

La tutela dell'ambiente e delle aree naturali protette e la promozione della cooperazione transfrontaliera

di

Gaetano Armao

Docente di diritto pubblico dell'economia

Universitas Mercatorum - Roma

CAPITOLO I

TUTELA DELL'AMBIENTE E AREE NATURALI PROTETTE. IL QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO.

SOMMARIO: Introduzione. - 1. Ambiente e aree naturali: la tutela nel diritto internazionale. - 2. Le Convenzioni ambientali globali. - 3. Il diritto dell'Unione europea in materia ambientale. I principi della politica ambientale. - 4. Il diritto comunitario tra ordinamento internazionale e ordinamenti nazionali. 5. Il modello delle Aree protette nel diritto comunitario. Criticità e prospettive.

Introduzione

Questo studio intende affrontare il tema, invero controverso, della tutela dell'ambiente e delle aree naturali nella prospettiva della cooperazione transfrontaliera, analisi che postula necessariamente una preliminare ricognizione delle tematiche "ambiente" ed "aree naturali" nell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale¹.

Che la disciplina sia in continua evoluzione, sia nell'ordinamento interno che in quello comunitario, è dimostrato dalle modifiche cui è pur sottoposto il c.d. Codice dell'ambiente (d.lgs 3 aprile 2006, n.152 e succ. mod. ed int.), ma anche la stessa giurisprudenza amministrativa che, recentemente, è intervenuta ad apportare significativi distinguo alla stessa categoria delle aree naturali protette e di aree appartenenti alla Rete Natura 2000 (S.I.C. e Z.P.S.).

Meno dinamico, invece appare il versante del diritto internazionale. La Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, denominata 'Rio+20' (tenutasi nella stessa Città brasiliana dopo venti anni dal primo vertice mondiale del giugno 1992), che si è svolta a Rio de Janeiro lo scorso giugno, pur suscitando interesse e grande condivisione tra i Paesi partecipanti, ancora una volta, non è riuscita a produrre l'auspicato concreto impegno vincolante tra gli Stati aderenti, limitandosi, al contrario, a riaffermare gli obiettivi di politica ambientale già indicati nella dichiarazione di Rio, confermati con le *dichiarazioni* di Agenda 21(1992) e di Johannesburg (2002) e con gli accordi internazionali del *programma d'azione* di Barbados (1994) e delle *strategie d'implementazione* di Mauritius (2004).

Secondo il più recente orientamento del Consiglio di Stato (sez. VI, 18 maggio 2012, n. 2885), infatti, le Z.P.S. - ma l'assunto può essere esteso anche ai S.I.C. -, non possono essere assimilate alle aree naturali protette di cui alla legge n. 394/1991 e s.m.i. poiché difetta il necessario procedimento previsto dall'articolo 3, comma 4, lettera c) della legge

¹ In merito, da ultimo, si veda la completa e puntuale analisi sulla prospettiva transnazionale della tutela ambientale di F.Munari, L. Schiano Di Pepe, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012, *passim*, e P. Dell'Anno, *Diritto ambientale*, Padova, 2011, *passim*.

n. 394 del 1991 e s.m.i., sicché risultano illegittime misure di maggior tutela rispetto a quanto stabilito ai sensi del comma 3 dell'articolo 4 del d.P.R. n. 357 del 1997 e s.m.i.

Scopo di questo studio è, quindi, alla stregua delle direttrici imposte dall'evoluzione normativa e giurisprudenziale, come quelle appena richiamate, individuare le linee di tendenza in atto in materia di tutela dell'ambiente, in particolare per la gestione sostenibile delle aree naturali, nell'ambito della cooperazione transnazionale, anche allo scopo di ridurre la vulnerabilità rispetto ai cambiamenti climatici.

A tal fine, lo studio muove dall'analisi giuridica del contesto internazionale e comunitario di riferimento in materia di aree naturali e si sviluppa, quindi, attorno all'idea centrale dell'area naturale protetta e dei modelli di *governance* approntati, alla luce dei risultati offerti dalla cooperazione transfrontaliera.

In siffatta prospettiva metodologica hanno assunto preminente interesse le tematiche degli accordi internazionali per la tutela della diversità biologica, delle Convenzioni ambientali globali, dei sistemi di *governance* di parchi e riserve naturali, della cooperazione transfrontaliera e, infine, delle misure di mitigazione previste nel Protocollo di Kyoto.

Di conseguenza è apparso opportuno incentrare l'indagine sui seguenti temi tra loro strettamente connessi: lo sviluppo sostenibile nelle aree naturali; i modelli di gestione delle aree protette; il ruolo della cooperazione, nelle sue diverse declinazioni; le misure di mitigazione del Protocollo di Kyoto; le politiche contro il cambiamento climatico.

Lo studio ha permesso, quindi, di guardare alle aree naturali in generale, a quelle transfrontaliere in particolare, come strumenti essenziali intanto per la gestione delle risorse naturali che ospitano che, per la loro consistenza fisica prima che giuridica, vanno necessariamente condivisi e, meglio ancora, gestiti secondo regole concordemente individuate.

Questo approccio, peraltro, è risultato funzionale anche all'ulteriore risultato che la ricerca si proponeva di realizzare, individuato nell'analisi delle forme e modalità di cooperazione transfrontaliera per la protezione e lo sviluppo sostenibile del territorio e delle risorse naturali esistenti, anche per comprendere le possibili sinergie con le misure del Protocollo di Kyoto.

Nel capitolo I, quindi, saranno affrontati sia pure succintamente, i profili di diritto internazionale e di diritto comunitario dell'ambiente, al fine di predisporre il quadro giuridico di riferimento ed individuarne talune criticità.

Nei due capitoli successivi sono stati sviluppati, rispettivamente, il tema della cooperazione transnazionale e transfrontaliera per la protezione e lo sviluppo sostenibile del territorio e delle risorse naturali ed il tema delle politiche contro il cambiamento climatico e la salvaguardia delle aree naturali, al fine di comprendere in che misura lo sviluppo delle aree naturali protette possa dare effettiva attuazione alle misure previste nel Protocollo di Kyoto.

1.

La tutela dell'ambiente rappresenta certamente uno dei temi classici della letteratura giuridica pubblicistica, ma non per questo foriero di interpretazioni univoche o del tutto consolidate.

Il primo riferimento, pietra angolare dell'analisi giuridica italiana, è ancora oggi il saggio di M. S. Giannini² il quale già nel 1973 si era interrogato sui diversi aspetti giuridici dell'ambiente, rilevando le difficoltà definitorie di termini quali "ambiente", paesaggio, territorio, specie nel tentativo di assegnare loro una precisa fisionomia giuridica.

Con il passare degli anni, la materia che genericamente ricompriamo nella ampia categoria ambiente ha continuato ad evolversi e a suscitare sempre interesse, assumendo

² M. S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1973, 15 e ss., ora anche in M. S. Giannini, *Scritti*, vol. VI (1970-1976), 447 e ss.

significati via via nuovi nel tentativo di rispondere alla fondamentale domanda sulle forme della sua tutela, che ogni giorno si pongono all'attenzione del giurista, ma non solo.

Come sarà molto più chiaro nel prosieguo del lavoro, il diritto dell'ambiente si pone come il punto di arrivo di un'analisi e di un parallelo percorso giuridico che progressivamente ha assunto una vocazione che oggi, senza incertezze, definiamo "globale", avendo come scopo la soluzione di problemi che interessano non più e non soltanto una parte di territorio e la popolazione che vi risiede, ma l'intera comunità internazionale.

Del resto, lo spirito che anima questa ricerca muove dalla consapevolezza che la salvaguardia e lo sviluppo delle aree naturali quali porzioni definite di ambiente da proteggere con apposite regole, non possa essere esclusivamente il frutto di un impegno del singolo stato/della singola regione al cui interno ricade quel territorio e in cui risiede una certa comunità, ma richiede, oggi più che mai, l'attivarsi dell'intera comunità internazionale, non avendo alcuna rilevante efficacia in uno spazio globale la parcellizzazione dei ruoli e delle forme di tutela a fronte di problematiche, prime tra tutte quelle legate ai cambiamenti climatici, che necessitano di un intervento di protezione generalizzato e, appunto, globale.

Ovviamente, queste osservazioni preliminari, vanno necessariamente coniugate con gli strumenti a disposizione dei soggetti attivi cui è attribuita la materia della protezione ambientale: in buona sostanza, ciò significa da un lato non ignorare la dimensione per così dire "locale" del fenomeno, considerato che, come si avrà modo di approfondire nel corso del lavoro, l'interesse del diritto - internazionale, europeo o nazionale - pubblico e anche privato alla salvaguardia ed alla protezione dell'ambiente, passa inevitabilmente attraverso la sua concreta tutela in ambito locale.

Ciò, evidentemente, implica la necessità di una superiore elaborazione di obiettivi e misure di salvaguardia, di strategie di carattere generale cui i soggetto locali possano tendere nell'adozione delle adeguate forme di tutela ambientale.

In questa prospettiva l'analisi delle forme di collaborazione esistenti tra i diversi soggetti impegnati nella protezione e nello sviluppo sostenibile del territorio e delle risorse naturali, va considerata un punto cruciale della ricerca.

Sulla base di siffatto ragionamento, in particolare, vedremo come attraverso forme di cooperazione che travalicano i confini nazionali è stato fino ad oggi possibile realizzare forme compiute di tutela, specie delle aree naturali, e come ad esse si debba fare riferimento in una prospettiva del loro sviluppo sostenibile

Andando per ordine, di attenzione all'ambiente ed alle risorse naturali³ si inizia a parlare già a partire dalla seconda metà del secolo XIX, anche in coincidenza con l'emergere e

³ Non esiste una **nozione giuridica univoca di ambiente**, né nel diritto internazionale né tantomeno nel diritto italiano. Alla centralità della questione ambientale, non pare infatti corrispondere una nozione giuridica unitaria. Mentre la comunità scientifica sembra condividere una nozione secondo la quale l'ambiente è un *habitat*, vale a dire *l'insieme delle condizioni fisiche, chimiche e biologiche che circondano l'uomo*, non altrettanto chiara e soddisfacente è la nozione giuridica corrispondente. Infatti, posto che il significato lessicale di "ambiente" non ha alcuna connotazione giuridica, per il giurista "ambiente" può assumere una pluralità di significati, che comprendono, tra gli altri, elementi naturali ed estetici, l'attività dell'uomo nonché beni oggetto di tutela giuridica. Questo per comprendere che una nozione giuridica di ambiente riesce assai difficile e complessa, in tutti gli ordinamenti giuridici considerati. Senza trascurare anche quell'orientamento dottrinario che ne mette in dubbio la stessa utilità (nel diritto italiano, tra gli altri, cfr. G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, 1121 e ss.), a partire dall'emblematica (retorica) domanda "*Esiste il diritto dell'ambiente ?*" posta da G. Di Plinio nel primo paragrafo dei *Principi di diritto ambientale*, (a cura di) G. Di Plinio - P. Fimiani, Milano, 2008, 1 e ss., tuttavia al fine di trovare una nozione viceversa "utile", dobbiamo partire dall'assunto che il termine "ambiente" va ricavato dal confronto con le altre discipline coinvolte, e di volta in volta "riempito" di valori e significativi variabili in ragione dei soggetti interessati e della dimensione dell'intervento politico sotteso. Questa ampia possibilità definitoria - che in quanto tale desta non pochi sospetti, come accennato, giacché se estesa oltre misura, potrebbe contenere tutto e niente - va in certo senso

l'affermarsi del fenomeno dell'organizzazione internazionale⁴. In questo momento embrionale di considerazione per le questioni *latu sensu* ambientali, gli Stati hanno iniziato a regolamentare l'uso delle risorse naturali condivise attraverso accordi, sia pure inizialmente rivolti alla navigazione fluviale e alla protezione di talune specie faunistiche. Solo in seguito gli accordi internazionali in materia ambientale, bilaterali e multilaterali, avranno lo scopo di coinvolgere più Stati al fine di proteggere flora e fauna naturali in diverse parti del mondo attraverso la predisposizione di modelli per la regolamentazione in comune del bene, con una evidente perdita di sovranità del singolo Stato in ordine al suo illimitato utilizzo.

Tuttavia, si tratta di manifestazioni episodiche che non possono farci parlare ancora in senso pieno di tutela dell'ambiente e della nascita di un diritto condiviso. Bisognerà attendere che i fenomeni politici di decolonizzazione prima e di conseguente acquisizione dell'indipendenza dei paesi e dei popoli coloniali dopo, sfociassero nella riaffermazione della sovrana eguaglianza degli Stati nei rapporti internazionali, prima di passare all'attenzione ai problemi legati all'ambiente.

Non vi è dubbio, comunque, che contestualmente all'esigenza di (riconoscimento e) tutela delle propria sfera di sovranità andava emergendo l'esigenza di riconoscere protezione a questioni come il degrado ambientale, la cui natura transfrontaliera viene sempre più percepita e per la cui tutela si iniziano ad approntare idonei strumenti di cooperazione internazionale.

In questo mutato contesto politico mondiale, assumono un ruolo decisivo le sollecitazioni della comunità scientifica ed il verificarsi di fatti di enorme gravità che inducono ad una nuova visione della questione ambientale e ad una nuova fase nella disciplina internazionale della sua tutela.

Il riferimento è alla c.d. fase del **funzionalismo**, in cui cioè gli Stati si accordano tra loro al fine di approntare tutela inizialmente soltanto settori evidentemente a rischio⁵.

Siamo agli inizi degli anni '70 del secolo scorso in cui assume ruolo cruciale la Conferenza dell'Assemblea generale dell'ONU *sull'ambiente umano*, svoltasi a Stoccolma ed in esito

ricondata ad una *ratio* ritenuta comunque comune alle diverse discipline interessate alla materia, che risulta abbastanza diffusa nella dottrina pubblicistica, italiana e no, che, a tal fine, individua un minimo comune denominatore: attuare e conservare, per gli esseri umani, le migliori condizioni di vita e di coesistenza all'interno della loro sede naturale. In questo senso cfr. G. Cordini, *Profili di diritto ambientale comparato*, in *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, (a cura di) G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio, Torino, 2008, 102 e ss.

