritto umano possa essere oggetto di abuso da parte di una società o di un soggetto giuridico; l'abuso del diritto umano pregiudichi direttamente un interesse giuridico tutelato dagli strumenti in materia di diritti umani elencati nell'allegato della presente direttiva, parte I, sezione 2; e la società sia stata ragionevolmente in grado di prevedere il rischio che tale diritto umano potesse essere leso, considerate le circostanze del caso specifico, compresi la natura e la portata delle attività commerciali della società e la sua catena di attività, le caratteristiche del settore economico e il contesto geografico e operativo”.

⁸¹ Di questo avviso M. LIBERTINI, *Gestione “sostenibile” delle imprese e limiti alla discrezionalità imprenditoriale*, in *Contratto e impresa*, Vol. 39, n. 1, 2023, p. 65; circa la nozione di “impatto negativo” si veda anche G. PORTONERA, “Dovere di diligenza” e tutele civili nella *Corporate Sustainability Due Diligence directive*, in *Rivista di Scienze Giuridiche*, Fasc. 1, 2025, p. 255. M. CORGATELLI, *Impatto negativo e rischio nella Direttiva sulla “Corporate Sustainability Due Diligence”: questioni aperte*, cit., pp. 381-382.

⁸² Considerando 24: “Impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente possono prodursi nelle attività delle società stesse, nelle attività delle loro filiazioni e dei loro

7.1. *La nozione di sostenibilità adottata nella Direttiva e il parametro del benessere animale*

L'obiettivo primario della Direttiva, come anzitutto indicato al Considerando 3, è quello di realizzare “una transizione giusta alla sostenibilità”. Tale Direttiva vuole, in questo senso, allinearsi all'art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, contribuendo a garantire la protezione dell'ambiente e la promozione dei valori fondamentali dell'Unione europea, perseguendo dunque gli obiettivi fissati dal *Green Deal* europeo⁸³, il cui raggiungimento richiede il coinvolgimento non solo di autorità pubbliche ma anche di attori privati, quali – in particolare – le imprese.

Dalla lettura di diversi Considerando, la nozione di sostenibilità appena richiamata risulta – almeno a livello teorico – particolarmente ampia. Chiaramente tale nozione viene richiamata nella sua accezione più classica di sostenibilità ambientale, prevedendo la Direttiva diversi obblighi e divieti in capo alle imprese aventi lo specifico fine di gestire i loro impatti negativi sull'ambiente. Tale concetto risulta anche declinato nel suo significato di sostenibilità sociale, idoneo a imporre il rispetto dei diritti umani, a garanzia soprattutto dei lavoratori della filiera e delle comunità locali. Non solo. Il dovere di diligenza delle imprese ai fini di sostenibilità, delineato dalla presente Direttiva, sembrerebbe altresì teso a tutelare anche il benessere degli animali. A tal proposito, è rilevante il Considerando 13 secondo cui: “gli obblighi relativi al dovere di diligenza previsti dalla presente direttiva dovrebbero contribuire [...] a proteggere la salute e il benessere delle persone, degli animali e degli ecosistemi”, così come il Considerando 35 in cui si chiarisce espressamente che “la

partner commerciali, nelle catene di attività delle società, in particolare a livello di approvvigionamento delle materie prime e di fabbricazione. Per produrre un effetto significativo, il dovere di diligenza dovrebbe riguardare gli impatti negativi sui diritti umani e gli impatti ambientali negativi generati durante la maggior parte del ciclo di vita della produzione, della distribuzione, del trasporto e dell'immagazzinamento di un prodotto o della prestazione del servizio, a livello delle attività della società stessa, delle attività delle sue filiazioni e dei suoi partner commerciali nelle catene di attività cui partecipano”.

⁸³ COM(2019) 640 final: Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 11 dicembre 2019, reperibile sulla rete interconnessa.

presente direttiva riconosce l'approccio "One Health" definito dall'Organizzazione mondiale della sanità, un approccio integrato e unificante che mira a bilanciare e ottimizzare in modo sostenibile la salute di persone, animali ed ecosistemi. Tale approccio riconosce che la salute degli esseri umani e quella degli animali domestici e selvatici, delle piante e dell'ambiente in generale, compresi gli ecosistemi, sono strettamente interconnesse e interdipendenti". Risulta, dunque, che la Direttiva abbia accolto una concezione di sostenibilità di ampia portata, fondata sulla dimensione integrata propria dell'approccio *One Health*, ormai condivisa dalla comunità scientifica e dalla dottrina giuridica (v. *supra*, par. 2), che annovera tra i suoi pilastri anche la protezione degli animali. Ponendo in rilievo il legame strettamente interdipendente tra ambiente, società e animali, la Direttiva sottolinea che attività a elevato impatto ambientale e sociale possano verosimilmente generare conseguenze negative anche sul benessere animale e che, in senso reciproco, le attività che comprimono più profondamente il benessere degli animali siano più idonee a ledere l'ambiente e i diritti umani. Proprio per tali ragioni, la Direttiva sembrerebbe voler integrare, nell'ambito della procedura di *due diligence* non finanziaria, anche la gestione degli impatti negativi sul benessere degli animali. In questa logica, il dovere di diligenza, al fine di garantire uno sviluppo realmente sostenibile e la tutela di tutti gli *stakeholders*, animali compresi, dovrebbe estendersi anche alla protezione di questi ultimi.

Questo almeno a livello teorico. Vero è infatti che il benessere degli animali non è più richiamato nella Direttiva. Non se ne fa infatti menzione nelle disposizioni vincolanti, che si limitano a definire esclusivamente gli impatti negativi sull'ambiente e sui diritti umani. Cionondimeno, la menzione del benessere degli animali nei Considerando della Direttiva ha un'indubbia rilevanza, legata al valore che si riconosce ai Considerando stessi⁸⁴. Come infatti chiarito dalla giurisprudenza della Grande Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione europea⁸⁵, i Considerando costituiscono importanti elementi di interpretazione, idonei a chiarire la volontà dell'autore dell'atto e a dare significato e contenuto alle norme

⁸⁴ Di questo avviso anche D. CERINI, *Biodiversità e tutela del benessere animale*, in M. DELSIGNORE (a cura di), *Diritto della biodiversità e sistema delle aree protette*, Milano, 2025.

⁸⁵ CGUE, Grande Sezione, 13 luglio 2023, causa C-376/20.

del provvedimento, rappresentando l'adempimento dell'obbligo di motivazione di cui all'art. 296 del TFUE e dell'art. 41 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea⁸⁶. I Considerando sono, pertanto, a tutti gli effetti, *acquis* comunitario e, come tali, integranti il corpo delle norme che il giudice comune è tenuto a consultare nell'opera di conformazione del diritto interno a quello sovraordinato⁸⁷.

Che la Direttiva possa aver adottato una definizione di sostenibilità ricomprendente il parametro di benessere degli animali può essere dimostrato anche analizzandone l'allegato. Come chiarito sopra, qui vengono indicate una serie di convenzioni, le cui disposizioni, qualora venissero violate, darebbero luogo ad un 'impatto negativo' che le imprese hanno il dovere di gestire attraverso la procedura di *due diligence* ivi delineata. Vero è che, da un lato, nessuna tra le convenzioni indicate ha direttamente ad oggetto la protezione degli animali, il cui richiamo, almeno a livello ideologico, avrebbe confermato l'intenzione di proteggere il benessere degli animali coinvolti in contesti rischiosi come le catene di approvvigionamento. D'altro canto, però, vale la pena rilevare che nel suddetto allegato vengono indicate la Convenzione sulla Diversità Biologica, del 1982, e la Convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione (CITES), del 1973, dal cui richiamo – almeno indirettamente – gli animali potrebbero trarre beneficio⁸⁸.

⁸⁶ In particolare, con riferimento alla Guida pratica comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, reperibile sulla rete interconnessa, si segnalano il punto 10.1: "I "considerando" contengono la motivazione dell'atto e si inseriscono tra i "visto" e l'articolato. La motivazione inizia con le parole "considerando quanto segue:" e prosegue con punti numerati (cfr. orientamento 11) consistenti in una o più frasi complete. Essa è redatta con enunciati non precettivi ben distinti da quelli impiegati nell'articolato [...]" e il punto 10. 2: "La motivazione dei regolamenti, delle direttive e delle decisioni è obbligatoria. Essa ha lo scopo di informare tutti gli interessati sulle circostanze in cui l'autore ha esercitato la competenza relativa all'adozione dell'atto (11), nonché di dare alle parti delle eventuali controversie la possibilità di tutelare i propri diritti e alla Corte di giustizia dell'Unione europea di esercitare il proprio controllo".

⁸⁷ CGUE, 5 marzo 2024, causa C 755/21: "[...] A questo proposito, occorre ricordare che, pur non avendo un valore giuridico vincolante, un considerando di un atto dell'Unione possiede un importante valore interpretativo, in quanto è suscettibile di precisare il contenuto di una disposizione dell'atto in questione e di chiarire la volontà dell'autore di tale atto".