Le ipotesi ricostruttive dell'ambiente sono tuttavia innumerevoli, varie e complesse, anche in ragione della prospettiva del suo Autore. Nella dottrina italiana, senza alcuna pretesa di esaustività, si rinvia a: E. Capaccioli e F. Dal Piaz, *Ambiente (tutela dell')*. *Parte generale e diritto amministrativo, ad vocem* Appendice Noviss. Dig. It., Torino 1980, I, 257 e ss.; G. Torregrossa, *Profili della tutela dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, 1384 e ss.; A. Postiglione, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 1, pagg. 49 e 50 S. Nespore, *Ambiente 1973-1986*, in *Riv. giur. ambiente*, 1986, 1, 1 e ss.; M. Almerighi e G. Alpa (a cura di), *Diritto e ambiente*, Padova 1987; P. D'Amelio, *Ambiente* (diritto amministrativo), voce dell'Enciclopedia giuridica Treccani, Ist. Enc. It., vol. II, Roma 1988; Scoca, *Tutela dell'ambiente: impostazione del problema dal punto di vista giuridico*, relazione Convegno Vibo Valentia 1988, in *Quaderni regionali*, 1989, pagg. 550 e 551; F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente*, in *Il diritto dell'economia*, 2002, 224; B. Caravita, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna 2005. Di recente pubblicazione, interessanti per l'ampiezza dei contributi scientifici nella materia, sono gli Atti del Convegno di Lampedusa *"Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio"*, Palermo, giugno 2008, (a cura di) W. Cortese.

⁴ S. Marchisio, *Il diritto internazionale dell'ambiente*, in *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, (a cura di) Cordini, Fois, Marchisio, cit., 2 e ss.

⁵ In particolare, il riferimento va al settore della navigazione marittima al fine di prevenire forme di inquinamento marino. Si pensi alle due Convenzioni di Bruxelles del 1969 e del 1971 sull'inquinamento da idrocarburi e alle due Convenzioni di Londra del 1972 e del 1973, rispettivamente sulla prevenzione dell'inquinamento da scarico rifiuti e altre sostanze e sull'inquinamento causato dalle navi (più conosciuta come MARPOL).

alla quale vengono adottati la *Dichiarazione di principi* ed il *Piano mondiale di azione ambientale*,

Il diritto internazionale riesce a fornire così, per la prima volta risposte anche per la prevenzione del rischio ecologico, imponendo l'adozione di politiche internazionali ma anche nazionali e regionali che mettano un freno all'inquinamento delle risorse naturali.

In particolare il *Principio 21* della dichiarazione di Stoccolma ponendo un freno alla libertà di ciascuno stato di sfruttare le risorse naturali stabilisce che gli Stati hanno, conformemente alla Carta delle Nazioni Unite ed al diritto internazionale generale “*il diritto sovrano di sfruttare le risorse secondo le loro politiche ambientali*” ma anche il “*dovere di assicurare che le attività esercitate nei limiti della loro giurisdizione o sotto il loro controllo non causino danni all'ambiente di altri Stati o in aree al di fuori delle loro giurisdizioni nazionali*”.

A seguito della Conferenza di Stoccolma si assiste alla creazione del primo soggetto giuridico internazionale a carattere universale, cui sono attribuite competenze specifiche in materia ambientale: il *Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente* – UNEP.

Questo organo sussidiario, caratterizzato per una forte autonomia ed una propria struttura, ha funzioni di studio e di assistenza tecnica nei confronti dei Paesi in via di sviluppo. La sua attività si esprime anche nell'adozione di atti non vincolanti, sottoforma principalmente di raccomandazioni e linee guida e progetti di Convenzioni in materia ambientale.

L'UNEP nel corso dei decenni ha contribuito in maniera rilevante nella costruzione del diritto ambientale, specie attraverso l'elaborazione di progetti di convenzione che si sono tradotti nell'adozione del Programma di Montevideo sullo sviluppo del diritto ambientale e nel programma sulla protezione dei mari regionali da cui ha avuto origine la Convenzione di Barcellona del 1976 sulla tutela del mare Mediterraneo dall'inquinamento; nell'adozione della Convenzione di Vienna sulla protezione della fascia di ozono del 1985, del Protocollo di Montreal del 1987 sulle sostanze che impoveriscono l'ozonofera (clorofluorocarburi).

Sempre negli anni a cavallo tra il 1970 ed i primi anni del 1990 si assiste ad una proliferazione di Convenzioni e di Carte internazionale a tutela dell'ambiente o, meglio, di parti rilevanti e significative della materia ambientale, anche per le spinte provenienti da diverse organizzazioni non governative internazionali⁶ e per il progredire incessante delle conoscenze tecniche e scientifiche, spesso in risposta a disastri giudicati poi *ex post* prevedibili o comunque in certo modo arginabili quanto agli effetti prodotti.

In ordine cronologico, senza pretesa di esaustività e con l'intenzione di approfondire in seguito quei documenti ritenuti fondamentali nello sviluppo del diritto internazionale ambientale, si ricordano: la Convenzione di Ginevra del 1979 sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a lunga distanza; la Carta mondiale natura del 1982 che per la prima volta introduce il principio di “precauzione”, che richiede di evitare determinate attività suscettibili di causare danni irreversibili alla natura; la Convenzione di Montego Bay del 1982 assai importante in materia di aree protette, sia perché introduce per la prima volta norme specifiche per la protezione dell'ambiente marino, sia perché impone agli Stati l'obbligo di istituire nei propri territori zone volte alla tutela degli ecosistemi, della flora e della fauna e della diversità biologica, sia perché in ossequio al principio di cooperazione permetterà successivamente che accordi bilaterali e multilaterali concorrano a limitare il diritto di sovranità permanente dei singoli Stati; la Convenzione di Espoo del 1991 sulla Valutazione di impatto ambientale transfrontaliero – VIA ; la Convenzione di Aarhus del 1998 in materia di accesso alle informazioni, di partecipazione delle popolazioni alle decisioni e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

⁶ Tra queste, un ruolo di primo piano è svolto dal *World Wildlife Found* – WWF; da *Greenpeace* e dall'IUCN, *Unione internazionale per la conservazione della natura*.

In questa prima fase dello sviluppo del diritto internazionale, caratterizzata dalla molteplicità dei fini e degli ambiti di applicazione anche geografica dei diversi atti, dalla diversità dei regimi giuridici introdotti, dalla diversa portata regionale o universale e dalle numerose classificazioni adottate, non sempre univoche, assumono un ruolo significativo le Convenzioni sulle Aree Protette⁷ che, già a partire dalla Convenzione di Ramsar del 1971 sulle *zone umide di importanza internazionale* e da quella di Parigi del 1972 adottata dalla Conferenza generale dell'UNESCO sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale⁸, iniziano un percorso di identificazione delle varie tipologie di area protetta, stabilendo in certo modo, sia pure senza attribuire loro un regime giuridico internazionale, come invece si era fatto ad esempio nella summenzionata Convenzione di Montego Bay per qualificare l'area internazionale dei suoli, dei sottosuoli marini e delle loro risorse, una prima classificazione delle zone in, riserve naturali, riserve naturali integrali, riserve naturali speciali, parchi naturali, monumenti naturali e zone protette comuni a più Stati.

Successivamente, la dottrina legge un mutamento nella disciplina del diritto ambientale internazionale cogliendone una seconda fase in occasione del recepimento e della rilevanza che assume il concetto di *sviluppo sostenibile*.

Recependo un principio emergente, contenuto nel Rapporto della Commissione Brundtland, denominato *Our Common Future*, con la Conferenza ONU *sull'ambiente e lo sviluppo* – UNCED, di Rio de Janeiro del 1992, si dà l'avvio della fase del diritto internazionale appunto dello **sviluppo sostenibile**, in cui essenzialmente il diritto internazionale cambia la sua impostazione nel senso di rendere compatibili sviluppo economico da un lato, ed esigenze di tutela ambientale globale dall'altro, estendendo la cooperazione internazionale alla soluzione di problemi ambientali di natura globale, come i cambiamenti climatici, la perdita della biodiversità, la deforestazione.

E' stato più volte rilevato e ribadito che la vera novità, quella di maggiore consistenza all'esito della Conferenza di Rio, è l'aver dato un preciso impulso per lo sviluppo e l'evoluzione del diritto internazionale in materia di sviluppo sostenibile.

Attraverso gli atti adottati alla Conferenza di Rio, si stabilisce quindi fundamentalmente il principio secondo cui gli obiettivi dello sviluppo economico devono essere integrati nel contesto dei principi del diritto internazionale ambientale che gli atti dell'UNCED concorrono a delineare nella forma di orientamenti generali in materia di legislazione ambientale, formando così la base giuridica necessaria per le normative di attuazione.

La Dichiarazione di Rio ha cioè stabilito *principi generali in materia ambientale* che hanno permesso in seguito un'armonizzazione continua della disciplina esistente e soprattutto hanno rappresentato il punto di riferimento per la conclusione dei successivi accordi internazionali.

Alla Dichiarazione di Rio si riconosce pertanto la natura di *law-developing Resolution*⁹ nel duplice senso di atto che ha concorso ai processi formativi di norme consuetudinarie ambientali e come parametro di riferimento per il successivo sviluppo del diritto internazionale ambientale.

⁷ Altre categorie di zone protette sono previste nel Protocollo alla Convenzione di Barcellona relativo alle aree specialmente protette e alla diversità biologica nel Mediterraneo del 10 giugno 1995; nella Convenzione di Bonn del 23 giugno 1979 sulla conservazione delle specie migratrici appartenenti alla fauna selvatica e nella Convenzione di Berna del 29 settembre 1979, relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, nella Convenzione di Washington del 3 marzo 1973 sul commercio internazionale delle specie di flora e fauna selvatica in via di estinzione (CITES) e nella Convenzione di Ginevra del 18 maggio 1977 relativa al divieto di utilizzare tecniche di modificazione ambientale per scopi militari o altri scopi ostili (ENMOD).

⁸ Di cui ci occuperemo più nel dettaglio nel Capitolo III della presente ricerca.

⁹ S. Marchisio, *cit.*, 12.

Sebbene si tratti di dichiarazioni di principi, in quanto tale non costituenti fonte autonoma di norme internazionale, tuttavia l'elaborazione dei principi generali in tema di sviluppo e ambiente hanno posto premesse fondamentali per lo sviluppo e l'evoluzione anche dei singoli diritti nazionali, tanto da fare parlare in termini di nozione in certo modo "condizionante" per tutti i singoli ordinamenti¹⁰.

Dei 27 principi che la Dichiarazione contiene, in realtà, stabilire quale/quali siano i più significativi, alla luce di quanto finora detto, appare un esercizio di stile, probabilmente poco utile.

Tuttavia, stante la natura peculiare della presente ricerca, al fine di non appesantire ulteriormente questa prima parte, riteniamo senz'altro utile dare conto di quei principi che comunque appaiono essenziali nella ricostruzione del quadro giuridico di riferimento in materia di aree protette, anche in considerazione dell'ulteriore approfondimento che sarà sviluppato a breve circa il rapporto tra il diritto internazionale ed il diritto comunitario (paragrafo 3 del presente capitolo).

Indubbiamente è necessario dare un significato alla categoria della sostenibilità dello sviluppo.

La questione è stata affrontata nelle disposizioni di principio della dichiarazione finale dove testualmente si afferma che "il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed alle generazioni future" (Principio terzo).

Per meglio caratterizzare il concetto di sviluppo sostenibile, si afferma che "al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile la tutela dell'ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo (Principio quarto).

Altro punto essenziale nella ricostruzione del principio è il dovere che gli Stati hanno di "cooperare nella conservazione e protezione dell'ecosistema terrestre, unico ed indivisibile, secondo il criterio della responsabilità comune ma differenziata, in ragione del diverso contributo che hanno dato in passato e continuano a dare nel presente al degrado ambientale globale (principio settimo).

Allo stesso fine dunque gli Stati dovranno ridurre ed eliminare i modi di produzione e consumo insostenibili e promuovere politiche demografiche adeguate (principio ottavo).

La cooperazione tra gli Stati dovrà rafforzare le capacità istituzionali endogene per lo sviluppo sostenibile, migliorando la comprensione scientifica mediante scambio di conoscenze (Principio nono).

Se si combinano tra loro i principi summenzionati, si ottengono diverse conseguenze sul piano dogmatico e pratico.

Indubbiamente affermando che il diritto ambientale ed il diritto allo sviluppo sostenibile sono concetti che si integrano e si rafforzano a vicenda si ricava che comunque grava sullo Stato un obbligo di prevenzione di un danno significativo per l'ambiente.

Sul punto merita di essere segnalata la decisione del Tribunale arbitrale¹¹ che nel 2005 ha deciso in merito alla riattivazione di una linea ferroviaria secondo le norme del diritto internazionale ambientale, la quale ha stabilito che l'obbligo di prevenire il danno è da considerare oramai principio di diritto internazionale generale.

La Convenzione poi stabilisce in termini netti il principio della responsabilità degli Stati comune ma differenziata, attribuendo maggiori oneri nel perseguimento dello sviluppo sostenibile ai Paesi sviluppati cui corrispondono speciali priorità per i Paesi in via di sviluppo, in ciò prefigurando la progressiva differenziazione tra gli obblighi ambientali dei Paesi sviluppati e quelli dei Paesi in via di sviluppo.

¹⁰ G. Cordini, *cit.*, 165

¹¹ Arbitrato relativo all'*Iron Rhine Railway* tra Belgio e Olanda, L'Aia, 24 maggio 2005.

2.

Alla luce dei risultati della Conferenza di Rio si è aperta una stagione intensa del diritto internazionale ambientale che ha, da un lato, cercato di consolidare i principi fondamentali enunciati fino a quel momento e, dall'altro, li ha progressivamente tradotti in diverse Convenzioni ambientali globali.

In certo senso si è cercato di dare concreta attuazione all'ultimo dei Principi contenuti nella Convenzione di Rio, secondo cui “gli Stati e i popoli coopereranno in buona fede e in uno spirito di *partnerhip* all'applicazione dei principi consacrati nella presente dichiarazione ed alla elaborazione del diritto internazionale in materia di sviluppo sostenibile” (Principio ventisettesimo).

Ci soffermeremo in particolare su due delle tre¹² Convenzioni globali aperte alla firma a Rio de Janeiro, quella sul clima e quella sulla diversità biologica, per l'evidente impatto che rivestono nello studio delle aree protette e per il particolare punto di vista di questa ricerca, che si è incentrata sul rapporto sussistente tra lo sviluppo delle aree naturali e le misure di mitigazione previste nel Protocollo di Kyoto, in cui in cui sono indicate le misure di attuazione della Convenzione.

Si tratta delle due Convenzioni, la prima entrata in vigore il 21 marzo 1994, la seconda entrata in vigore il 23 dicembre del 1993, che in maniera chiara espongono norme cornice e obbligazioni di risultato che le Parti si sono impegnate a realizzare, sia pure nei modi e con le forme rimesse alla loro scelta. E infatti attraverso Protocolli applicativi ovvero norme di carattere regionale e/o di diritto interno successivi, hanno avuto inizio le fasi della loro realizzazione.

La Convenzione quadro sui cambiamenti climatici trae origine dalla Risoluzione 43/53 adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 6 dicembre 1988, in cui si sosteneva per la prima volta che il mutamento del clima rappresenta una preoccupazione comune per l'umanità.

Si tratta dunque di un [trattato](#) ambientale internazionale che ha come obiettivo prioritario la riduzione delle emissioni dei [gas serra](#), sulla base dell'ipotesi di [riscaldamento globale](#). Il suo obiettivo dichiarato è infatti “*raggiungere la stabilizzazione delle concentrazioni dei gas serra in atmosfera a un livello abbastanza basso per prevenire interferenze antropogeniche dannose per il sistema climatico*”.

Conclusa a titolo precauzionale, in attesa dei risultati scientifici certi sugli effetti dei gas climateranti, originariamente, non poneva limiti obbligatori per le emissioni di gas serra alle nazioni individuali. In origine non era quindi legalmente non vincolante.

Invece, la Convenzione quadro includeva le previsioni di aggiornamenti, i cc.dd. “Protocolli”, che avrebbero dovuto imporre i limiti obbligatori di emissioni.

Di questi, il più rilevante è il [protocollo di Kyoto](#), che oggi è diventato molto più conosciuto della stessa UNFCCC, e del quale ci occuperemo diffusamente nel capitolo III.

Ciò che in questa sede appare opportuno rilevare, ai fini dell'inquadramento generale del tema, è che già all'atto della sua ratifica la Convenzione obbligava i governi a perseguire un “obiettivo non vincolante” per ridurre le concentrazioni atmosferiche dei gas serra con l'obiettivo di “*prevenire interferenze antropogeniche pericolose con il sistema climatico terrestre*”.

Queste azioni erano dirette principalmente ai Paesi industrializzati, con l'intenzione di contribuire alla stabilizzazione delle loro emissioni di [gas serra](#) ai livelli del 1990 entro il 2000; altre forme di responsabilità ricadevano invece su tutte le Parti della convenzione.

In particolare, in conformità al principio della *responsabilità comune ma differenziata*, gli Stati firmatari concordarono infatti di riconoscere diversi gradi di responsabilità,

¹² La terza, anch'essa di grande rilievo, è la [Convenzione contro la Desertificazione](#), entrata in vigore con i suoi Annessi che riguardano rispettivamente l'Africa, l'Asia, l'America latina e il Mediterraneo firmata il 26 dicembre del 1996.

imputandone i maggiori per la riduzione delle emissioni di gas serra nel breve periodo ai **Paesi sviluppati**, elencati nell'Annesso I dell'UNFCCC e denominati *Paesi dell'Annesso I*. Ai Paesi in via di sviluppo, nei quali le emissioni *pro capite* sono ridotte, sia pure destinate ad aumentare proporzionalmente con la loro crescita economica, si applica un regime più blando che impone l'adozione di misure interne orientate alla mitigazione del cambiamento climatico e la cooperazione al fine di realizzare tutti gli obiettivi della Convenzione.

Avendo ricevuto le ratifiche di più di 50 Paesi ed essendo, pertanto, entrata in vigore nel **1994**, la Convenzione ha dato il via agli incontri annuali nella *Conferenza delle Parti (COP)* per analizzare i progressi nell'affrontare il cambiamento climatico, iniziando frattanto a negoziare il **Protocollo attuativo** che stabilisse azioni legalmente vincolanti per i Paesi sviluppati nella riduzione delle loro emissioni di gas serra.

La **Convenzione sulla diversità biologica, o sulla biodiversità**, ha un ambito di applicazione molto ampio, proponendosi infatti di regolare l'uso delle risorse genetiche, delle specie e degli ecosistemi, considerati parti integranti del processo di sviluppo economico.

La Convenzione rimette alle scelte discrezionali dei vari Paesi di determinare gli obiettivi specifici e le azioni da realizzare a livello nazionale, secondo gli strumenti giuridici di diritto interno più idonei ma che assicurino comunque il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

1. *La conservazione della diversità biologica;*
2. *L'uso sostenibile delle sue componenti;*
3. *La giusta ed equa divisione dei benefici dell'utilizzo di queste risorse genetiche, compreso attraverso un giusto accesso alle risorse genetiche ed attraverso un appropriato trasferimento delle tecnologie necessarie [...]*".

Gli strumenti principali per attuare la Convenzione sono dunque gli interventi nazionali diretti a identificare e valutare le risorse biologiche e a provvedere alla loro conservazione. In tal senso è del tutto rimesso agli Stati contraenti ogni decisione su come istituire un sistema di Aree protette, come creare sistemi di selezione, istituzione e gestione delle Aree destinate alla diversità biologica, adottare tutte le misure atte a conservare la diversità biologica.

All'art. 2 la Convenzione spiega il termine "diversità biologica" come "*la variabilità tra organismi viventi di qualsiasi tipo compresi, tra gli altri, quelli terrestri, marini e di altri ecosistemi acquatici e i complessi ecologici dei quali questi sono parte; questo include la diversità all'interno delle specie, tra le specie e degli ecosistemi*", mentre le risorse biologiche sono considerate "*le risorse genetiche, gli organismi o parti di essi, le popolazioni, o ogni altra componente biotica degli ecosistemi con uso o valore reale o potenziale per l'umanità*".

Il termine biodiversità ha una grande rilevanza a livello politico e rappresenta una notevole innovazione in materia di conservazione della natura.

La biodiversità, infatti, in qualche modo rappresenta un'evoluzione significativa nella tutela e conservazione delle specie o delle aree protette in quanto, per potersi realizzare, necessita della stretta integrazione con le politiche sociali ed economiche.

Un punto cruciale della Convenzione è legato al terzo obiettivo riguardante il *giusto accesso alle risorse biologiche* cui fa da pendant l'*appropriato trasferimento delle tecnologie necessarie*.

Infatti, l'accesso si deve realizzare in modo compatibile con il diritto di sovranità sulle risorse permanenti, essere concordato a livello internazionale ed è soggetto al previo consenso dello Stato interessato. E lo stesso vale per il trasferimento di tecnologie e risorse finanziarie che la Convenzione prevede a favore dei Paesi in via di sviluppo, per il

finanziamento dei costi aggiuntivi che questi devono sostenere per adempiere agli obblighi di conservazione.

La Convenzione ha scelto un approccio che è stato definito “approccio ecosistemico”, cioè una metodologia generale per la sua attuazione che prevede la comunità umana come parte integrante degli ecosistemi e dei meccanismi che li regolano.

Durante la Quinta conferenza delle parti questo approccio ecosistemico è stato sintetizzato in 12 principi¹³ che si possono indicare anche come segue:

- *Le comunità che vivono in un'area sono responsabili della biodiversità che li circonda;*
- *La sostenibilità si regge su tre pilastri che coesistono e si intersecano: ambientale, economico e socio-culturale;*
- *Per gestire un ambiente naturale bisogna unire le conoscenze scientifiche e quelle tradizionali;*
- *Le attività di gestione devono essere attuate attraverso il sistema di adaptive management, ovvero secondo la standardizzazione di un sistema di ciclo di progetto che consente di orientare periodicamente le attività sulla base dei successi o degli errori che il progetto ha fatto.*

Come vedremo questo approccio si rivela particolarmente utile nell'individuazione delle aree naturali e dei modelli di gestione ed è stato ampiamente tenuto in considerazione nell'attuazione della disciplina comunitaria in materia di aree protette.

A tal fine, va anche ricordato che Convenzione all'art. 2 dà una definizione di **Area Protetta** come “*un'area geograficamente definita che è designata o regolata e gestita per raggiungere determinati obiettivi di conservazione*”. Si tratta di una definizione meramente descrittiva e funzionale all'attività di conservazione secondo le modalità indicate dalla medesima Convenzione.

Quanto alle modalità di conservazione, la Convenzione stabilisce la regola della conservazione *in-situ*¹⁴, con ciò indicandosi quelle effettuate nell'ambiente naturale in cui le specie oggetto di conservazione vivono. Ne fanno quindi parte le attività e le politiche riguardanti le aree protette e le reti ecologiche, la gestione della fauna, le attività forestali e di gestione e conservazione della flora, le strategie e i piani di uso del suolo, e in maniera minore anche le politiche agricole e di pesca

Eccezionalmente le attività di conservazione si possono svolgere al di fuori dall'ambiente naturale *ex-situ*¹⁵. Ne fanno parte, ad esempio, le banche genetiche e dei semi, le colture microbiche ma anche le attività di *captive breeding* di animali e/o piante con rilascio in natura, e i più convenzionali zoo, acquari e giardini botanici.

A differenza della Convenzione quadro sul clima, la convenzione sulla diversità biologica, nonostante quello delle aree protette sia uno dei temi trasversali di maggiore importanza per il raggiungimento del primo obiettivo della Convenzione, ha dovuto attendere ben 12 anni perché fosse elaborato il Programma di lavoro, ufficialmente adottato dalla

¹³ Si tratta della Conferenza di Nairobi del 2006. Di seguito si riportano i 12 principi articolati per punti: 1. La gestione delle risorse naturali è il risultato di una scelta sociale; 2. La gestione dovrà essere decentralizzata, a partire dai livelli strutturali più bassi; 3. La gestione deve tener conto degli effetti delle attività praticate nelle adiacenze; 4. È necessario considerare l'ecosistema in un contesto economico; 5. La gestione deve considerare attentamente e scientificamente la struttura, il funzionamento e la conservazione degli ecosistemi; 6. Gli ecosistemi devono essere gestiti entro i limiti delle loro funzioni; 7. La programmazione delle attività negli ecosistemi deve prevedere scale spaziali e temporali adeguate; 8. Si deve riconoscere la variabilità delle scale temporali e gli effetti ritardo che caratterizzano i processi degli ecosistemi, gli obiettivi devono essere identificati con una visione di lungo termine; 9. Si deve accettare che il cambiamento dell'ecosistema è inevitabile; 10. Bisogna stabilire un equilibrio tra la conservazione e l'uso della diversità biologica; 11. Si deve tener conto di tutte le informazioni rilevanti, incluse quelle scientifiche, innovative e quelle provenienti dalle tradizioni indigene; 12. Si devono coinvolgere tutti i settori sociali e scientifici di rilievo.

¹⁴ descritte in dettaglio nell'articolo 8 della Convenzione.

¹⁵ Secondo la previsione di cui all'articolo 9 della Convenzione.

Convenzione con Decisione VII/28 durante i lavori della settima Conferenza delle Parti di Kuala Lumpur del 2004, dove ha rappresentato uno degli argomenti politicamente più difficili.

Molti dei Paesi partecipanti ai lavori della Convenzione, infatti, hanno sempre preferito dare enfasi ad altri programmi quali l'accesso alle risorse genetiche, il trasferimento di tecnologie, l'uso sostenibile, piuttosto che a quelli più complessi e molto più onerosi come le aree protette.

Tuttavia, conforta sia pure in parte il dato che i Paesi che fanno parte della Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa avevano già approvato nel 2003 la *Strategia paneuropea di diversità biologica e paesaggistica* che, integrata nel processo ministeriale di cooperazione ambientale est-ovest "Ambiente per l'Europa", fornisce l'unica piattaforma per la cooperazione paneuropea che affronti la perdita di biodiversità.

Oggi ci troviamo in una nuova fase nel diritto internazionale, in cui come in qualche modo testimoniano queste ultime considerazioni in materia di biodiversità, sembra assistersi ad una perdita del carattere centrale della materia ambientale.

Sono varie le cause che hanno generato questa tendenza in atto.¹⁶

La Conferenza di Johannesburg del 2003 ne è in certo modo un evidente segnale. Nel suo contenuto, infatti, la Dichiarazione finale appare più generica e soprattutto non in grado di costituire la base per un ulteriore passo in avanti del diritto ambientale, salvo un certo potenziamento della metodologia del partenariato per lo sviluppo sostenibile e la previsione di un sistema di monitoraggio e coordinamento in capo alla Commissione per lo sviluppo sostenibile che annualmente dovrà riferire in ordine ai progressi realizzati.

Si riafferma l'esigenza di rafforzare i pilastri dello sviluppo sostenibile, identificati nello *sviluppo economico*, nello *sviluppo sociale* e nella *protezione ambientale* e si ribadiscono (solo) alcuni degli obiettivi fondamentali dello sviluppo sostenibile, quali lo sradicamento della povertà, il cambiamento dei modelli di produzione e consumo, la protezione e gestione integrata delle risorse naturali.

3.

Mentre come abbiamo potuto vedere gli atti internazionali si limitano a fissare principi generali, e non contengono norme immediatamente cogenti, perché programmatiche o comunque non immediatamente vincolanti per gli Stati, il diritto comunitario rappresenta invece il meccanismo in virtù del quale le norme internazionali sono riuscite a penetrare negli ordinamenti nazionali.

Attraverso in diritto comunitario, in forza cioè della sua "applicabilità diretta" e del ben noto e fondamentale **principio del primato** del diritto comunitario sul diritto interno, gli Stati appartenenti all'Unione si sono dotati di una serie di norme che hanno disciplinato nel suo complesso la materia ambientale, a volte anche negli aspetti di dettaglio, rendendo pertanto vincolante gran parte della normativa frattanto prodotta a livello internazionale.

Ferma restando la specificità del diritto ambientale comunitario, e la sua notevole importanza nell'affermarsi di principi che contraddistinguono l'ordinamento comunitario, non pare infatti potersi accogliere la tesi suggestiva che indica la possibilità di farne un ordinamento di tipo particolare¹⁷.