⁸⁸ Di questo avviso anche The European Institute for Animal Law & Policy, *Recent*

Quanto infatti alla prima Convenzione, la norma che ne viene specificamente richiamata è l'articolo 10, lettera b, che impone agli Stati contraenti di adottare misure relative all'utilizzazione di risorse biologiche che siano idonee a preservare al meglio la diversità biologica e gli ecosistemi, di cui – chiaramente – anche gli animali fanno parte⁸⁹. Attraverso il riferimento a tale previsione, la Direttiva trasfonde tale obbligo in capo alle imprese, prescrivendo loro di monitorare e gestire gli impatti negativi che la loro attività potrebbe generare sulla biodiversità. Costituendo gli animali una componente fondamentale della biodiversità e degli ecosistemi, appare dunque possibile che gli stessi possano godere della tutela discendente dal suddetto dovere imposto dalla Direttiva alle imprese. Tale forma di protezione appare tuttavia indiretta e dal carattere fortemente antropocentrico: la Convenzione, invero, è improntata a tutelare non un interesse proprio degli animali, ma l'interesse – esclusivamente umano – a vivere in un ambiente salubre e a essere circondati dal maggior numero di specie animali e vegetali. La conseguenza è che gli animali possano essere protetti solo come specie e non a livello individuale, ben potendo rimanere privi di tutela concreta quando questa non sia più destinata a finalità conservative e/o quando possa contrastare con gli interessi primari della specie umana⁹⁰.

Quanto invece alla CITES, convenzione internazionale volta a contrastare il commercio illegale di specie animali e vegetali a rischio di estin-

Developments in EU Animal Law & Policy: 2019-2024, in Review, 2025, reperibile sulla rete interconnessa.

⁸⁹ Che gli animali facciano parte della biodiversità e degli ecosistemi (e che quindi siano suscettibili di ricevere tutela dalla Convenzione) viene dedotto dalle definizioni dei suddetti termini fornite dalla Convenzione stessa. Ai sensi dell'art. 2, per "diversità biologica" si intende "la variabilità degli organismi viventi di qualsiasi fonte, inclusi, tra l'altro, gli ecosistemi terrestri, marini e gli altri ecosistemi acquatici e i complessi ecologici dei quali fanno parte; essa comprende la diversità all'interno di ogni specie, tra le specie e degli ecosistemi"; per "ecosistemi" si intende "il complesso dinamico formato da comunità di piante, di animali e di microorganismi e dal loro ambiente non vivente che, mediante la loro interazione, formano un'unità funzionale".

⁹⁰ Sul punto si veda M.A. LA TORRE, *La biodiversità come valore e come risorsa*, in S. CASTIGLIONE, L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *La questione Animale*, Giuffrè Editore, 2012, p. 17; F.P. TRASCIA, *Animali e Umani: il tentativo di un inquadramento razionale e unitario dell'animale anche nel nostro ordinamento giuridico*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2021, p. 198. Per un maggiore approfondimento circa la nozione di biodiversità e le sue diverse declinazioni si veda R. MASSA, *Il Secolo della Biodiversità*, Editoriale Jaka Book, Milano, 2005, in particolare il capitolo 1.

zione, essa prevede che la compravendita internazionale di tali esemplari possa attuarsi solo a seguito della concessione di un permesso all'exportazione e di un corrispondente permesso all'importazione, i requisiti per il cui rilascio si fanno progressivamente più stringenti in base all'entità del rischio di estinzione delle diverse specie⁹¹. Nello specifico, ai fini del rilascio di tali autorizzazioni, si deve attestare che la commercializzazione dell'animale non sia nociva né per la conservazione della specie, né per il singolo esemplare, dimostrando che non si provocheranno all'animale ferite, maltrattamenti o malattie e che l'importatore possieda adeguate attrezzature per garantirne il benessere. Il richiamo di tale Convenzione all'Allegato della Direttiva potrebbe avere una particolare rilevanza specificamente nell'ambito delle filiere globali del settore moda. Come infatti richiamato sopra (v. *supra*, par. 1), il numero di animali – principalmente esotici – in pericolo di estinzione impiegati nell'industria della moda è notevolmente elevato, il cui commercio ha sovente natura illegale⁹². In questo senso, la Direttiva – menzionando la CITES e prevedendo che la violazione delle sue previsioni costituisca un impatto negativo – impone alle imprese operanti nell'industria della moda di gestire, a livello di procedura di *due diligence*, il rischio di commercio illegale di animali in pericolo di estinzione che potrebbe verificarsi nelle diverse fasi del

⁹¹ La CITES si compone di tre Appendici che identificano altrettanti gradi di protezione per decine di migliaia di specie. L'Appendice I riguarda tutte le specie concretamente minacciate di estinzione, il cui commercio “deve essere sottoposto ad una regolamentazione particolarmente stretta, allo scopo di non mettere ancora più in pericolo la loro sopravvivenza, e non deve essere autorizzato se non che in condizioni eccezionali”. L'Appendice II comprende “tutte le specie che, pur non essendo necessariamente minacciate di estinzione al momento attuale, potrebbero esserlo in un futuro se il commercio degli esemplari di dette specie non fosse sottoposto a una regolamentazione rigorosa avente per fine di evitare uno sfruttamento incompatibile con la loro sopravvivenza” nonché “altre specie che devono essere oggetto di regolamentazione, allo scopo di rendere efficace il controllo del commercio di esemplari di determinate specie di cui alla lettera a) del presente paragrafo”. L'Appendice III comprende infine “tutte le specie che una parte dichiara sottoposte a regolamentazione nell'ambito della propria giurisdizione allo scopo di impedirne o limitarne lo sfruttamento e tali da richiedere la cooperazione delle altre parti per il controllo del commercio”.

⁹² Sul punto si veda LAV, *Pelli Esotiche: Analisi della filiera di produzione e criticità dei principali standard di certificazione*, 2022, reperibile sulla rete interconnessa; M.C. SOSNOWSKI, G.A. PETROSSIAN, *Luxury Fashion Wildlife Contraband in the USA*, cit., pp. 94-110.

processo di approvvigionamento. In altre parole, le imprese del *fashion* soggette alla Direttiva dovranno identificare e valutare tale rischio con riguardo alla filiera in cui operano, dovendo, ad esempio, individuare eventuali fornitori che potrebbero commercializzare specie a rischio senza i suddetti permessi richiesti, istituendo di conseguenza strumenti di prevenzione *ad hoc* e modalità per minimizzare, attenuare e/o riparare gli impatti negativi generati dalla violazione di tali norme. Ciò, plausibilmente, potrebbe indurre le imprese committenti a evitare di concludere accordi commerciali con fornitori e sub-fornitori incapaci di garantire la liceità dell'eventuale compravendita di specie animali a rischio estinzione, orientandole, di conseguenza, verso partner che siano maggiormente in grado di assicurare un più elevato livello di benessere animale e di tutela della biodiversità.

7.2. *L'ambito di applicazione della Direttiva*

L'ambito di applicazione *ratione personae* della Direttiva è l'aspetto che, nel corso dei lavori preparatori, ha subito le modifiche più significative. Il che ha, con ogni probabilità, privato la Direttiva della propria capacità di essere davvero incisiva nelle filiere produttive maggiormente impattanti su ambiente, diritti umani e benessere degli animali, come quelle della moda.

Nella proposta di direttiva formulata dalla Commissione europea il 23 febbraio 2022⁹³, l'art. 2 identificava le imprese soggette al dovere di diligenza sulla base del loro fatturato annuo – netto e a livello mondiale – e del numero di dipendenti, estendendo la portata applicativa della norma tanto a imprese aventi la propria sede legale in uno Stato membro

⁹³ Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, (COM2022)0071 - C9-0050/2022 - 2022/0051(COD). Per un'analisi dell'originaria proposta formulata dalla Commissione europea si veda C.G. CORVESE, *La sostenibilità ambientale e sociale delle società nella proposta di Corporate Sustainability Due Diligence Directive (dalla "insostenibile leggerezza" dello scopo sociale alla "obbligatoria sostenibilità" della due diligence)*, in *Banca Impresa Società*, Fasc. 3, 2022, pp. 391-432; G.D. MOSCO, R. FELICETTI, *Prime riflessioni sulla proposta di direttiva UE in materia di Corporate Sustainability Due Diligence*, in *Analisi giuridica dell'economia*, Fasc. 1, 2022, pp. 185-211.

dell'Unione europea⁹⁴ quanto a quelle con sede esterna all'Unione che ivi svolgono una consistente attività⁹⁵. Venivano previsti inoltre limiti di fatturato e numero di dipendenti inferiori per imprese operanti in settori 'ad alto rischio'⁹⁶, come l'industria mineraria e il settore agroalimentare – comprensivo di silvicoltura, pesca, acquacoltura, fabbricazione di prodotti alimentari e commercio all'ingrosso di materie prime agricole, bestiame, legname, alimenti e bevande. Tra i settori menzionati rientrava, altresì, il comparto della moda, che includeva la produzione di tessuti, pellami e prodotti derivati, nonché il commercio all'ingrosso di tessuti, abbigliamento e calzature. Il legislatore europeo era dunque ben conscio del fatto che i suddetti comparti produttivi presentano una maggiore probabilità di generare impatti negativi significativi, come peraltro specificamente dimostrato nei paragrafi precedenti con riferimento al settore moda. Per questo, il fine era quello di ampliare il novero di imprese operanti in tali settori soggette agli obblighi di diligenza, includendovi anche quelle di dimensioni più ridotte, così da garantire un controllo più diffuso e una gestione più efficace degli impatti negativi.

Così non è stato, posto che nel testo definitivamente adottato le soglie di fatturato e di numero di dipendenti sono state in via generale innalzate e ogni riferimento ai settori ad alto rischio è stato espunto⁹⁷. Così facen-

⁹⁴ Proposta di direttiva, art. 2, par. 1, lettera a: “La presente direttiva si applica alle società che sono costituite in conformità della normativa di uno Stato membro e soddisfano una delle condizioni seguenti: avere avuto, in media, più di 500 dipendenti e un fatturato netto a livello mondiale di oltre 150 milioni di EUR nell'ultimo esercizio per il quale è stato redatto il bilancio d'esercizio”.

⁹⁵ Proposta di direttiva, art. 2, par. 2, lettera a: “La presente direttiva si applica alle società che sono costituite in conformità della normativa di un paese terzo e soddisfano una delle condizioni seguenti: avere generato un fatturato netto di oltre 150 milioni di EUR nell'Unione nell'esercizio precedente l'ultimo esercizio; avere generato un fatturato netto di oltre 40 milioni di EUR ma non superiore a 150 milioni di EUR nell'Unione nell'esercizio precedente l'ultimo esercizio, purché almeno il 50 % del fatturato netto della società a livello mondiale sia stato generato in uno o più dei settori elencati al paragrafo 1, lettera b)”.

⁹⁶ S. SHULMAN, *Corporate Sustainability Due Diligence: Combining Human Rights and the Environment*, cit., p. 514.

⁹⁷ L'attuale versione dell'art. 2 della Direttiva, relativo all'ambito di applicazione, recita: “La presente direttiva si applica alle società che sono costituite in conformità della normativa di uno Stato membro e soddisfano una delle condizioni seguenti: (a) avere avuto, in media, più di 1 000 dipendenti e un fatturato netto a livello mondiale

do, il numero di imprese soggette al dovere di diligenza è notevolmente diminuito⁹⁸. Tale dovere è ora imposto solamente a imprese di grandissime dimensioni, le quali, peraltro, potrebbero più facilmente sottrarsi agli obblighi della Direttiva, frammentando ulteriormente le loro attività in modo che nessuna singola società o la società madre possa raggiungere le soglie di cui all'art. 2⁹⁹. Il rischio è che si abbia perso la possibilità di prevedere un'applicazione della Direttiva davvero capillare, soprattutto

superiore a 450 000 000 EUR nell'ultimo esercizio per il quale è stato o avrebbe dovuto essere adottato il bilancio d'esercizio; (b) pur senza raggiungere i limiti minimi di cui alla lettera a), essere la società capogruppo di un gruppo che ha raggiunto tali limiti minimi nell'ultimo esercizio per il quale è stato o avrebbe dovuto essere adottato il bilancio d'esercizio consolidato; (c) aver concluso o essere la società capogruppo di un gruppo che ha concluso accordi di franchising o di licenza nell'Unione in cambio di diritti di licenza con società terze indipendenti, qualora tali accordi garantiscano un'identità comune, un concetto aziendale comune e l'applicazione di metodi aziendali uniformi, e qualora tali diritti di licenza ammontassero a più di 22 500 000 EUR nell'ultimo esercizio in cui è stato adottato o avrebbe dovuto essere adottato il bilancio annuale, e a condizione di aver registrato o di essere la società capogruppo di un gruppo che ha registrato un fatturato netto a livello mondiale superiore a 80 000 000 EUR nell'ultimo esercizio in cui è stato adottato o avrebbe dovuto essere adottato il bilancio annuale. 2. La presente direttiva si applica alle società che sono costituite in conformità della normativa di un paese terzo e soddisfano una delle condizioni seguenti: (a) avere generato un fatturato netto superiore a 450 000 000 EUR nell'Unione nell'esercizio precedente l'ultimo esercizio; (b) pur senza raggiungere il limite minimo di cui alla lettera a), essere la società capogruppo di un gruppo che, su base consolidata, ha raggiunto tale limite minimo nell'esercizio precedente l'ultimo esercizio; (c) aver concluso o essere la società capogruppo di un gruppo che ha concluso accordi di franchising o di licenza nell'Unione in cambio di diritti di licenza con società terze indipendenti, qualora tali accordi garantiscano un'identità comune, un concetto aziendale comune e l'applicazione di metodi aziendali uniformi, e qualora tali diritti di licenza ammontassero a più di 22 500 000 EUR nell'Unione nell'esercizio precedente l'ultimo esercizio; e a condizione di avere generato o di essere la società capogruppo di un gruppo che ha generato un fatturato netto superiore a 80 000 000 EUR nell'Unione nell'esercizio precedente l'ultimo esercizio”.

⁹⁸ Studi hanno riferito che, a seguito delle modifiche relative all'ambito di applicazione della Direttiva, il numero di imprese soggette al dovere di diligenza sia diminuito di circa il 67%. Sul punto si veda Euractiv, *Scope of EU supply chain rules cut by 70% ahead of key Friday vote*, sulla rete interconnessa.

⁹⁹ Di tale avviso J. QUINN, R. CONDON, *Beyond the individual-company: from corporate social responsibilities to corporate social liability*, in *Transnational Legal Theory*, 2025, p. 17.

con riferimento a quei settori, tra cui quello della moda, che avrebbero necessitato di una gestione dei rischi ambientali e sociali più incisiva.

7.3. *La portata del dovere di diligenza*

Prescindendo dalle considerazioni relative all'ambito di applicazione *ratione personae*, la Direttiva configura un obbligo di diligenza particolarmente esteso, delineando una procedura di *due diligence* non finanziaria strutturata in più fasi, finalizzata alla gestione dei rischi di impatti negativi idonei a verificarsi su tutta la filiera produttiva e logistica. Esattamente per queste ragioni, la Direttiva viene anche definita *Supply Chain Act*.

Tale procedura di *due diligence* è innanzitutto descritta all'articolo 5 della Direttiva, che delinea le specifiche fasi di cui il procedimento di gestione dei rischi si compone: in primo luogo, si richiede alle imprese di integrare il dovere di diligenza nelle loro politiche e nei sistemi di gestione sociale, divenendo così tale obbligo una questione da affrontare nel contesto della *corporate governance* (art. 7); è, poi, necessario che le imprese individuino e valutino gli impatti negativi, effettivi ma anche potenziali, che potrebbero generarsi lungo la filiera (art. 8) essendo, queste ultime, conseguentemente soggette a doveri di prevenzione, arresto o minimizzazione di tali impatti negativi (artt. 10 e 11); nel caso in cui non sia stato possibile evitare di causare violazioni, le imprese sono tenute a fornirne una riparazione (art. 12), dovendo, altresì, costantemente provvedere a monitorare l'efficacia delle misure concretamente adottate (art. 15), e a pubblicare, a cadenza annuale, una dichiarazione relativa alle materie disciplinate dalla Direttiva (art. 16).

In secondo luogo, come accennato più volte, si ricorda che il dovere di diligenza deve essere adempiuto da un'impresa non solo con riferimento alla propria attività ma anche con riguardo alle attività poste in essere dalle proprie filiazioni¹⁰⁰ e dai propri partner commerciali, tanto diretti (quali, ad esempio, i fornitori diretti dell'impresa committente) quanto indiretti (quali, ad esempio, i fornitori dell'impresa a cui la so-

¹⁰⁰ La definizione di "filiazione" è fornita all'articolo 3, lettera e, della Direttiva: "persona giuridica, quale definita all'articolo 2, punto 10, della direttiva 2013/34/UE, e persona giuridica per il cui tramite è esercitata l'attività di "impresa controllata", quale definita all'articolo 2, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2004/109/CE del Parlamento europeo e del Consiglio".

cietà madre ha affidato una commissione)¹⁰¹. In altre parole, l'impresa all'apice della catena di fornitura – in quanto la più idonea a controllare e ad influenzare la catena stessa – è tenuta a svolgere la *due diligence* considerando anche le attività che si svolgono a monte della filiera (inerenti ad esempio all'approvvigionamento e/ fabbricazione di materie prime o alla produzione di beni) e a valle della stessa (relative dunque alla distribuzione, trasporto e immagazzinamento di un prodotto ultimato). Difatti, gli Articoli 10 e 11 – concernenti rispettivamente la prevenzione degli impatti negativi potenziali e l'arresto di quelli effettivi – non si limitano a imporre alle società l'obbligo di predisporre – in prima persona – piani d'azione in materia di prevenzione e correzione. Le suddette disposizioni prevedono, altresì, che l'impresa chieda ai partner commerciali il rispetto del proprio codice di condotta e l'adozione di analoghi piani d'azione preventivi e correttivi, potendo altresì domandare che tali partner ottengano, a loro volta, garanzie contrattuali equivalenti dai rispettivi fornitori. E ciò indipendentemente dal fatto che i partner commerciali siano essi stessi soggetti all'ambito di applicazione della Direttiva.

L'altro aspetto che, infine, merita di essere preso in considerazione riguarda l'inadempimento del dovere di diligenza. L'art. 27 istituisce infatti un sistema di sanzioni, da comminare nel caso in cui le imprese abbiano violato gli obblighi discendenti dalla procedura di *due diligence*. Tale disposizione prevede che gli Stati Membri, recependo la Direttiva, delineino sanzioni che siano effettive, proporzionate e dissuasive e che tengano in considerazione, tra le altre cose, la natura, la gravità e la durata della violazione, così come la gravità degli impatti negativi causati, il comportamento tenuto dall'impresa a seguito della causazione degli stessi e l'eventuale presenza di violazioni pregresse debitamente accertate in maniera definitiva. Oltre a tale assetto sanzionatorio, la Direttiva richiama, altresì, all'articolo 29, l'istituto della responsabilità civile, facendo propria l'impostazione già adottata dai Principi Guida delle Nazioni Unite su Imprese e Diritti Umani (v. *supra*, par. 4) e dalla

¹⁰¹ La definizione di “partner commerciale” è fornita all'articolo 3, lettera f, della Direttiva: “un soggetto: i) con il quale la società ha concluso un accordo commerciale connesso alle attività, ai prodotti o ai servizi della società o al quale la società fornisce servizi a norma della lettera g) (“partner commerciale diretto”); o ii) che non è un partner commerciale diretto ma svolge attività commerciali connesse alle attività, ai prodotti o ai servizi della società (“partner commerciale indiretto”)”.