Alla luce di questa impostazione e anche per districarci all'interno della enorme produzione normativa che ha segnato il diritto ambientale a livello comunitario, si ritiene utile restringere l'analisi agli **obiettivi ed ai principi contenuti nel Trattato CE** per poi procedere nell'individuazione dei principi della politica ambientale dell'Unione, con specifico riguardo alla tutela dell'ambiente terrestre e alla lotta contro l'inquinamento

¹⁶ Sul punto rinviamo per l'ampia disanima a S. Marchisio, *op. cit.*, 26 e ss.

¹⁷ P. Fois, *cit.*, 54.

atmosferico, anche in considerazione dell'ampia analisi delle due specifiche Direttive cc.dd. Habitat e Uccelli selvatici, contenute nel paragrafo conclusivo di questo capitolo.

Si tratta, infatti, come avremo modo di approfondire più avanti, di due atti che rivestono un ruolo significativo in generale nello sviluppo del diritto ambientale comunitario; nello specifico perché costituiscono i parametri comunitari di riferimento in tema di protezione delle aree naturali.

La politica ambientale trova esplicite previsioni nel Trattato CE: gli artt. 2, 3 e 6 della Parte I e gli artt. dal 174 al 176 del Titolo XIX che ne stabiliscono nel dettaglio obiettivi e principi.

Nei **Principi** del Trattato si stabilisce che è compito della Comunità *“promuovere nell'insieme della Comunità uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, una crescita sostenibile (... nonché) un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento di quest'ultimo, (art. 2); che per realizzare ciò “l'azione della Comunità comporta, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal presente trattato ... l) una politica nel settore dell'ambiente (art. 3) e che “le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile” (art. 6).*

A queste previsioni appunto di principio vanno aggiunte le disposizioni previste all'art. 174 che individua gli **obiettivi** che la politica della Comunità contribuisce a perseguire nella salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; nella protezione della salute umana; nell'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; nella promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

Anzi, conviene ricordare che con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona¹⁸, quest'ultima previsione riportata dell'art. 174 non riguarderà soltanto l'ambiente, ma anche i cambiamenti climatici, cosicché a combattere i mutamenti del clima saranno le specifiche misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

Si tratta evidentemente di obiettivi generali anch'essi, che in linea di massima non presentano particolari problemi interpretativi, essendone chiara la portata, anche se poi spesso si è dovuto fare riferimento ad altri ambiti ed altre misure connesse al raggiungimento dei predetti obiettivi, quali ad esempio la salute umana, per definirne meglio il fondamento giuridico complessivo e le misure degli interventi da adottare.

A questa prima elencazione dei principi segue quella specifica stabilita all'art. 174, par. 2, del Trattato che stabilisce che *“la politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. 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».*

Non potendo entrare nel merito dei singoli principi, per i quali sarebbero opportune tante specifiche trattazioni ad hoc, considerato il peso che riveste ciascuno di essi nella politica ambientale e l'interesse suscitato nella dottrina e nella giurisprudenza comunitaria, che un indiscusso ruolo nella definizione e nel rafforzamento della portata di ciascuno ha avuto e continua ad avere, conviene rilevare, da un lato l'ampia discrezionalità di cui le Istituzioni comunitarie dispongono nell'applicazione dei predetti principi, specie avuto riguardo al principio dell'integrazione; dall'altro che comunque tutti i suindicati principi vengono ampiamente utilizzati negli strumenti di attuazione della politica comunitaria, essenzialmente prodottasi in oltre trenta anni mediante Regolamenti, Direttive e Programmi di azione.

¹⁸ Trattato del 13 dicembre 2007, la cui entrata in vigore è prevista per il 2009.

Si tratta, come noto, di strumenti giuridici di natura assai diversa ed anche con efficacia diversa. Mentre i regolamenti costituiscono l'atto normativo generale, obbligatorio in tutti i suoi elementi, attraverso il quale la Comunità impone agli stati membri una disciplina uniforme della materia in oggetto, senza che residui in capo agli Stati membri alcun potere di normazione difforme; le direttive - anch'esse atto normativo generale tipico con efficacia obbligatoria - rappresentano, invece, uno strumento più flessibile affinché gli Stati membri possano procedere all'adeguamento dei propri ordinamenti attraverso forme giuridiche più appropriate, e quindi differenziate.

Non a caso, infatti, si è fatto ricorso ai Regolamenti per procedere all'attuazione degli obblighi derivanti da Accordi internazionali, mentre il ricorso alle Direttive è stato diffusamente utilizzato per l'introduzione negli Stati membri delle politiche adottate a livello comunitario, come avremo modo di approfondire a breve.

I Programmi di azione, invece sono strumenti "atipici", sulla cui natura giuridica si discute. Alla luce della specifica previsione contenuta all'art. 175, par. 2, del Trattato CE, secondo cui il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, *adotta programmi generali d'azione che fissano gli obiettivi prioritari da raggiungere*, pare potersi desumere che assumono esclusivamente la funzione di indicare le priorità circa gli obiettivi comunitari indicati all'art. 174 del Trattato.

Stante la difficoltà di classificazione in una materia come quella ambientale, in cui al dato oggettivo dell'immensa produzione normativa comunitaria si somma anche il gioco di rinvii e richiami che la stessa contiene, al fine di una migliore e puntuale ricognizione della tutela delle aree naturali nel diritto comunitario, abbiamo dedicato al tema un apposito paragrafo conclusivo al presente capitolo, cui rinviamo.

4. Il diritto comunitario tra ordinamento internazionale e ordinamenti nazionali.

Dall'analisi condotta e dai rilievi anche critici riportati, dobbiamo ritenere che il diritto comunitario dell'ambiente, o nei limiti suindicati, il diritto ambientale comunitario, è strettamente, imprescindibilmente connesso con l'ordinamento comunitario nel suo insieme.

Anzi, attraverso l'affermarsi del diritto ambientale, o meglio dei principi che lo caratterizzano, pare doversi desumere che i principi contenuti nelle norme comunitarie, anche di diritto derivato, hanno avuto pieno riconoscimento ed effettiva applicazione negli ordinamenti nazionali, contribuendo in maniera determinante all'affermazione e al consolidamento dell'intero sistema comunitario.

In altri termini, è sotto gli occhi di tutti lo strettissimo rapporto che abbiamo appena indicato tra affermazione e sviluppo del diritto ambientale comunitario e affermazione e sviluppo dell'ordinamento comunitario nel suo complesso.

In questo senso i principi di sussidiarietà e di integrazione che oggi caratterizzano l'ordinamento comunitario nel suo complesso, hanno trovato spazio anche attraverso l'affermazione del diritto ambientale.

Anzi, dall'analisi in particolare del principio dello sviluppo sostenibile pare doversi desumere come sia stato il primo a favorire l'introduzione del principio di integrazione, giacché se è sostenibile uno sviluppo che non sacrifica le esigenze di carattere ambientale, di queste deve tenersi conto nella generale definizione di **tutte le politiche di sviluppo**.

E infatti, con il trascorrere del tempo, si è giunti ad una definizione di sviluppo sostenibile recepita nel Trattato che deve assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente (cfr. art 2 del Trattato CE, succitato).

Ma l'ordinamento comunitario si pone tra ordinamento internazionale ed ordinamento interno anche sotto altro profili, in considerazione dell'incisiva azione delle sue Istituzioni

in sede di elaborazione delle Convenzioni internazionali¹⁹ e dei vari Atti a tutela dell'ambiente.

E' agevole pertanto constatare che sussiste sia una profonda convergenza tra la politica ambientale comunitaria e quella di altre organizzazioni regionali, sia che l'Unione ormai da moltissimo tempo si è fatta "portatrice sana" dei valori della protezione ambientale anche attraverso l'inserimento di precise norme in Accordi con Paesi terzi, appartenenti all'area del Mediterraneo in particolare, con particolare riferimento alle specifiche previsioni in materia di tutela delle aree naturali e tutela del paesaggio che fanno da corredo agli Accordi.

5. Le Aree protette e l'Europa. Criticità e prospettive.

Ai fini del nostro studio, e sulla scorta di quanto fin qui illustrato in questa ricostruzione del quadro normativo di riferimento, si pone ineludibile, a conclusione di questo primo capitolo, un'analisi del sistema vigente di tutela delle aree naturali protette, dovendosi inevitabilmente tralasciare tutti quegli ulteriori aspetti connessi del dibattito teorico sul diritto ambientale²⁰ che, purtroppo, non si prestano ad un'indagine scientifica mirata come quella intrapresa.

Prendendo le mosse dallo sviluppo del diritto internazionale in materia di tutela della biodiversità²¹ e nel tentativo di armonizzare le discipline esistenti in taluni Paesi della Comunità europea, il Legislatore comunitario ha proceduto a dotarsi di una normativa generale in materia di conservazione della biodiversità, dando vita alla costruzione della rete di aree naturali protette a livello europeo, meglio nota come Natura 2000.

Natura 2000 è stata istituita dalla [direttiva 92/43/CEE](#), c.d. "[direttiva Habitat](#)" sulla conservazione degli habitat naturali della fauna e della flora selvatiche, del [21 maggio 1992](#), ma si basa anche sulla precedente [Direttiva 79/409/CE](#), c.d. "[direttiva Uccelli Selvatici](#)". Con entrambe le Direttive gli Stati membri dispongono quindi di un quadro comune d'intervento a favore della conservazione delle [specie](#) e degli [habitat](#) naturali.

L'approccio comunitario alla protezione della biodiversità si caratterizza per la costituzione di una rete ad elevato contenuto naturalistico che dovrebbe permettere di realizzare gli obiettivi fissati dalla [Convenzione sulla Diversità Biologica](#) di Rio del 1992.

Letto infatti nel più ampio contesto del diritto internazionale, la [Direttiva Habitat](#), in particolare vedremo il suo art. 6, contribuisce a raggiungere le finalità delle Convenzioni internazionali concernenti la conservazione della natura, come la [Convenzione di Berna del 1979](#), che disciplina gli habitat naturali come elementi essenziali della protezione della flora e della fauna selvatica, e la [convenzione sulla biodiversità \(8\)](#), creando al tempo stesso un quadro generale più dettagliato per la conservazione e la protezione dei siti rispetto a queste convenzioni.

Con la costituzione della rete su scala internazionale la Comunità ha invero inaugurato una nuova forma di conservazione della natura: si sostiene infatti che la costituzione della "rete" rappresenti la traduzione giuridica del nuovo paradigma per la protezione dell'ambiente, orientato alla gestione integrata, funzionale per ciò stesso al raggiungimento dell'obiettivo specifico della conservazione della biodiversità, inscindibilmente connesso con l'obiettivo generale dello sviluppo sostenibile²².

Con il modello previsto nella [Direttiva Habitat](#), l'Europa ha stabilito la "territorializzazione diffusa" della conservazione della natura.

¹⁹ Sul punto il ruolo guida dell'Unione in materia di protezione del clima è indiscusso.

²⁰ Interessanti gli spunti suggeriti da G. Di Plinio in G. Di Plinio - P. Fimiani (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, cui si rinvia per l'appassionata ed appassionante prospettiva di indagine, specie nel capitolo primo "*Sette miliardi di ragioni*".

²¹ Cfr. *supra*, pag. —

²² Di Plinio - Fimiani, *cit.*, 22.

Si tratta pertanto di un progetto che si incardina appieno nelle politiche di sostenibilità, richiedendo un bilanciamento tra gli interesse ambientali e quelli economici e sociali. Dal punto di vista strettamente giuridico, va detto che in base al principio di sussidiarietà, le due Direttive sopra richiamate non hanno dato vita ad una nuova categoria di aree protette comunitarie, bensì ad una “*cornice che gli stati membri sono chiamati a riempire di contenuti*”²³.

Detto altrimenti, il Legislatore europeo ha compiuto un passo avanti nell'analisi delle forme di tutela delle aree naturali, spostando l'attenzione al di là dell'area in quanto tale e delineando un sistema integrato e coerente, capace di raggiungere gli obiettivi previsti.

Non un elenco più o meno complicato, ancora peraltro non del tutto entrato a regime, ma un sistema equilibrato di siti²⁴ che si trovano in territorio europeo comprensivo di tutti gli elementi che per loro struttura o per il loro ruolo di collegamento sono essenziali a garantire la conservazione della biodiversità.

Altro elemento forte e di rottura rispetto al passato, è la concezione sottesa a questa rete: la protezione degli habitat e delle specie, infatti, **non si limita ai confini dei siti**, ma riguarda tutti quei fattori e/o tutte le attività che possono rappresentare una minaccia, indipendentemente dal fatto che siano localizzati o si svolgano fuori dai predetti siti.

L'attivazione e la corretta gestione di Natura 2000 costituiscono non solo un vincolo di legge per tutti i Paesi membri che hanno ratificato la direttiva Habitat, ma anche un preciso impegno politico confermato nel 2002, quando i Ministri dell'Ambiente di 28 paesi europei hanno firmato la dichiarazione di El Teide “*Natura 2000: un partenariato per la Natura*”. Con questa dichiarazione, infatti, tutti gli Stati Membri e i Paesi Candidati hanno riaffermato il proprio impegno per la realizzazione della Rete Natura 2000 in Europa, enfatizzando in particolare una stretta collaborazione con i gruppi di interesse.

Più nel dettaglio, faranno parte della Rete “Natura 2000”:

- i siti candidabili ai sensi della Direttiva “Habitat”, denominati dapprima S.I.C. (cioè Siti di Importanza Comunitaria) e, una volta approvati dai singoli Stati membri, Z.S.C. (Zone Speciali di Conservazione)²⁵;

- le cosiddette Z.P.S. (ossia Zone di Protezione Speciale), designate a norma della Direttiva “Uccelli” perché ospitano popolazioni significative di specie ornitiche di interesse comunitario.

L'attivazione della Rete Natura 2000 è ormai quasi completata:

- gli Stati membri dell'Unione Europea hanno indicato tutti i siti potenzialmente candidabili (p.S.I.C.) e si stanno ultimando i lavori della diverse Conferenze bio-geografiche che, per ogni regione bio-geografica europea, elaborano le liste finali dei S.I.C. che saranno approvate dalla Commissione Europea.