Loi de Vigilance francese del 2017 (v. *supra*, par. 5.2)¹⁰². In forza di tale disposizione, un'impresa potrebbe infatti essere ritenuta civilmente responsabile nel caso in cui non abbia adempiuto – intenzionalmente o colposamente – agli obblighi di prevenzione e correzione di cui agli artt. 10 e 11, quando da tale inadempimento siano discese delle conseguenze pregiudizievoli per persone fisiche e/o giuridiche. In altri termini, la responsabilità potrebbe sorgere quando il danno è riconducibile a impatti negativi, propri o dei partner commerciali dell'impresa, che siano conseguenza della mancata individuazione, prevenzione, arresto o mitigazione di tali impatti. Ne consegue che un'impresa potrebbe essere chiamata a risarcire il danno anche se esso sia stato materialmente causato da un partner commerciale o da una società controllata, qualora si dimostri che l'evento si sarebbe potuto evitare se la società all'apice della catena di fornitura avesse correttamente adempiuto ai propri obblighi di diligenza rispetto alle attività dei soggetti coinvolti nello stesso ciclo di fornitura. La responsabilità dell'impresa committente verrebbe invece esclusa nel caso in cui il danno derivi esclusivamente dalle attività di partner commerciali e filiazioni, la cui causazione sia stata cioè totalmente al di fuori del controllo dell'impresa stessa¹⁰³. Quanto ai danni concretamente risarcibili, l'art. 29 compie un'operazione di tipizzazione, prevedendo espressamente che il risarcimento sia dovuto solamente in caso di lesioni a situazioni giuridiche soggettive discendenti dalle convenzioni internazionali richiamate all'Allegato della Direttiva, specificando ulteriormente – al comma 1, lettera b) della predetta norma – che il pregiudizio debba riguardare interessi giuridici della persona fisica o giuridica che sono tutelati dal diritto nazionale. La Direttiva, poi, demanda agli Stati membri la ripartizione dell'onere di provare gli elementi fondanti tale regime di responsabilità, quali: il fatto, corrispondente alla violazione dei doveri di diligenza, di natura dolosa o colposa; l'evento, quale impatto negativo, generato dalla violazione dei suddetti doveri; il danno, quale lesione agli interessi giuridici di una persona fisica o giuridica, tutelati a livello nazionale, conseguenza dell'impatto negativo¹⁰⁴. Gli Stati membri, vero-

¹⁰² R. CHAMBERS, J. MARTIN, *Reimagining Corporate Accountability: Moving Beyond Human Rights Due Diligence*, cit., p. 802.

¹⁰³ Art. 29, para. 1.

¹⁰⁴ J. QUINN, R. CONDON, *Beyond the individual-company: from corporate social responsibilities to corporate social liability*, cit., p. 3.

similmente, seguiranno le regole generali in tema di responsabilità civile, ponendo tale onere in capo al soggetto che ritiene di aver subito una lesione dei propri interessi. Parte della dottrina ritiene tuttavia che, in tali contesti, un simile regime probatorio sia da considerarsi ‘diabolico’, soprattutto alla luce della complessità delle organizzazioni aziendali e della difficoltà ad accedere a informazioni e documenti interni¹⁰⁵. Criticità, queste, che vengono ulteriormente esacerbate dalla struttura globale e articolata delle *supply chain* in cui operano le imprese potenzialmente convenute in tali procedimenti. Benché la Direttiva preveda la possibilità per gli organi giurisdizionali di ordinare alle imprese di divulgare informazioni ed esibire documenti in loro esclusivo possesso, laddove il loro contenuto sia indispensabile ai fini della decisione¹⁰⁶, si ritiene comunque complesso per gli attori fornire la prova di tutti gli elementi della responsabilità civile. Il rischio è dunque che il diritto di azione dei soggetti lesi dagli impatti negativi di un’impresa possa essere seriamente compromesso.

8. Conclusioni

L’industria della moda – altamente impattante su ambiente, società e benessere degli animali e quasi completamente fondata su catene globali di fornitura – rappresenta l’esempio emblematico di come, con riguardo a tali filiere, una regolamentazione ai fini di sostenibilità sia ormai fortemente necessaria.

Più nello specifico, l’analisi di tale industria ha posto in luce la necessità di gestire concretamente gli impatti negativi ivi causati, non solo con riferimento alle attività delle singole imprese ma avendo riguardo all’intera catena di fornitura. Una simile attività di gestione dei rischi dovrebbe essere svolta dalla società che governa il processo di approvvigionamento, in quanto maggiormente in grado di influenzare le altre imprese che ivi operano e di individuare la fonte concreta dei rischi, nonché

¹⁰⁵ Di questo avviso C. MACCHI, C. BRIGHT, *Hardening Soft Law: The Implementation of Human Rights Due Diligence Requirements in Domestic Legislation*, cit., p. 14; J. QUINN, R. CONDON, *Beyond the individual-company: from corporate social responsibilities to corporate social liability*, cit., p. 18

¹⁰⁶ Art. 29, para. 3, lettera e.

di prevenire e riparare le eventuali conseguenze negative¹⁰⁷. Soprattutto, alla luce della stretta interconnessione tra emergenze ambientali, sociali e legate al benessere degli animali, si dovrebbe assumere, nella formulazione di tali obblighi, una prospettiva omnicomprensiva, che ambisca a gestire – all’unisono – gli impatti negativi su diritti umani, ambiente e benessere degli animali coinvolti nella filiera. Solo in questo modo sembrerebbe possibile perseguire uno sviluppo che sia concretamente ed effettivamente sostenibile.

Nel corso degli ultimi anni, sono stati elaborati, dalle stesse imprese operanti nell’industria, strumenti di autoregolamentazione (quali, ad esempio, i codici di condotta), rivelatisi tuttavia difficilmente implementabili. Ugualmente, anche le *soft laws* di carattere internazionale e le normative nazionali finora emanate si sono dimostrate non del tutto idonee a gestire i suddetti rischi. Sovente, infatti, il loro ambito di applicazione *ratione materiae* è apparso estremamente circoscritto e limitato (relativo, ad esempio, a specifici rischi di carattere sociale), così come la portata degli obblighi ivi sanciti è risultata poco pregnante (si pensi, sul punto, alle varie normative in tema di trasparenza, nell’ambito delle quali alle imprese è meramente richiesto di rendere note le modalità con cui intendano gestire i propri impatti negativi, potendo le stesse comunicare di non aver adottato alcuna misura a riguardo).

A fronte di tale scenario, la Direttiva (UE) 2024/1760, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità, sembra collocarsi sulla via più idonea al perseguimento degli obbiettivi di sviluppo sostenibile di cui all’Agenda 2030 (che tuttavia rischiano di non essere pienamente realizzati in quanto, allo stato, obblighi analoghi di *due diligence* non sono imposti alle imprese che operano al di fuori del mercato dell’Unione europea, con il rischio di collocare in una posizione di svantaggio competitivo le imprese che invece vi operano¹⁰⁸). In questo

¹⁰⁷ Sulla capacità dell’impresa “madre” di influenzare le imprese coinvolte nella filiera si veda G. PORTONERA, “Dovere di diligenza” e tutele civili nella Corporate Sustainability Due Diligence directive, cit., p. 255, secondo cui le committenti sarebbero in grado di condizionare non solo il contratto che si stipula col proprio partner diretto, ma anche i contratti che a cascata verranno conclusi per rispettarlo.

¹⁰⁸ Di questo avviso M. LEMBO, C. SEVERONI, *An Analysis of Sustainable Development Law. Legal Sources and Materials*, cit., p. 88, in cui si rileva che la complessità degli obblighi sanciti dalla Direttiva e gli oneri da essi derivanti potrebbero rendere le

senso, la Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio ha delineato una procedura di *due diligence* che si articola in fasi specifiche (individuazione degli impatti negativi, prevenzione, arresto e minimizzazione, riparazione, monitoraggio e comunicazione), che devono essere poste in essere dalla società committente con riferimento a tutte le attività svolte nella catena di approvvigionamento dalle diverse imprese che ivi operano. Soprattutto, la Direttiva è il primo strumento legislativo che ambisce a ricomprendere in tale procedura anche il benessere degli animali, adottando espressamente il pantografico *One Health Approach*, così fondamentale per quei settori ‘ad alto rischio’, tra cui quello della moda, idonei a generare le più profonde preoccupazioni in tema di sostenibilità.

imprese UE meno competitive sul mercato. Proprio per tali ragioni, la stessa Commissione Europea ha emanato un pacchetto di proposte (il cd. Pacchetto Omnibus), teso a semplificare le normative UE in tema di sostenibilità, tra cui proprio la Direttiva UE 1760/2024, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini di sostenibilità.

ABSTRACT

*Sustainability – Animal welfare – Supply chain – Fashion industry
Corporate social responsibility – Soft law – Non financial due diligence
Directive (EU) 2024/1760 on Corporate Sustainability Due Diligence*

The fashion industry, highly impactful on environment, human rights and animal welfare, and articulated in global supply chains, exemplifies the urgent need for stronger sustainability regulation within these contexts. Considering the evolution of the notion of sustainability, the research first shows that its definition has acquired a broad meaning, encompassing both issues related to environmental protection, economic development and social justice as well as animal welfare concerns, in line with the “One Health” approach under which human, animal, and environmental well-being are intertwined. Consequently, the research highlights that regulating fashion’s fragmented supply chains – by identifying the sources of environmental harms, human rights abuses, and animal suffering, by preventing and mitigating these adverse impacts, by defining liabilities across the chain – must also integrate animal welfare alongside environmental and social concerns, acknowledging that sustainability-related goals cannot be achieved without considering animal welfare as a fundamental component of sustainable development. Against this background, the paper examines corporate self-regulation initiatives, emphasising that the companies operating in the fashion industry are increasingly incorporating animal welfare standards in their Corporate Social Responsibility programs and codes of conduct, which are evolving from voluntary ethical tools into legally relevant commitments. International soft law instruments and national legislations are also investigated for their role in shaping corporate obligations, which, however, often prove inadequate due to their limited scope of application and the neglect of animal welfare concerns. The EU Directive 2024/1760 on corporate sustainability due diligence emerges as the most advanced framework for achieving sustainable development goals. Though expressly focused on environmental and human rights issues, the Directive implicitly integrates animal welfare within the non-financial due diligence process, through the adoption of the “One Health” approach, which stands as an essential paradigm for those sectors that generate the most critical sustainability challenges, like the fashion industry.

Medicinali vegetali tradizionali e logo 'bio': riflessioni a margine della sentenza *Salus c. Twardy*

MARIAIDA CRISTARELLA ORISTANO

SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (Quinta Sezione) – 26 giugno 2025 Causa C-618/23 – SALUS Haus Dr. med Otto Greither Nachf. GmbH & Co.KG c. Astrid Twardy GmbH – Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Oberlandesgericht Düsseldorf.

Rinvio pregiudiziale – Medicinali per uso umano – Direttiva 2001/83/CE – Articolo 1, punto 29 – Articolo 16 bis – Medicinali vegetali tradizionali – Articolo 62 – Informazioni utili per il paziente – Regolamento (UE) 2018/848 – Articolo 2, paragrafo 1 – Ambito di applicazione – Diciture figuranti sull'imballaggio esterno di una tisana medicinale a base di piante – Uso di termini riferiti alla produzione biologica.

L'articolo 1, punto 29, e l'articolo 16 bis della direttiva 2001/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano, come modificata dalla direttiva 2004/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, devono essere interpretati nel senso che prodotti qualificati come «medicinali vegetali tradizionali», ai sensi delle suddette disposizioni, rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2001/83, quale modificata, in forza del suo articolo 2, non possono essere al contempo considerati «preparati erboristici tradizionali a base vegetale», ai sensi dell'allegato I del regolamento (UE) 2018/848, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento 2018/848 in forza del suo articolo 2, paragrafo 1.

L'articolo 62 della direttiva 2001/83, quale modificata dalla direttiva 2004/27, deve essere interpretato nel senso che le informazioni relative alla produzione bio-

logica delle sostanze attive di medicinali vegetali tradizionali, ai sensi dell'articolo 1, punto 29, e dell'articolo 16 bis della direttiva 2001/83, quale modificata, non possono essere considerate «utili per il paziente» e prive di «carattere promozionale».

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il caso *Salus c. Twardy*: i fatti all'origine della vicenda processuale. – 3. *Segue*. La sentenza della Corte di giustizia: i limiti applicativi del regolamento (UE) n. 2018/848 e l'interpretazione dell'art. 62 della direttiva 2001/83/CE. – 4. Alcune considerazioni conclusive. In particolare, i riflessi della sentenza *Salus c. Twardy* sul mercato interno e sulle libertà ad esso connesse.

1. Introduzione

Negli ultimi anni, il settore dell'agricoltura biologica nell'Unione europea (UE) – volto a ottenere alimenti mediante l'impiego esclusivo di sostanze e processi naturali a minimo impatto ambientale¹ – ha registrato una crescita significativa, evidenziata dall'incremento del numero di operatori attivi nel comparto² e dall'ampliamento delle superfici agricole dedicate a tale metodo di produzione. Invero, esso – disciplinato dal Regolamento n. 2018/848/UE³, promosso nell'ambito delle principali aree di intervento⁴ del

¹ Così la Commissione europea nella sua scheda informativa “*A Decade of Organic Growth: Organic Farming in the EU - Agricultural Market Brief N° 20*” del gennaio 2023 (reperibile sulla rete interconnessa).

² *Ibidem*. Sul punto, cfr. anche i dati Eurostat relativi allo sviluppo dell'agricoltura biologica nell'UE (reperibile sulla rete interconnessa).

³ Regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, in G.U. L 150/1 del 14.6.2018. In argomento, v.: L. LEONE, *Lost in Translation? The EU Law Reform of Organic Farming, in European Food and Feed Law Review*, p. 42 ss.; M. MAURO, *Il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica: nuove prospettive e vecchi paradigmi*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2018; N. LUCIFERO, *Il regolamento (UE) 2018/848 sulla produzione biologica. Principi e regole del nuovo regime nel sistema del diritto agroalimentare europeo*, in *Rivista di diritto agrario*, 2018, pp. 477-508.

⁴ Si fa riferimento, da un lato, alla strategia “*From Farm to Fork*” (comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 20 maggio 2020, *Una strategia “Dal pro-*

Green Deal europeo⁵ e sostenuto finanziariamente dalla PAC⁶ – si è esteso pure alla preparazione di composti a finalità terapeutiche, proiettando i principi dell'agricoltura biologica oltre il tradizionale settore agroalimentare. Ciò genera significative incertezze in merito all'individuazione della disciplina applicabile, in particolare, ai medicinali di origine vegetale ottenuti mediante metodo biologico, essendo dubbio se essi siano assoggettati alle disposizioni in materia di produzione biologica o a quelle previste per i medicinali destinati all'uso umano contenute nella direttiva 2001/83/CE⁷.

duttore al consumatore” per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente, COM(2020)381 final); e, dall'altro, alla strategia europea sulla biodiversità (comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 20 maggio 2020, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*, COM(2020)380 final). Entrambe le strategie, infatti, fissano l'obiettivo di destinare almeno il 25% della superficie agricola dell'UE all'agricoltura biologica entro il 2030.

⁵ Adottato con comunicazione della Commissione al PE, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, dell'11 dicembre 2019. In generale, sul *Green Deal* europeo, la bibliografia è ampia. Cfr., in particolare,: E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: the European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, 2022, pp. 19 ss.; M. FALCONE, *Il Green Deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2022, pp. 379 ss.; F. ROLANDO, *L'attuazione del Green Deal e del Dispositivo per la ripresa e resilienza: siamo effettivamente sulla strada per raggiungere la sostenibilità ambientale?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2022, pp. 185-198; C. PESCE, *La dimensione esterna del Green Deal: profili attuativi ed evolutivi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, pp. 529 ss.; M.C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *rivista.eurojus.it*, 2021; G. ASARO, M. FISICARO, *Il Green Deal europeo* (giugno 2020 febbraio 2021), in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2021, pp. 858 ss.

⁶ Così il considerando n. 4 del Regolamento n. 2018/848/UE, che ricorda come nella PAC siano state introdotte “misure che offrono un sostegno finanziario alla produzione biologica, segnatamente attraverso il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, rafforzate, in particolare, nell'ambito della riforma del quadro giuridico applicabile alla politica di sviluppo rurale stabilita dal regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio”.

⁷ Direttiva del PE e del Consiglio, del 6 novembre 2001, recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano (GU 2001, L 311), come modificata dalla direttiva 2004/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004 (GU 2004, L 136).

In questo scenario si colloca la recente pronuncia della Corte di giustizia dell'UE (CGUE) nel caso *Salus c. Twardy*⁸ che, per la prima volta, ha affrontato espressamente la questione del rapporto tra i suddetti regimi giuridici con particolare riguardo alle norme sull'etichettatura dei prodotti.

In particolare, la CGUE è stata chiamata a pronunciarsi sulla possibilità di applicare tali disposizioni anche ai medicinali vegetali tradizionali ottenuti da coltivazione biologica qualificati come 'medicinali' ai sensi della direttiva 2001/83/CE (c.d. codice comunitario sui medicinali per uso umano)⁹, classificandoli contemporaneamente come "preparati erboristici tradizionali a base vegetale" ai sensi del Regolamento n. 2018/848/UE e consentendone, pertanto, la commercializzazione con il logo 'bio'. La questione non è peregrina se si pensa che quest'ultimo, introdotto per garantire la riconoscibilità dei prodotti provenienti da agricoltura sostenibile, ha progressivamente acquisito una funzione 'reputazionale' che incide sulla percezione di qualità e sicurezza e, di conseguenza, sulle scelte di acquisto dei pazienti che potrebbero optare per un medicinale sulla base di informazioni prive di reale valore sanitario.

Invece, le disposizioni in materia di etichettatura contenute nella direttiva 2001/83/CE perseguono finalità profondamente differenti, poiché sono dirette a garantire la salute del paziente e l'uso corretto del medicinale, e non la trasparenza del mercato o la fiducia del consumatore. Pertanto, esse circoscrivono le informazioni apponibili sull'imballaggio esterno del prodotto a quelle strettamente necessarie per la sua identificazione e somministrazione, ammettendo l'inserimento di ulteriori indicazioni esclusivamente quando queste risultino "utili per il paziente" e siano prive di "carattere promozionale"¹⁰.

Fatte queste premesse, scopo del presente scritto è analizzare la decisione della CGUE, evidenziandone i meriti e le criticità, con specifica

⁸ CGUE, Sez. V, 26 giugno 2025, causa C-618/23.