Entro sei anni dall'approvazione di questi elenchi, gli Stati membri dovranno infine ufficialmente designare tali siti come Zone Speciali di Conservazione (Z.S.C.), sancendone così l'entrata nella Rete “Natura 2000”.

Una volta approvate, le Zone di Protezione Speciale della Direttiva “Uccelli”, invece, entrano automaticamente a far parte della rete Natura 2000 e su di esse si applicano pienamente le indicazioni della Direttiva “Habitat” in termini di tutela e gestione.

Con riferimento alla direttiva Habitat, nel capitolo “*Conservazione degli habitat naturali e degli habitat delle specie*” l'articolo 6 stabilisce le disposizioni che disciplinano la conservazione e la gestione dei siti Natura 2000.

²³ D. Amirante, *La conservazione della Natura in Europa*, Milano, 2003.

²⁴ I siti sono normalmente scelti dai singoli Stati membri ma la Commissione europea può richiedere una procedura di consultazione bilaterale se constatata che un sito importante non è stato inserito nella rete Natura 2000 (articolo 5.1 della direttiva Habitat).

²⁵ Artt. 3, 4, 5 Dir. Habitat.

In questo contesto, l'articolo 6 è certamente il più importante tra i 24 articoli della Direttiva, in quanto è quello che maggiormente determina il rapporto tra conservazione ed uso del territorio.

L'articolo in esame contiene tre serie di disposizioni.

L'articolo 6, paragrafo 1, concerne l'introduzione delle necessarie misure di **conservazione** ed è incentrato su interventi positivi e proattivi.

L'articolo 6, par. 2, concerne le disposizioni per evitare il degrado degli habitat e la perturbazione delle specie significative, con una impostazione di carattere preventivo.

I paragrafi 3 e 4 stabiliscono una serie di salvaguardie procedurali e concrete che disciplinano i piani ed i progetti atti ad avere incidenze significative su un sito Natura 2000.

All'interno di questa struttura si può ritenere che mentre i paragrafi 1 e 2 definiscono un regime generale, i paragrafi 3 e 4 che definiscono una procedura applicabile a circostanze specifiche.

Globalmente, comunque, le disposizioni dell'articolo 6 riflettono l'orientamento generale dei Consideranda della Direttiva, tra cui la necessità di promuovere la biodiversità mantenendo o ripristinando determinati habitat e specie in uno "*stato di conservazione soddisfacente*"²⁶ nel contesto dei siti Natura 2000, tenendo conto delle esigenze economiche, sociali e culturali, nell'ottica di uno sviluppo sostenibile.

Oltre alla rilevanza dell'articolo 6 nella struttura generale della direttiva 92/43/CEE, va anche menzionato il suo rapporto con la direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici: in primo luogo, appare immediato il parallelismo tra il capitolo «Conservazione degli habitat naturali e degli habitat delle specie» della direttiva 92/43/CEE e gli articoli 3 e 4 della Direttiva 79/409/CEE.

In secondo luogo, vi è stato un alto grado di fusione tra le strutture delle due direttive: infatti le zone di protezione speciale classificate ai sensi della prima direttiva, costituiscono parte integrante della rete Natura 2000; e le disposizioni dell'articolo 6, paragrafi 2, 3 e 4, della direttiva 92/43/CEE sono state rese applicabili alle zone di protezione speciale.

Nell'ottica del più ampio contesto dei Trattati istitutivi CE, l'articolo 6 può essere considerato un elemento chiave per attuare il principio di integrazione in quanto incoraggia gli Stati membri a gestire in maniera sostenibile le zone protette e stabilisce limiti alle attività atte ad avere un impatto negativo sulle zone tesse consentendo alcune deroghe in circostanze specifiche.

Con riguardo all'applicazione della rete Natura 2000 nei diversi Stati membri, alla luce dei dati disponibili, possiamo fare alcune considerazioni sul sistema di tutela delineato.

Il primo rilievo ha ad oggetto le modalità di recepimento delle direttive²⁷ con riguardo all'istituzione delle Aree protette.

Durante i primi 10 anni di applicazione, infatti, gli Stati membri si sono concentrati esclusivamente sulle modalità di recepimento della Direttiva Habitat nei propri ordinamenti interni e sull'istituzione e conseguente attivazione della rete Natura 2000.

²⁶ Con ciò dando attuazione alla Convenzione di Bonn del 23 giugno 1979.

²⁷ In Italia l'attuazione delle direttive Habitat e Uccelli è stata faticosa e irta di difficoltà di vario genere. Il recepimento della Dir. Habitat è stato complesso anche in considerazione della quasi coincidenza con l'introduzione nel Nostro ordinamento della legge generale e di principio n. 394/1991, *Legge quadro sulle aree protette*, approvata solo qualche mese prima, avente l'obiettivo di protezione della natura in aree territoriali determinate anche attraverso la gestione ed il finanziamento di una sistema integrato di Aree naturali, esistenti o istituende, *al fine di elevare i livelli di protezione del patrimonio naturale italiano*. Solo con l'avvio della procedura di infrazione avviata dalla Commissione contro l'Italia (causa C-142/97) si è dato l'avvio all'effettivo recepimento della Direttiva Habitat. Lo stesso percorso accidentato ha segnato anche l'attuazione della Dir. Uccelli, che si è concluso con l'inserimento della normativa comunitaria all'interno del testo di legge sulla caccia, legge n. 968/1977 e s.m.i., suscitando, come vedremo, non pochi problemi di coordinamento della disciplina.

Proprio sulle modalità gestionali, dobbiamo sottolineare che sia la Dir. Habitat sia la Dir. Uccelli prevedono espressamente che con cadenza periodica - e cioè ogni sei anni per la prima, ogni tre per la seconda - gli Stati membri elaborano una relazione sull'attuazione delle disposizioni adottate nell'ambito della direttiva, comprendente segnatamente informazioni relative alle misure di conservazione nonché la valutazione delle incidenze di tali misure sullo stato di conservazione dei tipi di habitat naturali e delle specie e i principali risultati della sorveglianza dello stato di conservazione delle specie e degli habitat da trasmettere alla Commissione²⁸ e rendere nota al pubblico. La Commissione elabora quindi una relazione globale sull'applicazione delle direttive, comprendente una valutazione dei progressi ottenuti al fine di garantire il mantenimento ovvero, all'occorrenza, il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, dei tipi di habitat naturali e degli habitat delle specie interessati nella loro area di ripartizione naturale.

Sulla base della Relazione sull'applicazione della Dir. Habitat per il periodo 1994-2000, pubblicata nel 2003, la Commissione mette in mostra taluni aspetti positivi in ordine al recepimento della direttiva citata, senza però nascondere alcune criticità.

La Commissione evidenzia come alcuni Stati membri, sia pure secondo modalità assai differenti, hanno iniziato ad applicare provvedimenti di gestione nei confronti di alcuni SIC, con ciò di fatto anticipando la sua applicazione rispetto alla designazione come ZSC.

Il che rappresenta senza dubbio un certo successo delle modalità gestionali indicate nelle direttive, tenuto conto, peraltro, della grande diversità di discipline legislative e regolamentari che interessano le aree naturali nei singoli Stati.

Il Rapporto²⁹ della Direzione Generale Ambiente della Commissione sul contributo dei "progetti Life Natura"³⁰ hanno dato alla gestione dei siti Natura 2000 ha fatto emergere che, dall'analisi di 854 progetti LIFE Natura, circa la metà hanno previsto la stesura di piani di gestione di siti Natura 2000, piani di azione/gestione di specie di interesse comunitario o raccolta dati ed altre attività finalizzate alla stesura di tali piani.

I principali settori di azione individuati sono: fauna (121 progetti, di cui 58 dedicati all'avifauna), habitat di acqua dolce (75 progetti), foreste (59 progetti), seguiti da habitat costieri e marini e praterie seminaturali.

L'elevato numero di progetti rispecchia la ricerca, da parte degli enti che gestiscono i siti Natura 2000, di criteri e metodi utili per una gestione integrata della rete.

²⁸ e rendere nota al pubblico, ex art. 17 Dir. Habitat e art. 12 Dir. Uccelli.

²⁹ Commissione Europea, LIFE Focus/*Integrated management of Natura 2000 sites. The contribution of LIFE projects*. Luxembourg, 2005.

³⁰ LIFE è lo strumento finanziario per l'ambiente creato come supporto all'implementazione ed allo sviluppo della legislazione e della politica ambientale nell'Unione Europea. L'obiettivo di LIFE Natura, uno dei suoi tre settori di azione (i settori sono: LIFE Natura, dedicato alla conservazione della natura; LIFE Ambiente, per ridurre l'impatto delle attività umane; e LIFE Paesi Terzi, destinato a creare enti e competenze nel settore ambientale in alcuni paesi esterni all'Unione Europea), era quello di contribuire all'applicazione delle direttive comunitarie Habitat e Uccelli e, in particolare, alla creazione della rete ecologica europea Natura 2000. In particolare ha contribuito alla creazione della rete di aree protette "Natura 2000", finanziando progetti nei Siti di Importanza Comunitaria e nelle Zone di Protezione Speciale, per mantenere o ripristinare habitat e/o popolazioni di specie in uno stato di conservazione soddisfacente. LIFE ha anche finanziato progetti Co-op, con l'obiettivo di favorire la cooperazione ed il networking tra beneficiari di progetti LIFE Natura con obiettivi simili, e Starter, per contribuire alla preparazione di progetti LIFE Natura internazionali. Il programma LIFE si è concluso con il bando di selezione 2005-2006.

L'Italia è tra gli Stati Membri che più hanno beneficiato dei contributi comunitari. In quattordici anni l'Italia ha ottenuto finanziamenti per 151 progetti LIFE Natura, che pongono il nostro Paese tra i primi in Europa per numero di progetti realizzati e come cofinanziamento comunitario ottenuto. LIFE Natura ha veicolato infatti nel nostro Paese oltre 70 milioni di euro di finanziamenti comunitari per un investimento complessivo di oltre 133 milioni di euro. Reintroduzioni di specie, interventi selvicolturali, ripristino di aree umide, controllo di specie aliene, studi scientifici, acquisto di terreni, campagne di informazione pubblica e attività didattiche sono alcuni esempi delle azioni realizzate.

Bisogna, tra l'altro, notare che in sei Stati Membri dell'Unione Europea (Danimarca, Estonia, Francia, Olanda, Repubblica Slovacca e Svezia) la redazione del piano di gestione dei siti Natura 2000 è sempre obbligatoria, mentre in altri sei Stati (Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Repubblica Ceca e Ungheria) l'obbligo vale solo in casi specifici. Tre Paesi, Italia, Francia e Slovenia, hanno utilizzato lo strumento LIFE Natura per la realizzazione di specifiche linee guida per la redazione dei piani di gestione dei siti Natura 2000.

Oltre alla conservazione della biodiversità, le principali problematiche affrontate in questi anni riguardano il coinvolgimento degli agricoltori/allevatori nella conservazione della natura, le interrelazioni tra le indicazioni della Direttiva Habitat e della Direttiva Acque³¹ e una gestione delle aree costiere in linea con la Raccomandazione del Parlamento Europeo sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere.

La maggiore criticità segnalata dalla Commissione riguarda la mancanza di informazioni circa l'impatto che le misure previste nella Direttiva hanno avuto sullo stato di conservazione degli habitat e degli habitat di specie. Non forniscono alcun aiuto sul punto neanche le scarse informazioni ottenute dalla Commissione sulle misure di sorveglianza.

Più significativa appare la Relazione della Commissione sull'applicazione della Dir. Uccelli per il periodo 1999-2001, pubblicata nel 2006.

La Relazione offre un supporto alla valutazione dei progressi compiuti a livello comunitario nell'attuazione della direttiva Uccelli, sulla base delle informazioni trasmesse dagli Stati membri in merito all'applicazione delle disposizioni nazionali adottate in forza della direttiva.

Alla luce di tali elementi, nonché sulla base dei dati riguardanti lo stato e le tendenze delle popolazioni di uccelli e dei loro habitat, le pressioni, le cause e gli impatti socioeconomici ad essi associati, la Commissione ha proceduto ad una valutazione dell'efficacia della direttiva, evidenziando che si è giunti a classificare oltre 3 000 ZPS, che rappresentano quasi l'8% del territorio dell'UE, cui va aggiunta una zona marittima di oltre 2,7 milioni di ettari. Tuttavia soltanto quattro paesi, e cioè Belgio, Danimarca, Lussemburgo e Paesi Bassi, i Paesi più piccoli dell'Unione, hanno dato un contributo esaustivo alla creazione della rete di ZPS.

In Europa, infatti, la percentuale del territorio nazionale designato come ZPS differisce in modo significativo da uno Stato membro all'altro, passando ad esempio dal 2% della Francia a oltre il 15% della Spagna.

Gli interventi di protezione e conservazione di questi siti, con particolare riguardo alle zone umide, unitamente all'elaborazione di piani d'azione per le specie, hanno consentito di avviare la ricostituzione di alcune specie gravemente minacciate.

Tuttavia, va segnalato che le strategie variano da Paese a Paese e che alcuni siti importanti sono tuttora privi di protezione.

Nel periodo considerato la Commissione non ha registrato riforme significative della normativa vigente, anche se la maggior parte degli Stati membri ha segnalato alcune modifiche, non solo di dettaglio.

In molti casi, peraltro, si è trattato di interventi sulla legislazione derivata riguardante condizioni specifiche in materia di caccia, valutazione di impatto e detenzione di uccelli.

Un aspetto invece controverso è quello della compatibilità delle legislazioni e delle prassi che disciplinano l'attività venatoria in alcuni Stati membri con le disposizioni della direttiva. In alcuni paesi, e in particolare in Francia, Spagna e in Italia, si tratta di un conflitto di vecchia data che ha dato luogo a una lunga serie di contenziosi.

³¹ Direttiva quadro sulle acque 2000/60/CE.

La controversia sulla caccia ha reso necessaria una migliore comprensione delle disposizioni della direttiva a diversi livelli e un dialogo più fattivo con l'intero settore della caccia.

Nelle sue conclusioni la Commissione ribadisce la necessità di intensificare gli sforzi affinché l'applicazione della direttiva consenta di realizzare l'obiettivo da essa perseguito, ossia la conservazione delle specie di uccelli selvatici d'Europa, e contribuisca efficacemente ad arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010, in linea con l'obiettivo dell'UE concordato dal Consiglio europeo di Göteborg e incluso nel Sesto programma d'azione per l'ambiente (decisione 1600/2002).