⁹ È medicinale, ai sensi dell'art. 1 punto 2) della direttiva 2001/83/CE "a) ogni sostanza o associazione di sostanze presentata come avente proprietà curative o profilattiche delle malattie umane; o b) ogni sostanza o associazione di sostanze che possa essere utilizzata sull'uomo o somministrata all'uomo allo scopo di ripristinare, correggere o modificare funzioni fisiologiche, esercitando un'azione farmacologica, immunologica o metabolica, ovvero di stabilire una diagnosi medica".

¹⁰ Direttiva 2001/83/CE, cit., art. 62.

attenzione al suo impatto sul mercato interno e sulle libertà fondamentali ad esso connesse.

2. *Il caso Salus c. Twardy: i fatti all'origine della vicenda processuale*

Il caso in esame trae origine dal ricorso proposto dinanzi al *Landgericht Düsseldorf* (Tribunale del Land di Düsseldorf) dalla società *Twardy*, operante nel commercio dei medicinali vegetali tradizionali, nei confronti della società *Salus*, attiva nel medesimo settore. In particolare, poiché tra i beni distribuiti da quest'ultima figurano alcune tisane¹¹ il cui imballaggio esterno reca il logo ufficiale di produzione biologica dell'UE, la ricorrente lamentava una violazione dell'art. 10, par. 1, dell'*Arzneimittelgesetz* (legge tedesca sui medicinali). Esso, in attuazione dell'art. 62 della direttiva 2001/83/CE, consente di inserire nell'etichetta dei suddetti prodotti informazioni aggiuntive – rispetto a quelle previste dagli artt. 54¹² e 59¹³ dell'atto europeo – soltanto se utili per il paziente e prive di carattere promozionale.

¹¹ Più nel dettaglio, si sta facendo riferimento alla tisana medicinale 'Salus foglie di salvia', il cui imballaggio esterno reca il logo ufficiale di produzione biologica dell'UE, il numero di codice dell'organismo di controllo nonché la dicitura "Agricoltura non UE". Inoltre, la società *Salus* intende immettere in commercio una tisana "calmante A", il cui imballaggio esterno recerà il logo ufficiale di produzione biologica dell'UE, il logo di produzione biologica SALUS, il numero di codice dell'organismo di controllo e la dicitura "ottenuto da agricoltura biologica"; e una tisana "alchemilla comune", il cui imballaggio esterno riporterà il logo ufficiale di produzione biologica dell'UE, il numero di codice dell'organismo di controllo e la dicitura "Agricoltura UE".

¹² Ai sensi dell'art. 54, "L'imballaggio esterno o, in mancanza dello stesso, il confezionamento primario dei medicinali reca le indicazioni seguenti: [...] b) la composizione qualitativa e quantitativa in termini di sostanze attive per unità di somministrazione o, in relazione alla forma di somministrazione, per un dato volume o peso, fornita impiegando le denominazioni comuni; [...] e) il modo di somministrazione e, se necessario, la via di somministrazione. È previsto uno spazio per l'indicazione della posologia prescritta; [...] k) il nome e l'indirizzo del titolare dell'autorizzazione all'immissione in commercio ed eventualmente il nome del rappresentante del titolare designato da quest'ultimo; l) il numero dell'autorizzazione all'immissione in commercio; ...".

¹³ Per cui "Il foglietto illustrativo è redatto in conformità del riassunto delle caratteristiche del prodotto; esso contiene, nell'ordine seguente: a) per l'identificazione del medicinale: i) la denominazione del medicinale, seguita dal dosaggio e dalla forma farmaceutica, ed eventualmente se esso sia indicato per neonati, bambini o adulti...; b) le indicazioni terapeutiche; c) una lista delle informazioni da conoscere prima di

Secondo la società *Twardy*, le indicazioni relative alla natura biologica di un fitoterapico non potevano ritenersi “utili per il paziente”, poiché non direttamente connesse all’assunzione del medicinale e, di conseguenza, irrilevanti per la tutela della salute. Di contro, la società convenuta invocava l’applicabilità, nel caso di specie, delle disposizioni del Regolamento n. 2018/848/UE.

Poiché con sentenza del 7 giugno 2023¹⁴ veniva condannata ad astenersi dal distribuire i prodotti in questione qualora sul loro imballaggio esterno figurassero le specificazioni contestate, la *Salus* interponeva appello avverso la sentenza di primo grado, davanti all’*Oberlandesgericht Düsseldorf* (Tribunale superiore del Land di Düsseldorf). Segnatamente, essa riteneva che le tisane oggetto della controversia fossero, oltre che “medicinali” ai sensi della direttiva 2001/83/CE, anche “preparati erboristici tradizionali a base vegetale” ai sensi del combinato disposto dell’art. 2, par. 1¹⁵, e dell’allegato I del Regolamento n. 2018/848/UE¹⁶: pertanto, a tali composti avrebbero dovuto applicarsi in parallelo le disposizioni in materia di etichettatura previste da entrambi gli atti. Laddove ciò non fosse stato possibile, l’organo giurisdizionale avrebbe dovuto interpretare estensivamente gli artt. 10, par. 1, della legge tedesca sui medicinali e 62 della direttiva 2001/83/CE, ritenendo “utili per il paziente” gli elementi di etichettatura autorizzati dal regolamento (UE) 2018/848, che la *Twardy* considerava invece una sovrabbondanza informativa a scapito dei consumatori.

Valutate le posizioni delle parti, il Tribunale superiore del Land di Düsseldorf, decideva di sospendere il procedimento per sottoporre alla CGUE alcune questioni pregiudiziali¹⁷.

assumere il medicinale...; d) le istruzioni necessarie e consuete per un uso corretto e, in particolare...”.

¹⁴ Tribunale Regionale di *Düsseldorf*, sentenza del 7 giugno 2023, causa n. 38 O 53/22.

¹⁵ La norma, relativa all’ambito di applicazione del regolamento, dispone che “[...] Il presente regolamento si applica anche a taluni altri prodotti strettamente legati all’agricoltura elencati nell’allegato I del presente regolamento qualora siano ottenuti, preparati, etichettati, distribuiti, immessi sul mercato, importati nell’Unione o esportati da essa, o siano destinati a esserlo”.

¹⁶ Il documento, infatti, riconosce come “altri prodotti di cui all’art. 2, par. 1, del regolamento” i “[...] preparati erboristici tradizionali a base vegetale”.

¹⁷ Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall’*Oberlandesgericht Düsseldorf*

Anzitutto, il giudice del rinvio rilevava la necessità di chiarire se rientrassero nel concetto di “preparati erboristici” quei prodotti che, come le tisane commercializzate dalla *Salus*, ricadono parimenti nella nozione di “medicinali” ai sensi della direttiva 2001/83/CE.

In caso di risposta affermativa, il Tribunale superiore domandava se le etichettature previste dal Regolamento n. 2018/848/UE, in quanto obbligatorie, potessero essere apposte sull’imballaggio esterno di un medicinale senza che fossero soddisfatte necessariamente le condizioni di cui all’art. 62 del codice comunitario sui medicinali.

Infine, qualora alla prima questione si fosse risposto negativamente e, con riferimento alla seconda, si fossero ritenute prevalenti le disposizioni della direttiva 2001/83/CE in materia di imballaggio esterno, l’organo giurisdizionale chiedeva un’interpretazione dell’art. 62 di tale atto, con particolare riferimento al significato di informazioni “utili per il paziente” e prive di “carattere promozionale”, al fine di stabilire se il logo ‘bio’ apposto sulla confezione di un medicinale fosse conforme a tali requisiti.

3. Segue. *La sentenza della Corte di giustizia: i limiti applicativi del regolamento (UE) n. 2018/848 e l’interpretazione dell’art. 62 della direttiva 2001/83/CE*

Il 26 giugno 2025, la CGUE si è pronunciata precisando che le tisane qualificate come “medicinali vegetali tradizionali” non possono essere commercializzate con il logo ‘bio’, se non – come si vedrà – previa approvazione dell’autorità competente. In particolare, il giudice del Lussemburgo ha escluso sia che tali prodotti possano essere riconosciuti contemporaneamente come “preparati erboristici tradizionali a base vegetale”, sia che le informazioni relative alla loro produzione biologica siano utili per il paziente o prive di carattere promozionale, ai sensi dell’art. 62 della direttiva 2001/83/CE. Più analiticamente, la Corte ha riconosciuto che il regolamento (UE) n. 2018/848 – applicandosi anche ad “altri prodotti” diversi dagli alimenti e dai mangimi¹⁸ – ha una portata particolarmente

(Germania) il 6 ottobre 2023 - SALUS Haus Dr. med Otto Greither Nachf. GmbH & Co. KG / Astrid Twardy GmbH (Causa C-618/23, SALUS).

¹⁸ Regolamento (UE) n. 2018/848, considerando n. 10.

te ampia, idonea a interessare una vasta categoria di beni¹⁹. Tuttavia, in linea con le conclusioni dell'Avvocato Generale (AG) Manuel Campos Sánchez-Bordona²⁰, l'organo giurisdizionale ha affermato che la volontà del legislatore europeo di includere nella normativa prodotti non alimentari, mediante una formulazione volutamente generica, non può essere interpretata come l'intenzione di ricomprendere nel relativo regime anche quei preparati che rientrano nella nozione di "medicinali" *ex art. 1, punto 2, della direttiva 2001/83/CE*²¹.

In ogni caso, anche laddove un prodotto soddisfi i requisiti per essere ritenuto sia "medicinale" che "altro prodotto" – o qualora sorgano dubbi sulla sua corretta classificazione – prevalgono, ai sensi dell'art. 2, par. 2, della direttiva 2001/83/CE, le norme relative ai medicinali, conformemente all'obiettivo di tutela elevata della salute umana di cui all'art. 168 TFUE²².