Da quanto finora detto, si ricava che, quanto alle modalità di tutela delle aree naturali, entrambe le Direttive europee, Habitat e Uccelli, non tutelano la biodiversità in quanto tale, ma soltanto alcuni elementi circoscritti a quelli elencati nelle Direttive stesse.

Ne consegue che habitat residuali, specie endemiche, specie a rischio in alcuni Stati e soprattutto la biodiversità marina nella sua quasi interezza, non sono stati inclusi negli elenchi, e in quanto non tutelati, rischiano di non essere pienamente tutelati.

La seconda osservazione è che, pur essendo stati individuati, il numero di SIC non tutela "sufficientemente", in alcuni casi, habitat e specie in elenco (è il caso, ad esempio, delle torbiere di transizione sulle Alpi del versante italiano, in quanto i SIC sono troppo pochi per la loro tutela come riconosciuto dalla stessa Direzione Ambiente dell'Unione Europea). La terza considerazione è che i SIC candidati a far parte della rete sono stati "confermati" soltanto in parte. L'ufficializzazione dei siti Natura 2000 avviene, infatti, attraverso incontri internazionali, chiamati "Seminari biogeografici", durante i quali sono discusse e approvate le liste dei SIC che ogni singolo Stato Membro dell'Unione propone e quindi ufficializzati attraverso incontri bilaterali.

L'Italia, ad esempio, dal punto di vista biogeografico, ha il proprio territorio suddiviso in tre regioni: mediterranea, continentale ed alpina ed ha quindi partecipato ai seminari per queste tre regioni biogeografiche.

Delle tre regioni di cui fa parte l'Italia sono stati pubblicati sia gli elenchi SIC da parte della Commissione, sia i corrispettivi decreti italiani. Il Legislatore nazionale, anche se con qualche difficoltà, ha provveduto alla pubblicazione dell'elenco delle ZPS³².

³²L'Italia aveva individuato un numero di ZPS che, in base alle elaborazioni che hanno condotto all'individuazione delle IBA (*Important Bird Areas*), era ritenuto insufficiente: a causa di ciò la Commissione aveva avviato la procedura d'infrazione comunitaria contro il nostro Paese. Tuttavia, l'Italia ha risposto con la pubblicazione del DM del 25.03.2005 (G.U. 23.07.2005) denominato "*Elenco delle ZPS classificate ai sensi della Direttiva 79/409/CEE*".

CAPITOLO II

LA COOPERAZIONE TRANSFRONTALIERA PER LA PROTEZIONE E LO SVILUPPO SOSTENIBILE DEL TERRITORIO E DELLE RISORSE NATURALI.

SOMMARIO: 1. Una nozione di cooperazione territoriale. - 2. Le declinazioni della cooperazione territoriale nel diritto dell'Unione europea: cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale. - 3. Forme e modalità di cooperazione transfrontaliera per la protezione e lo sviluppo sostenibile del territorio e delle risorse naturali. - 3 a) la cooperazione tra i parchi in zone di confine. - 3 b) altri modelli di cooperazione transfrontaliera. - 4. Esperienze di gestione integrata tra Paesi transfrontalieri. Casistica e criticità.

1.

La cooperazione *territoriale* rappresenta uno strumento di politica europea ed internazionale attraverso il quale promuovere la ricerca di soluzioni congiunte a problemi comuni tra territori confinanti.

Il confine, la frontiera rappresentano evidentemente una linea di separazione, un ostacolo di carattere giuridico che si frappone alla soluzione di problemi attinenti ad una determinata area che, da punto di vista fisico, è del tutto identica alla zona limitrofa, essendone in certo modo parte.

Proprio al fine di mitigare gli svantaggi creati dalla istituzione di confini e frontiere, per superare l'emarginazione di determinate aree rispetto ad altre aree nazionali, per affrontare identici problemi con misure identiche o equivalenti, la cooperazione territoriale è intesa nel diritto contemporaneo quale strumento idoneo in grado di risolvere, eliminandole, disparità di vario tipo e livello che ostacolano uno sviluppo equilibrato di un determinato territorio.

Superare il concetto di confine, frontiera - poi specificheremo meglio nel dettaglio le declinazioni che la cooperazione ha assunto negli anni nelle politiche europee ed internazionali - ha avuto come motivazione di fondo il superamento di una linea di separazione in vista di risultati che nel corso degli anni hanno assunto finalità sempre più dettagliate e precise.

Senza altro la materia dell'ambiente e della sua tutela si è prestata benissimo all'implementazione di siffatte politiche pur nei diversi contesti di riferimento, rappresentando infatti l'incentivazione dello sviluppo sostenibile e della protezione ambientale due finalità ritenute facilmente comuni, a prescindere delle politiche specifiche degli Stati coinvolti.

In ambito europeo, ad esempio, si deve guardare all'evoluzione della politica regionale comunitaria che, pur nascendo con l'obiettivo di raggiungere la coesione economica e sociale all'interno degli Stati membri di tutta l'Unione Europea, con la programmazione 2007-2013 ha anche mirato a raggiungere la "*coesione territoriale*", eliminando quindi quelle disparità che ostacolano uno sviluppo equilibrato del territorio europeo.

La cooperazione territoriale europea, che è finanziata dal FESR - Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, consiste nel promuovere la ricerca di soluzioni congiunte a problemi comuni tra le autorità confinanti, come lo sviluppo urbano, rurale e costiero e la creazione di relazioni economiche e reti di PMI. La cooperazione è orientata, inoltre, verso la ricerca e lo sviluppo tecnologico, la società dell'informazione, l'ambiente, la prevenzione dei rischi e la gestione integrata delle acque.

La Commissione europea ha, dunque, riconosciuto il ruolo determinante che lo sviluppo territoriale integrato e lo scambio di esperienze transfrontaliere assumono nella costruzione di una dimensione europea allargata³³.

In altri termini, l'Unione ha potuto verificare come, ad esempio, la rottura dell'isolamento delle regioni periferiche per trasformarle in assi dello sviluppo transfrontaliero e l'accelerazione del processo di integrazione europea siano obiettivi più agevolmente raggiungibili attraverso lo strumento della cooperazione transfrontaliera che pone (*recte*: impone) la crescita di relazioni tra le parti, di fatto promuovendo un'integrazione dal basso per la soluzione di problematiche comuni. Si pone così in essere la modalità oggi privilegiata delle politiche europee a sostegno dello sviluppo e della competitività locale, secondo una sinergia tra visione e azione ed un'attenzione equilibrata tra questioni globali e locali.

In questo contesto, infatti, si ritiene che sviluppando e perseguendo strategie di sviluppo locale, integrate e coerenti, si riesca più facilmente e soprattutto in maniera condivisa a raggiungere obiettivi che per la loro complessità non sono di facile approdo.

Il quadro di riferimento della cooperazione transfrontaliera in Europa è alquanto complesso in presenza del c.d. "doppio binario"³⁴ della cooperazione, con azioni di cooperazione che fanno cioè capo a Convenzioni del Consiglio d'Europa oltre che alle iniziative e prerogative dell'Unione europea.

Con riferimento a quest'ultima, va posto l'accento sulle trasformazioni della cooperazione transfrontaliera negli ultimi decenni.

Allo scopo di rafforzare la cooperazione a beneficio reciproco delle zone di frontiera dell'Unione, per evitare che il confine si ponesse quale ostacolo allo sviluppo equilibrato ed all'integrazione del territorio europeo, si è agito su diversi fronti, con diverse iniziative: LACE, Meda, Imedoc, Interreg, Gect – Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera.

In particolare, nell'ambito della ripartizione territoriale dei fondi FESR, la **cooperazione transfrontaliera** nella programmazione 2007-2013 è diventata da Programma di iniziativa comunitaria un **Obiettivo territoriale** con la funzione di rafforzare lo sviluppo delle singole Regioni mediante l'attuazione di iniziative congiunte di cooperazione nelle aree di confine.

In tal modo, valutata positivamente l'iniziativa comunitaria Interreg, giunta fino alla programmazione 2000-2006, che, in forma sperimentale, ha stimolato lo scambio di esperienze tra regioni di diversi paesi, la cooperazione territoriale ha assunto la funzione di **strumento effettivo** della nuova politica regionale.

Questa forma di cooperazione ha come obiettivo³⁵ primario quello di evitare che le frontiere nazionali continuino a costituire un ostacolo allo sviluppo del territorio

³³ Interessanti sono i risultati del Seminario "Cooperazione transfrontaliera: esperienze e prospettive", Milano 29 settembre 2008. In particolare si rinvia a Bandera, "Cooperazione transfrontaliera: quadro di sintesi" che molto incisivamente riepiloga forme e modalità della cooperazione, in particolare tra Italia e Svizzera.

³⁴ Per approfondimenti si rinvia a Bandera, *cit.*, 19 e ss.

³⁵ **Da Programma di Iniziativa Comunitaria a Obiettivo Comunitario** L'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" è destinato alle regioni aventi frontiere terrestri o marittime, nonché alle zone di cooperazione transnazionale definite con riguardo ad azioni che promuovono lo sviluppo territoriale integrato e il sostegno alla cooperazione interregionale e allo scambio di esperienze.

Si riportano gli articoli più significativi del **Regolamento n. 1083/2006: Art. 3 Obiettivi** l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" è inteso a rafforzare la cooperazione transfrontaliera mediante iniziative locali e regionali congiunte, la cooperazione transnazionale mediante azioni volte allo sviluppo territoriale integrato connesse alle priorità comunitarie e la cooperazione interregionale e lo scambio di esperienze al livello territoriale adeguato; **Art. 7 Cooperazione territoriale europea** 1. Ai fini della cooperazione transfrontaliera, sono ammissibili al finanziamento le regioni della Comunità

europeo, considerato globalmente, limitandone la competitività. Nell'ambito dei programmi di cooperazione territoriale, sono gli OSC (cioè gli Orientamenti Strategici Comunitari) che indicano tre modalità di cooperazione territoriale volte a favorire una più stretta collaborazione fra le regioni dell'UE, al fine di accelerare lo sviluppo economico ed il conseguimento di una maggiore crescita.

Le modalità individuate sono:

- **la cooperazione transfrontaliera:** il suo obiettivo in Europa è quello di integrare le zone separate dai confini nazionali con problemi comuni che richiedono soluzioni comuni. I programmi che gli Stati devono presentare per ottenere gli interventi comunitari del FESR devono tendere a “promuovere la crescita e la creazione di posti di lavoro, nonché a contribuire all'integrazione economica e sociale, specialmente quando esistono forti disparità economiche tra le zone situate da una parte e dall'altra del confine”;

- **la cooperazione transnazionale:** scopo dei programmi è promuovere la cooperazione tra gli Stati membri per le questioni di importanza strategica, come gli interventi volti a migliorare l'interconnessione fisica dei territori e i collegamenti immateriali;

- **la cooperazione interregionale:** deve concentrarsi sulla strategia di Lisbona rinnovata per rafforzare l'innovazione, le PMI e l'imprenditorialità.

2.

Al fine di attivare programmi e di erogare aiuti che tengano conto delle specificità delle singole regioni, il territorio comunitario è stato opportunamente suddiviso in tre tipologie di aree:

- **Aree transfrontaliere:** si tratta delle regioni comunitarie di livello NUTS III (per l'Italia, le Province) situate lungo le frontiere terrestri interne e talune frontiere terrestri esterne, nonché alcune regioni di livello NUTS III situate lungo le frontiere marittime separate da un massimo di 150 chilometri, tenendo conto dei potenziali adeguamenti necessari per garantire la coerenza e la continuità dell'azione di cooperazione. Le regioni frontaliere dei vari Stati europei mostrano problematiche comuni dal punto di vista socio-economico ed ambientale, che possono essere più facilmente risolte tramite la cooperazione tra gli Stati membri confinanti. È possibile concedere un finanziamento fino ad un massimo del 20% del programma operativo in questione per operazioni in zone di livello NUTS III adiacenti alle zone definite. Possono inoltre essere finanziate le spese sostenute per l'esecuzione di operazioni o parti di operazioni sul territorio di paesi non appartenenti alla Comunità europea entro un limite del 10% dell'importo del proprio contributo al programma operativo, qualora tali operazioni apportino benefici alla regioni della Comunità.

Per gli Stati che non sono membri della Comunità, la cooperazione transfrontaliera, sarà sostenuta dalle misure transfrontaliere che sono:

di livello NUTS 3 situate lungo tutte le frontiere terrestri interne e lungo talune frontiere terrestri esterne e tutte le regioni di livello NUTS 3 situate lungo le frontiere marittime separate, in via di principio, da un massimo di 150 chilometri, tenendo conto dei potenziali adeguamenti necessari per garantire la coerenza e la continuità dell'azione di cooperazione. Immediatamente dopo l'entrata in vigore del Regolamento, la Commissione adotta, secondo la procedura di cui all'articolo 104, paragrafo 2, l'elenco delle regioni ammissibili. L'elenco è valido dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2013; **Art. 10 Zone che presentano svantaggi geografici e naturali** I programmi regionali cofinanziati dal FESR che includono zone caratterizzate da svantaggi geografici e naturali ai sensi dell'articolo 50, lettera f) del regolamento (CE) n. 1083/2006 (Zone di Montagna), prestano particolare attenzione al superamento delle difficoltà specifiche di queste zone. Fatti salvi gli articoli 4 e 5, il FESR può in particolare contribuire al finanziamento di investimenti volti a migliorare l'accessibilità, a promuovere e migliorare le attività economiche connesse al patrimonio culturale e naturale, a incentivare l'uso sostenibile delle risorse naturali e a incoraggiare il turismo sostenibile.

- Strumento europeo per il vicinato e il partenariato (ENPI)
- Strumento di pre-adesione (IPA).
- Aree transnazionali: si tratta di ampi raggruppamenti di regioni europee, identificate per l'Italia dalle Regioni, che mostrano caratteristiche simili dal punto di vista geografico e socio-culturale. È possibile concedere un finanziamento fino ad un massimo del 20% del bilancio destinato al programma operativo in questione per operazioni che coinvolgono partner esterni alla zona interessata” Possono inoltre essere finanziate le spese sostenute per l'esecuzione di operazioni o parti di operazioni sul territorio di paesi non appartenenti alla Comunità europea entro un limite del 10% dell'importo del proprio contributo al programma operativo, qualora tali operazioni apportino benefici alla regioni della Comunità.
- Aree interregionali Tale cooperazione riguarda l'intero territorio della Comunità Europea, senza suddivisioni di livello territoriale.

Rispetto all'obiettivo «Cooperazione territoriale europea», il FESR incentra il proprio sostegno su tre principali assi di intervento:

- sviluppo di attività economiche e sociali transfrontaliere;
- creazione e sviluppo della cooperazione transnazionale, compresa la cooperazione bilaterale fra le regioni marittime;
- potenziamento dell'efficacia della politica regionale mediante e la cooperazione interregionale, la creazione di reti e lo scambio di esperienze fra le autorità regionali e locali.

La cooperazione viene attuata attraverso i Programmi Operativi, concepiti e gestiti a livello delle singole aree di cooperazione. Tali programmi devono contenere: 1) un'analisi della situazione della zona di cooperazione in termini di punti forti e deboli e la strategia prescelta di conseguenza; 2) una giustificazione delle priorità adottate alla luce degli orientamenti strategici comunitari e delle priorità del programma operativo da esse derivanti, nonché l'impatto previsto risultante dalla valutazione *ex ante*; 3) informazioni relative alle priorità e ai loro obiettivi specifici; tali obiettivi sono quantificati con l'aiuto di un numero ristretto di indicatori di attuazione, di risultato e di impatto; gli indicatori devono permettere di misurare i progressi compiuti e l'efficacia degli obiettivi prescelti per l'attuazione delle priorità; 4) la ripartizione dei settori di intervento per categoria; 5) un piano di finanziamento unico, non ripartito per Stato membro; 6) le modalità di esecuzione del programma operativo, comprendenti:

- a) la designazione, da parte dello Stato membro, degli organismi previsti per l'attuazione, la gestione e il controllo dei Programmi Operativi;
- b) una descrizione dei sistemi di sorveglianza e valutazione nonché la composizione del comitato di sorveglianza;
- c) una definizione delle procedure relative alla mobilitazione e alla circolazione dei flussi finanziari al fine di assicurarne la trasparenza;
- d) le disposizioni previste per garantire la pubblicizzazione del programma operativo;
- e) una descrizione delle procedure concordate tra la Commissione e lo Stato membro per lo scambio di dati informatizzati che consentano di soddisfare i requisiti in materia di pagamento, sorveglianza e valutazione ;
- f) un elenco indicativo dei grandi progetti ai sensi dell'articolo 38 del regolamento (CE) n. 1083/2006 la cui presentazione è prevista durante il periodo di programmazione.

Attività ammissibili nella cooperazione transfrontaliera

La cooperazione transfrontaliera si rivolge in generale a: 1) realizzazione di attività economiche, sociali e ambientali transfrontaliere mediante strategie comuni di sviluppo territoriale sostenibile, in particolare:

a) promozione dell'imprenditorialità, segnatamente, sviluppo delle PMI, del turismo, della cultura e del commercio transfrontaliero; b) promozione e miglioramento della protezione e della gestione congiunta delle risorse naturali e culturali nonché della prevenzione dei rischi naturali e tecnologici; c) rafforzamento dei collegamenti tra le zone urbane e rurali; d) riduzione dell'isolamento tramite un migliore accesso alle reti e ai servizi di trasporto, informazione e comunicazione, nonché ai sistemi e ai servizi transfrontalieri di approvvigionamento idrico ed energetico e a quelli di smaltimento dei rifiuti; e) sviluppo della collaborazione, della capacità e della condivisione di infrastrutture, in particolare in settori come la salute, la cultura, il turismo e l'istruzione. Il FESR può inoltre contribuire a promuovere la cooperazione giuridica e amministrativa, l'integrazione dei mercati del lavoro transfrontalieri, le iniziative locali a favore dell'occupazione, la parità di genere e le pari opportunità, la formazione e l'inclusione sociale, nonché l'uso condiviso di risorse umane e strutture destinate alla R&ST.

Attività ammissibili nella cooperazione transnazionale

Creazione e sviluppo della cooperazione transnazionale, inclusa la cooperazione bilaterale tra Regioni marittime non disciplinata dal punto 1, tramite il finanziamento di reti ed azioni che favoriscano uno sviluppo territoriale integrato. Essi si concentrano principalmente sulle seguenti priorità: a) innovazione: creazione e sviluppo di reti scientifiche e tecnologiche e rafforzamento delle capacità regionali di R&ST e innovazione che contribuiscano direttamente allo sviluppo economico equilibrato delle zone transnazionali. Le azioni possono includere: realizzazione di reti tra istituti di istruzione terziaria e istituti di ricerca appropriati e PMI; collegamenti che migliorino l'accesso alle conoscenze scientifiche e ai trasferimenti di tecnologia tra servizi di R&ST e centri internazionali di eccellenza in materia di R&ST; gemellaggio di istituti per il trasferimento della tecnologia e sviluppo di strumenti congiunti di ingegneria finanziaria destinati al sostegno della R&ST nelle PMI; b) ambiente: attività di gestione delle risorse idriche, efficienza energetica, prevenzione dei rischi e protezione ambientale che presentino una chiara dimensione transnazionale. Le azioni possono includere: protezione e gestione dei bacini fluviali, delle zone costiere, delle risorse marine, dei servizi idrici e delle zone umide; prevenzione degli incendi, della siccità e delle inondazioni; promozione della sicurezza marittima e protezione contro i rischi naturali e tecnologici nonché protezione e valorizzazione del patrimonio naturale a sostegno dello sviluppo socioeconomico e del turismo sostenibile; c) accessibilità: attività intese a migliorare l'accesso e la qualità dei servizi di trasporto e telecomunicazioni che presentino una chiara dimensione transnazionale. Le azioni possono includere: investimenti relativi ai tratti transfrontalieri delle reti transeuropee; migliore accesso locale e regionale alle reti nazionali e transnazionali; maggiore interoperabilità tra i sistemi nazionali e regionali; e promozione di tecnologie avanzate dell'informazione e della comunicazione; d) sviluppo urbano sostenibile: rafforzamento dello sviluppo policentrico a livello transnazionale, nazionale e regionale che presenti un chiaro impatto transnazionale. Le azioni possono includere:

1. creazione e miglioramento di reti urbane e collegamenti tra zone urbane e rurali; strategie per affrontare questioni comuni alle zone urbane e rurali;
2. conservazione e promozione del patrimonio culturale e integrazione strategica delle zone di sviluppo su base transnazionale.

Attività ammissibili nella cooperazione interregionale

Rafforzamento dell'efficacia della politica regionale grazie alla promozione:

- a) della cooperazione interregionale su innovazione ed economia della conoscenza e su ambiente e prevenzione dei rischi ai sensi dell'articolo 5, punti 1) e 2);
- b) di scambi di esperienze in merito all'individuazione, al trasferimento e alla diffusione delle migliori pratiche, compreso lo sviluppo urbano sostenibile di cui all'articolo 8, e c) di azioni che richiedano studi, raccolta di dati, nonché l'osservazione e l'analisi delle tendenze di sviluppo nella Comunità.

Risorse disponibili

Nell'ambito delle prospettive finanziarie relative al periodo 2007-2013, la politica di coesione ha ricevuto il 35,7% del totale del bilancio europeo, ossia 347,410 miliardi di euro.

Ripartizione per Obiettivo

81,54% per l'obiettivo "Convergenza"

15,95% per l'obiettivo "Competitività e Occupazione"

2,52% per l'obiettivo "Cooperazione territoriale".

3. a)

Fatto questo opportuno approfondimento relativo al diritto comunitario, si ritiene di prendere in considerazione forme e modalità di cooperazione transfrontaliera per la protezione e lo sviluppo sostenibile del territorio e delle risorse naturali.

In questa prima parte, si farà riferimento alla cooperazione tra i parchi in zone di confine che storicamente offrono un'incoraggiante prospettiva di sviluppo cooperativo.

Nella seconda, invece, si darà uno sguardo ad altri modelli di cooperazione transfrontaliera, per poi passare alla casistica.

La cooperazione tra parchi in zone di confine ha trovato spesso fondamento in mere Intese tra gli organi direttivi dei parchi o in Dichiarazioni congiunte rilasciate dalle competenti autorità nazionali, soltanto raramente si è fondata su Accordi internazionali veri e propri.

Nel caso di Intese e Dichiarazioni, si tratta di meri atti programmatici in quanto tali non vincolanti e con diversa efficacia: mentre infatti le Intese tra gli organi direttivi stabiliscono obiettivi e azioni per lo sviluppo della loro cooperazione; le Dichiarazioni delle autorità competenti a livello nazionale consentono l'avvio di forme di cooperazione più complesse, che richiedono la partecipazione di enti ed organismi diversi da quelli preposti alla gestione delle singole aree protette.

Analizzando la genesi della cooperazione, si è notato come questa si attivi secondo un procedimento per tappe, corrispondenti grosso modo a tre successive fasi temporali: una prima fase pragmatica e a breve termine; una seconda fase di armonizzazione a medio termine; una terza fase di unificazione e gestione a lungo termine.

Mentre la prima fase si caratterizza per l'avvio di azioni comuni da parte delle aree protette interessate e si basa su intese, carte di gemellaggio o altri atti aventi valore programmatico, nella seconda, che in genere ha origine in dichiarazioni o altri atti delle autorità nazionali competenti, hanno avvio le azioni comuni con la sperimentazione di forme di gestione comune e la definizione di misure di armonizzazione degli elementi normativi e delle procedure operative.

Successivamente, la terza fase spesso si conclude con l'elaborazione di uno specifico Accordo di diritto internazionale che dà vita altrettanto spesso a soggetti giuridici distinti che realizzano le finalità della cooperazione .

Nel caso di aree protette o parchi ricadenti nel territorio dell'Unione europea, detto nuovo soggetto giuridico è anche il destinatario delle risorse destinate allo sviluppo della cooperazione, che gestisce nell'ambito del territorio di riferimento, con decisioni aventi effetti vincolanti per i Paesi membri.

Sulla base di questa succinta ricostruzione, anche in considerazione dei risultati concreti dei diversi modelli di cooperazione esistenti, c'è da dire che appare semplice determinare quale sia il modello di cooperazione preferibile, poiché come vedremo nel paragrafo dedicato alla casistica concreta, vengono di volta in volta in rilievo realtà locali, contesti istituzionali ed esigenze dal territorio e/o della popolazione a volte molto differenti e certamente non iscrivibili in categorie prefissate.

Soprattutto in presenza di forti elementi di omogeneità tra le aree protette interessate, si è fatto ricorso ad intese informali tra gli organi di gestione che hanno dato vita comunque ad apprezzabili forme di cooperazione.

Come vedremo, il caso di parchi situati nelle zone di confine assume particolare rilievo perché rappresenta proprio una di quelle ipotesi in cui sussistono tali e tante differenze di disciplina, strutture, risorse (umane e finanziarie) che hanno condotto al coinvolgimento dei Ministeri interessati ed il ricorso a strumenti giuridici di diversa tipologia, più vincolanti per i soggetti sottoscrittori. Le intese e gli atti meramente programmatici non consentono, infatti, di superare gli ostacoli alla cooperazione derivanti da differenze relative, ad esempio, agli obiettivi statutari delle aree protette confinanti, alla base giuridica della loro istituzione, ovvero al diverso grado di autonomia degli organismi di gestione (basti pensare al caso di parchi regionali o nazionali in ordinamenti giuridici che attribuiscono ad altri soggetti esterni funzioni più o meno penetranti di controllo ed indirizzo).

Altre criticità hanno riguardato, ad esempio, le differenti modalità di gestione ed il peso decisionale degli organi di gestione; le responsabilità, i poteri e gli obblighi ad essi attribuiti (i direttori, che sono in genere i garanti del rispetto delle norme contenute nell'atto istitutivo del parco, possono essere titolari ovvero essere del tutto sprovvisti di poteri di polizia).

Altro profilo interessante riguarda le differenze, talora marcate, in ordine ad esempio alla pianificazione dell'area protetta o degli spazi immediatamente contigui (zona periferica e oltre), alle regolamentazioni relative allo svolgimento di attività (si pensi ad esempio alla disciplina applicabile alla caccia, alla pesca, alla protezione di flora e fauna), alle modalità di coinvolgimento delle comunità locali nei processi decisionali.

Non ultime, le stesse condizioni socio-economiche delle singole aree interessate e la differente disponibilità di risorse finanziarie possono implicare divergenti valutazioni con riguardo alla determinazione delle azioni prioritarie per il perseguimento degli obiettivi di tutela e sviluppo sostenibile.

E' sulla base di tutti questi elementi che gli enti di gestione dei parchi sono chiamati a valutare le forme e le modalità di cooperazione più idonee, con notevoli problemi di coordinamento nell'ipotesi di ordinamenti giuridici fortemente differenti.

La decisione relativa all'opportunità o alla necessità di un vero e proprio accordo internazionale richiede, dunque, un approfondito esame da parte dei potenziali partner transfrontalieri delle difficoltà che si frappongono alla realizzazione degli scopi comuni.

Si possono a questo punto identificare talune ragioni che rendono preferibile il ricorso ad un accordo internazionale rispetto ad intese di altra natura.

Al riguardo, si deve ribadire che un accordo di tipo formale rende la cooperazione transfrontaliera tra aree protette meno dipendente dai singoli individui che ne fanno

parte, il che garantisce una maggiore indipendenza dal mutare degli orientamenti politici.

In secondo luogo, data la pluralità e la complessità delle competenze inevitabilmente connesse nella materia ambientale (oltre all'ambiente, infatti, agricoltura, turismo, artigianato, trasporti ed altro), solo l'accordo giuridicamente vincolante pare costituire una base certa per l'armonizzazione delle normative e delle prassi nazionali, per consentire la formulazione di piani di gestione unitari e per stabilire forme di amministrazione congiunta.

Con riferimento alle forme di cooperazione tra aree protette in zone di confine sottoposte alla giurisdizione di Stati membri dell'Unione europea, bisogna anche considerare le specifiche competenze dell'Unione stessa, che spesso, peraltro, in taluni settori rilevanti, sono competenze esclusive.