Pertanto, vista la risposta negativa alla prima questione – da cui discende l'inapplicabilità delle disposizioni in materia di etichettatura dei prodotti 'bio' ai medicinali – la CGUE ha ritenuto superfluo pronunciarsi sulla seconda, e si è espressa direttamente sull'interpretazione dell'art. 62 della direttiva 2001/83/CE.

A tal proposito, il giudice del Lussemburgo ha preliminarmente ricordato che tale norma consente di inserire informazioni facoltative sull'im-

¹⁹ Sentenza *Salus c. Twardy*, cit., punto 39.

²⁰ Conclusioni presentate il 30 gennaio 2025, punti 42-43.

²¹ Sentenza *Salus c. Twardy*, cit., punto 42.

²² Secondo la Corte, tale impostazione è funzionale all'obiettivo di tutela della salute umana di cui all'art. 168 TFUE a causa del carattere maggiormente rigoroso dei requisiti derivanti dalle norme sui medicinali (*Ivi*, punto 40). In argomento, v. le seguenti sentenze della CGUE: del 21 marzo 1991, *Delattre* (C-369/88, EU:C:1991:137), punto 21, e *Monteil e Samanni* (C-60/89, EU:C:1991:138), punto 16 (medicinale o cosmetico); del 16 aprile 1991, *Upjohn* (C-112/89, EU:C:1991:147), punto 31 (medicinale o cosmetico); del 28 ottobre 1992, *Ter Voort* (C-219/91, EU:C:1992:414), punti 19 e 20 (alimento o medicinale); del 9 giugno 2005, *HLH Warenvertrieb e Orthica* (C-211/03, C-299/03 e da C-316/03 a C-318/03, EU:C:2005:370), punto 43 (medicinale e derrata alimentare); del 15 novembre 2007, *Commissione/Germania* (C-319/05, EU:C:2007:678), punto 63 (medicinale e integratore alimentare); del 3 ottobre 2013, *Laboratoires Lyocentre* (C-109/12, EU:C:2013:626), punto 41 (medicinale e dispositivo medico); del 27 ottobre 2022, *Orthomol* (C-418/21, EU:C:2022:831), punto 37 (medicinali, alimenti, alimenti a fini medici speciali); del 2 marzo 2023, *Kwizda Pharma* (C-760/21, EU:C:2023:143), punto 27 (medicinale e alimenti a fini medici speciali).

ballaggio esterno di un medicinale soltanto nella misura in cui esse siano “compatibili con il riassunto delle caratteristiche del prodotto, utili per il paziente e prive di carattere promozionale”. Pur trattandosi di condizioni cumulative, la Corte ha trascurato la prima, esaminata invece dall'AG²³ che aveva ritenuto le indicazioni oggetto del procedimento incompatibili con il riassunto delle caratteristiche del medicinale, dovendo quest'ultimo riportare la sola “[c]omposizione qualitativa e quantitativa in termini di sostanze attive e componenti dell'eccepiante, la cui conoscenza sia necessaria per una corretta somministrazione del medicinale”²⁴.

Venendo alle nozioni di “informazioni utili per il paziente” e di “elemento di carattere promozionale”, la CGUE ha anzitutto chiarito che occorre considerare il contesto in cui si inserisce l'art. 62 e gli obiettivi perseguiti dalla normativa di riferimento, ossia garantire un uso corretto dei medicinali e ridurre, per quanto possibile, i rischi sanitari derivanti da un loro impiego inadeguato²⁵.

Alla luce di ciò, la Corte ha precisato che il primo concetto si riferisce alle sole indicazioni che chiariscono al paziente l'uso corretto del farmaco, apportandogli un vantaggio concreto; mentre il secondo indica qualsiasi elemento che contribuisca, anche indirettamente, a una forma di pubblicità del medicinale in questione²⁶. Orbene, riferimenti al tipo di coltivazione dei vegetali alla base del fitoterapico non soltanto sono privi di utilità sotto il profilo terapeutico, ma potrebbero altresì esporre il paziente a una sovrabbondanza di informazioni non pertinenti, tali da compromettere la sua capacità di distinguere tra le indicazioni effettivamente rilevanti ai fini curativi e quelle prive di incidenza sulla tutela della propria salute²⁷. Per di più, trattandosi di tisane acquistabili senza prescrizione medica, tali informazioni potrebbero influenzare direttamente la decisione di acquisto da parte degli individui, pur non avendo alcun rilievo sanitario²⁸.

Pertanto, la CGUE ha concluso che l'apposizione del logo 'bio' sui medicinali vegetali tradizionali non può avvenire su iniziativa del produt-

²³ Conclusioni dell'AG Manuel Campos Sánchez-Bordona, cit., par. 62-66.

²⁴ Art. 11, punto 2, della direttiva 2001/83.

²⁵ Sentenza *Salus c. Twardy*, cit., punto 51.

²⁶ *Ivi*, punto 52.

²⁷ *Ivi*, punto 59.

²⁸ *Ivi*, punto 61.

tore, ma esclusivamente su approvazione dell'autorità statale competente ad autorizzare l'immissione in commercio del prodotto. Essa, invero, è in grado di verificare se le sostanze attive con proprietà curative o profilattiche, provenienti da coltivazioni biologiche, incidano effettivamente sulle caratteristiche terapeutiche del farmaco e di autorizzare eventualmente ogni pertinente indicazione sul suo imballaggio esterno²⁹.

4. *Alcune considerazioni conclusive. In particolare, i riflessi della sentenza Salus c. Twardy sul mercato interno e sulle libertà ad esso connesse*

La sentenza *Salus c. Twardy* evidenzia un importante approccio giurisdizionale che merita alcune considerazioni.

Anzitutto, essa supera le significative incertezze interpretative legate al settore dei medicinali di origine vegetale ottenuti mediante metodo biologico, rispetto al quale era dubbio se dovessero essere applicate le disposizioni in materia di produzione biologica di cui al Regolamento n. 2018/848/UE oppure le norme sui medicinali destinati all'uso umano contenute nella direttiva 2001/83/CE.

Affermando la prevalenza della disciplina farmaceutica e negando ai produttori la possibilità di apporre autonomamente il logo 'bio' sull'imballaggio esterno dei suddetti preparati, la CGUE ha adottato un'impostazione funzionalmente orientata alla tutela della salute pubblica, in linea con l'art. 168 TFUE³⁰ e con il principio di precauzione che permea il mercato del medicinale³¹. Inoltre, la conclusione cui il giudice del Lussemburgo è pervenuto si fonda su due distinti – ancorché convergenti – ordini di considerazioni afferenti, da un lato, alla delimitazione

²⁹ *Ivi*, punto 57.

³⁰ Per un commento, cfr.: J. TOMKIN, M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, *Title XIV public health*, in ID. *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, Oxford, 2019, p. 1445 ss.; M. MIGLIAZZA, *Art. 167-168*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014.

³¹ In argomento v.: K. DE SMEDT, E. VOS, *The Application of the Precautionary Principle in the EU*, in H.A. MIEG (ed.), *The Responsibility of Science*, Berlin, 2022, p. 163 ss.; R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Torino, 2018; B. BERTARINI, *Tutela della salute, principio di precauzione e mercato del medicinale. Profili di regolazione giuridica europea e nazionale. Profili di regolazione giuridica europea e nazionale*, Giappichelli, 2016.

degli ambiti di applicazione dei pertinenti strumenti normativi; dall'altro all'interpretazione delle nozioni di "utilità per il paziente" e "scopo promozionale" rilevanti ai fini dell'applicazione della deroga prevista dall'art. 62 della direttiva 2001/83.

Questa soluzione – pur lodevole sul piano della chiarezza e della coerenza regolatoria – potrebbe sollevare alcune perplessità direttamente connesse al problema del difficile bilanciamento tra tutela della salute e libertà economiche³². Invero, è indubbio che la decisione della Corte incida negativamente tanto sulla libertà d'impresa quanto sul diritto all'informazione del consumatore, riconosciuti rispettivamente dagli artt. 16 e 38 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea³³.

Con riferimento alla prima – che comprende la libertà di esercitare un'attività economica o commerciale, la libertà contrattuale e la libertà di concorrenza³⁴ – la decisione determina l'impossibilità, per le imprese attive nei segmenti 'ibridi' del mercato (come quello in esame), di valorizzare le caratteristiche 'bio' che, nel mercato alimentare, costituiscono invece un vantaggio competitivo. Ne deriva, pertanto, un'asimmetria

³² F. MASCI, *Il bilanciamento tra diritto alla salute e libertà d'iniziativa economica nell'ordinamento dell'UE, ovvero della nuova gerarchia di valori disegnata dalla CGUE in conformità al Trattato di Lisbona*, in *DPCE online*, 2022, p. 1339 ss.; P. LOGROSCINO, M. SALERNO, *La distribuzione dei farmaci tra libertà economiche e tutela della salute*, in *Federalismi.it*, 2019; B. CARAVITA, *Balancing the Human Right to Health with the Competition Law and the Intellectual Property Regime*, in G. PITRUZZELLA, G. MUSCOLO (a cura di), *Competition and patent Law in the Pharmaceutical Sector, An International Perspective*, Alphen aan den Rijn, 2016, pp. 53 ss.

³³ Per un commento all'art. 16 della Carta v.: M. EVERSON, RUI CORREIA GONCALVES, *Article 16 - Freedom to Conduct a Business* in S. PEERS ET AL., *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, 2021, p. 464 ss.; T. LOCK, *Article 16 CFR*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, New York, 2019, p. 2147 ss.; C. MALBERTI, *Art. 16 - Libert  d'impresa*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 310 ss. Sull'art. 38, che tutela pi  in generale i diritti del consumatore, cfr.: S. WEATHERILL, *Article 38 - Consumer Protection*, in S. PEERS ET AL., *The EU Charter of Fundamental Rights*, cit., p. 1065 ss.; T. LOCK, *Article 16 CFR*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds), *The EU Treaties*, cit., 2199 ss.; E. POILLOT, *Art. 38 - Protezione dei consumatori*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali*, cit., p. 708 ss.

³⁴ CGUE, sentenza del 30 giugno 2016, *Lidl*, causa C-134/ 15, EU:C:2016:498, par. 28.

concorrenziale che rischia di disincentivare l'innovazione nel settore fitoterapico, penalizzato da un approccio formalistico alla classificazione dei prodotti che solleva dubbi sulla sua proporzionalità rispetto all'obiettivo di cui all'art. 168 TFUE, poiché trascura la capacità delle caratteristiche biologiche dei preparati di incidere positivamente sul loro valore salutistico complessivo³⁵.

Quanto al secondo profilo, l'interpretazione restrittiva della nozione di "informazione utile per il paziente" di cui all'art. 62 della direttiva 2001/83/CE – che esclude qualsiasi indicazione di natura 'qualitativa' o 'valoriale', anche se rilevante per il consumatore sotto il profilo etico o ambientale – appare senza dubbio conforme ai fini dell'atto legislativo europeo. Tuttavia, la Corte avrebbe potuto tenere maggiormente conto del fatto che, in origine, la formulazione della disposizione faceva esplicito riferimento alle informazioni "utili per l'educazione sanitaria". Infatti, il passaggio terminologico da 'educazione sanitaria' a 'informazione utile per il paziente' potrebbe suggerire una volontà del legislatore europeo di attribuire alla nozione di 'utilità' un significato più flessibile, coerente con l'evoluzione della disciplina europea sulla tutela dei consumatori, che valorizza la consapevolezza informata e il diritto di conoscere l'impatto sociale o ambientale dei beni acquistati³⁶.

Peraltro, tale approccio favorirebbe una maggiore responsabilizzazione del paziente-consumatore, di cui oggi la CGUE pare ridimensionare l'autonoma capacità decisionale in ordine alle scelte del prodotto: quasi come se tale soggetto fosse incapace di distinguere tra informazioni terapeutiche e non terapeutiche.

³⁵ Sugli effetti della produzione biologica sulla salute, v. il *Report on health benefits of organic food and farming* del PE, dicembre 2016 (PE 581.922, reperibile sulla rete interconnessa).

³⁶ Sul punto, v. la Nuova Agenda dei consumatori, che promuove la trasparenza e la consapevolezza dei consumatori con riferimento agli impatti sociali e ambientali dei beni (COM(2020)696), reperibile sulla rete interconnessa. O, ancora, la cit. comunicazione della Commissione sul *Green Deal europeo*, in cui si legge che "anche le informazioni, a condizione di essere affidabili, comparabili e verificabili, svolgono un ruolo importante per consentire agli acquirenti di prendere decisioni più sostenibili, riducendo il rischio di un marketing ambientale fuorviante ('green washing')".

ABSTRACT

*European Union – Court of Justice of the European Union
Traditional herbal medicinal products – Organic production method
Organic logo – Regulation (EU) No. 2018/848
Directive 2001/83/EC – Right to health – Internal market
Economic freedoms – Freedom to conduct a business
Right to consumer information*

*The article examines the judgment of the Court of Justice of the European Union in *Salus v. Twardy* of 26 June 2025, which is situated within the broader context of the progressive expansion of organic farming in Europe and the consequent extension of its underlying principles to sectors beyond the agri-food domain. In that decision, the Court was called upon to rule on the possibility of affixing the “organic” logo to so-called traditional herbal medicinal products obtained through organic production methods. Accordingly, the CJEU clarified for the first time the relationship between the European regulatory framework on organic production – governed by Regulation (EU) No. 2018/848 – and that concerning medicinal products for human use – laid down in Directive 2001/83/EC – by defining their respective scopes of application and the limits of their possible interaction. In light of this, the present paper aims to highlight the merits and shortcomings of the judgment, with particular attention to its implications for the internal market and the fundamental freedoms connected thereto.*

REGOLAMENTO
SULLA PUBBLICAZIONE DEI LAVORI
DESTINATI ALLA RIVISTA GIURIDICA DELL'AMBENTE

Art. 1 - Lavori pubblicabili

Sono pubblicabili sulla Rivista articoli, rassegne o note a sentenza (qui di seguito "lavori"). Con la proposta di pubblicazione, gli autori garantiscono che i loro lavori siano originali e che siano opportunamente parafrasati o citati letteralmente i lavori o le parole di altri autori, indicando in ogni caso il relativo riferimento.

Salvo deroga a discrezione del Comitato direttivo, i lavori proposti non devono essere stati pubblicati in altri periodici o riviste, né essere sottoposti, durante la procedura di valutazione esterna, ad altri periodici o riviste ai fini della pubblicazione.

Ogni lavoro deve essere corredato da un riassunto scritto direttamente dall'autore in inglese. Inviando un lavoro, l'autore concorda sul fatto che, se esso è accettato per la pubblicazione, tutti i diritti di sfruttamento economico, senza limiti di spazio e con tutte le modalità e le tecnologie attualmente esistenti o in futuro sviluppate, sono trasferiti alla Rivista.

Art. 2 - Pubblicazione

Il Comitato direttivo decide preliminarmente se accettare o non accettare per la pubblicazione i lavori che ha ricevuto.

Il Comitato direttivo sottopone a valutazione esterna anonima tra pari i lavori che ha accettato e, terminata tale valutazione, decide definitivamente sulla loro pubblicazione.

Il Comitato direttivo può eccezionalmente decidere di non sottoporre a valutazione esterna i lavori di autori di chiara fama.

Il Comitato direttivo è tenuto a non divulgare alcuna informazione sui lavori ricevuti a soggetti diversi dagli autori, revisori o potenziali revisori, né a utilizzarli senza il consenso dell'autore.

Il Comitato direttivo agisce per garantire la miglior qualità della Rivista. Se sono ricevute segnalazioni in merito a errori o imprecisioni, conflitti di interessi o plagio in un lavoro pubblicato, il Comitato direttivo ne dà tempestiva comunicazione all'autore e all'editore e intraprende le azioni necessarie per chiarire la questione. Se del caso, il Comitato direttivo, ritira il lavoro o dispone per la pubblicazione di una correzione o di una ritrattazione.

Ai fini del presente regolamento, il Comitato direttivo include i direttori della Rivista.

Art. 3 - Valutazione esterna

Il Comitato direttivo invia i lavori da sottoporre a valutazione esterna a un professore universitario, anche fuori ruolo, esperto del tema trattato dallo scritto da valutare, purché questi non faccia parte né dello stesso Comitato direttivo, né del Comitato scientifico, né del Comitato editoriale della Rivista.

I lavori non sono inviati a valutatori esterni che, a giudizio del Comitato direttivo, si trovino in una situazione di conflitto d'interessi per rapporti personali o economici con l'autore.

Il Comitato direttivo indica ai valutatori esterni un termine per l'invio del giudizio.

I valutatori esterni procedono secondo il sistema di valutazione anonima c.d. a doppio cieco:

il lavoro è inviato al valutatore esterno senza la firma dell'autore ed è privato di altre indicazioni che possano rivelarne l'identità; il nome del valutatore esterno non è comunicato né all'autore, né a terzi.

Ai lavori da valutare è allegata una scheda predisposta dal Comitato direttivo, contenente i criteri per la formulazione del giudizio.

Il valutatore esterno selezionato che non si senta qualificato alla valutazione del lavoro assegnato o che ritenga di non essere in grado di eseguire la valutazione nei tempi richiesti comunica al Comitato direttivo la sua rinuncia a partecipare alla procedura di valutazione.

Il Comitato direttivo è tenuto a mantenere il riserbo sulle scelte dei valutatori esterni e questi ultimi sulle opinioni e sui giudizi espressi.

Art. 4 - Procedura di valutazione esterna

Nella valutazione esterna si tiene conto del genere scientifico e della diversa funzione e destinazione dei lavori.

La valutazione esterna è condotta con obiettività e chiarezza ed è accompagnata da una motivazione.

I valutatori esterni richiamano l'attenzione del Comitato direttivo sulle somiglianze sostanziali o sovrapposizioni che abbiano ravvisato tra il lavoro in esame e qualunque altro scritto pubblicato di cui siano a conoscenza.

I valutatori esterni possono subordinare l'approvazione del lavoro a miglioramenti del testo e a integrazioni bibliografiche. Il Comitato direttivo invia tali indicazioni all'autore e decide definitivamente sulla sufficienza e sulla coerenza degli adeguamenti che quest'ultimo ha apportato.

Resta ferma l'esclusiva responsabilità dell'autore per i contenuti del suo lavoro.

Art. 5 - Pubblicità del procedimento di valutazione

Il presente regolamento è pubblicato sulla Rivista.

Ogni cinque anni la Rivista pubblica l'elenco dei valutatori esterni utilizzati, senza riferimento ai lavori valutati.

I direttori curano la conservazione per cinque anni delle schede di valutazione ricevute.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2025
dalla Vulcanica srl - Nola (NA)