Un'ultima notazione conclusiva: attraverso il processo di negoziazione dell'accordo, la definizione dei rispettivi obblighi delle Parti e delle procedure di controllo sulla loro attuazione, si innesca un meccanismo di coinvolgimento e quindi di maggiore consapevolezza della cooperazione.

Tutto ciò, specie in materia di tutela dell'ambiente, e cioè di un bene pubblico puro e al contempo condiviso tra distinti soggetti, ci sembra un momento indispensabile per il conseguimento degli obiettivi indicati nell'accordo, necessario per far sì che la tutela risulti effettiva e comporti contemporaneamente una piena valorizzazione delle aree protette interessate.

Spesso poi l'accordo può facilitare o, come bene evidenziato in dottrina, addirittura fungere da condizione per la concessione di fondi addizionali sia da parte dei governi interessati, sia da parte di altri organismi internazionali.

Con notevoli vantaggi specie se le finalità dell'accordo hanno obiettivi alti e di non immediata realizzazione, come può emblematicamente essere quello del contrasto ai cambiamenti del clima.

Parte della dottrina, preso atto dei modelli di cooperazione esistenti e delle criticità rilevate, sostiene che spesso un trattato, pur costituendo la base indispensabile di un più articolato processo di cooperazione, non è di per sé sufficiente per risolvere la pluralità di problemi, anche specifici, che la cooperazione transfrontaliera, specie quella tra parchi solleva.

Queste considerazioni portano a ritenere preferibili Accordi quadro di lungo periodo che sanciscano il principio di cooperazione, stabiliscano gli obiettivi strategici e predeterminino le modalità del finanziamento delle attività concordate.

L'accordo dovrebbe in particolare assicurare che ci sia una chiara, comune definizione delle nozioni rilevanti, giacché termini come "parco nazionale", "conservazione", "gestione" possono assumere significati differenti nelle legislazioni interne.

Infine, dovrebbe determinare la composizione degli organi ai quali affidare la gestione del territorio protetto. Tale composizione dovrebbe in particolare assicurare un'adeguata rappresentanza degli Stati, un bilanciato rapporto tra rappresentanza dei governi centrali e delle autorità regionali e locali e una qualificata rappresentanza scientifica.

L'accordo quadro dovrebbe essere integrato da protocolli, (potrebbe esser prevista anche la stipulazione di patti territoriali o accordi di programma) concernenti i problemi comuni ai partner. Essi dovrebbero essere specifici quanto ad azioni, responsabilità e costi ed includere: una chiara enunciazione degli scopi; un appropriato livello di definizione delle azioni concordate; l'indicazione delle normative e degli standard applicabili; disposizioni relative al monitoraggio

dell'efficacia e alla revisione della disciplina stabilita, la predisposizione di un meccanismo per la soluzione delle controversie.

Le considerazioni che precedono consentono di affermare che la disciplina giuridica di un parco internazionale, che trova la sua fonte nell'accordo istitutivo e nei relativi protocolli, viene ad essere integrata dai diritti nazionali in materia di aree protette, ambiente e sviluppo sostenibile degli Stati coinvolti.

Nel caso di parco internazionale costituito sul territorio di Stati membri dell'Unione europea, sarà opportuno assicurare la partecipazione dell'Unione al sistema pattizio internazionale, considerate le sue ampie competenze in materia ambientale e in altri settori rilevanti per la determinazione del regime giuridico dell'area protetta.

3. b)

In questo paragrafo analizzeremo altri modelli di gestione transfrontaliera attualmente presenti nel panorama europeo ed internazionale, ritenuti altrettanto significativi.

A tal fine, conviene innanzitutto approfondire la nozione di “**area protetta transfrontaliera**” e di area protetta “**parco internazionale**” in modo da assegnare ad entrambi i principali modelli esistenti, i caratteri loro propri al fine di una loro valutazione comparativa in ordine a vantaggi/svantaggi e criticità della loro gestione integrata.

Si tratta cioè di fornire definizioni comunemente accettate aventi carattere generale, che, in mancanza di una classificazione unitaria, possano ritenersi comunque valide.

La prima categoria indica quello spazio transfrontaliero caratterizzato dall'esistenza di due o più aree protette ovvero parchi che, pur sottoposti ad almeno due differenti giurisdizioni nazionali, hanno avviato forme di cooperazione per una migliore gestione del territorio e un più efficace perseguimento delle rispettive finalità istituzionali.

Detto altrimenti, l'area protetta transfrontaliera si configura come una realtà giuridica diversa dall'insieme delle aree protette territorialmente contigue in zone di confine, in ragione della sussistenza di forme di organizzazione e di gestione che rispondono a modelli più o meno avanzati di cooperazione tra i soggetti gestori.

Per area protetta internazionale o parco internazionale deve, invece, intendersi uno spazio caratterizzato dall'esistenza di un unico regime di organizzazione e gestione, definito cioè da un apposito accordo internazionale adottato dagli Stati limitrofi interessati.

Il parco internazionale si distingue, quindi, sia sotto il profilo della disciplina applicabile che sotto il profilo istituzionale, per la presenza di un organismo internazionale di gestione che applica le regole previste nell'accordo.

L'area naturale ed il parco sembrano pertanto concepiti non solo come mezzo di conservazione della natura, ma anche come mezzo di sviluppo socio-economico.

Un'area protetta, oggi, deve basarsi su una “gestione collaborativa”, deve essere cioè pianificata e gestita “per”, “con” e in alcuni casi “dalle” popolazioni locali. Un sistema di gestione articolato, costituito non solo dall'ente, ma anche da tutti i soggetti portatori di interesse all'interno dell'area.

In assenza di una gestione cooperativa non sembra sussistere di fatto alcuna effettiva possibilità di conservare l'ambiente naturale, con tutto ciò che ne consegue sull'effettiva sopravvivenza dell'area stessa.

E' un dato difficilmente contestabile e - diremmo di immediata percezione - che solo la popolazione locale conosce profondamente il proprio territorio e le sue risorse,

rappresentando una fonte preziosa di informazioni per avviare programmi di gestione accurati.

Il consenso della popolazione e degli operatori locali in tutte le attività di gestione è poi fondamentale per evitare la nascita di conflitti.

Attraverso una gestione cooperativa si conservano attivamente le risorse naturali, sopravvivono le culture tradizionali e si possono sviluppare nuove forme di sviluppo, attraverso - ad esempio - la promozione del turismo che un ente parco non è in grado di costituire da solo, poiché è la popolazione stessa che tutela la biodiversità e si prende cura del territorio, avendo un interesse economico nel farlo.

Ciò detto, occorre adesso prendere in esame i diversi modelli esistenti di cooperazione nelle aree protette.

Prescindendo dalle aree protette di interesse esclusivamente nazionale, istituite e regolate dalle rispettive discipline interne, che ovviamente pur rappresentando talora un valido modello di riferimento, esulano dalla nostra indagine, ci preoccupiamo di analizzare aree protette di interesse sovranazionale e di analizzarne e valutarne le modalità di gestione.

Sebbene, infatti, nei singoli Paesi Ue siano state introdotte misure di carattere interno a tutela delle Aree protette, che come si diceva hanno contribuito in parte anche alla difesa dai cambiamenti climatici, recenti studi scientifici specialistici mostrano, tuttavia, come persistano generali situazioni di degrado ambientale e di perdita di biodiversità.

Invece, laddove le forme di protezione sono definite a livello più elevato, europeo ed internazionale, si registrano interessanti contributi nella direzione dello sviluppo sostenibile e nella protezione delle biodiversità.

Le funzioni che, qualunque sia la forma istituzionale e gestionale prescelta, in generale ciascuna area protetta è chiamata a svolgere nell'attuale contesto sono molteplici.

Prima fra tutte la conservazione della biodiversità a vari livelli, non solo di singola specie, ma anche e soprattutto a livello di diversità genetica ed ecosistemica. La protezione dei processi ecosistemici e della loro dinamicità è infatti fondamentale per consentire a questi di adattarsi ai cambiamenti ambientali e climatici nel corso del tempo, e quindi di evolversi.

A questa primaria funzione si accompagnano anche la ricerca scientifica, funzioni educative, funzione turistica e ricreativa, l'uso sostenibile delle risorse naturali, la protezione della diversità culturale ed il mantenimento delle specificità culturali e tradizionali locali.

Il grado di importanza e di rilevanza di ciascuna area protetta varia invece a seconda del modello di gestione e dell'organizzazione prescelte, tenuto conto del proprio contesto ambientale e territoriale di riferimento.

L'obiettivo, si deve ribadire, è comunque sempre quello di abbinare alla conservazione del bene anche una qualche forma di sviluppo economico e sociale locale.

Come anticipato nel primo capitolo, a livello internazionale prima e comunitario subito dopo, le iniziative volte alla protezione delle aree naturali risalgono agli anni '70.

E' emerso tuttavia come col passare del tempo le politiche comunitarie che trovano esclusivo riferimento alla rete Natura 2000, non si raccordino con le singole iniziative nazionali, e che abbiano generato problemi con i rispettivi sistemi di classificazione definiti a livello nazionale.

Come ha spiegato in maniera puntuale e dettagliata la recentissima ricerca del Politecnico di Torino sulle aree protette, il mancato raccordo tra i sistemi di protezione esistenti ha determinato *“una situazione problematica, specifica dell'Europa, che sottolinea l'esigenza ai fini della costruzione di un sistema integrato di Aree Protette (Rio de Janeiro, 1992; ECONET 1991; IUCN, 1994; ECNC 1996), di integrare e coordinare la Rete Natura 2000 con le politiche e gli strumenti di gestione e pianificazione delle aree protette e più in generale del territorio”*.

In Europa sono molteplici i tentativi di applicazione di rete ecologica su scala nazionale e locale in alcuni Paesi e Regioni Europee: dall'analisi sui singoli casi concreti emerge tuttavia che, ad esempio nei paesi euro-mediterranei, non vi è interazione tra la tutela del bene - area naturale, affidato in prima battuta al Ministero dei beni culturali e ambientali, e la pianificazione e gestione del territorio, che quindi resta soggetta ad azioni parcellizzate e frammentarie.

Diverso è invece il discorso se si hanno come riferimento le reti di protezione internazionali delle Aree Protette, che, al contrario, hanno dato vita ad interessanti esempi di reti transfrontaliere.

Si tratta delle *Biosphere Reserves* (BRs) introdotte nel 1974 a seguito delle Raccomandazioni della Conferenza dell'UNESCO e coordinate dal Programma interdisciplinare di ricerca e di formazione, che ha l'obiettivo principale di promuovere *“l'uso intelligente e la conservazione delle risorse della biosfera e di migliorare il rapporto uomo-ambiente”*.

Attraverso la creazione di una vera e propria rete che comprende al suo interno ecosistemi terrestri, costieri e marini, rappresentativi delle principali regioni biogeografiche globali, gestiti attraverso politiche integrate di conservazione, uso sostenibile e supporto logistico, si è delineato uno spazio articolato in 3 distinte zone (denominate *core zone*, *buffer zone* e *transition zone*, e cioè, rispettivamente: zona centrale, corrispondente all'area protetta in senso proprio, e perciò destinata alla vera e propria protezione a lungo termine; zona mediana o tampone, in cui sono consentite attività compatibili con la conservazione dell'area protetta e, infine, zona di transizione, che invece consente attività agricole ecocompatibili con un uso sostenibile delle risorse naturali a vantaggio della popolazione locale) che ha riscosso un notevole successo.

Si tratta, infatti, di uno strumento che per la capacità di coniugare protezione e sviluppo, ha consentito contemporaneamente la conservazione dell'area naturale ed il suo sfruttamento. Questo strumento ha permesso altresì l'inserimento in una categoria di protezione internazionale di parti di territorio già sottoposte a tutela (ad esempio, riserve naturali e parchi nazionali, soprattutto) e di parti di territorio esterno, non sottoposte a tutela, coinvolte tuttavia in una gestione comune, che ha portato quale immediata conseguenza una perfetta integrazione delle esigenze di conservazione e valorizzazione del bene protetto e del suo sviluppo sostenibile.

Interessante, pertanto, appare alla luce della nostra indagine il rilievo dato alla creazione di **riserve della biosfera transfrontaliera**.

Infatti, avuto riguardo alla evidente opportunità di sviluppare attività legate all'esistenza ed agli obiettivi della singola area protetta e ad essa funzionalmente connesse (come, ad esempio, il turismo, l'agriturismo, lo sviluppo di agricoltura biologica senza uso di sostanze chimiche, l'escursionismo, l'allevamento di animali allo stato brado, ecc.) si sono valorizzate le risorse del territorio, contribuendo al loro sviluppo culturale e socio-economico locale.

Così delle 531 Riserve di Biosfera disseminate in tutte le regioni del globo, di cui 8 in Italia, un ruolo determinante è assegnato alle Riserve Transfrontaliere.

Alla Conferenza generale di Siviglia, infatti, l'obiettivo prioritario da perseguire con maggiore intensità è stato indicato proprio nella promozione e nella creazione delle riserve transfrontaliere che sono, di fatto, le uniche che permettono forme di integrazione con le politiche internazionali ed europee per la gestione sostenibile del territorio, avendo ottenuto importanti e significativi risultati.

A questo primo sistema fa da complemento quello designato dalla *World Heritage Convention* adottato dall'UNESCO nel 1972 con lo scopo di individuazione e conservazione del *patrimonio culturale e naturale*, comprendente beni di eccezionale valore universale.

Non è un caso che, ad esempio, aree naturali protette dal Programma *Man and Biosphere*, come in Italia, il Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano siano ricompresi anche nel sistema del *World Heritage Sites*; così come, per tornare ai profili di interesse transfrontaliero, vengano individuati anche nel secondo sistema UNESCO sempre nuovi siti transfrontalieri, come ad esempio per l'Italia, da ultimo, la Ferrovia retica che attraversa il paesaggio dell'Albula e della Bernina, che coinvolge nella sua gestione Italia e Svizzera.

Altro esempio significativo è rappresentato dalle Aree protette Speciali del mediterraneo come delineate nel primo Piano d'Azione del Mediterraneo (MAP) meglio noto come Convenzione di Barcellona del 1976, come successivamente modificata nel 1995.

Al fine di proteggere l'ambiente marino e promuovere lo sviluppo sostenibile delle zone costiere del Mediterraneo, i diversi documenti internazionali ed europei esistenti focalizzano l'attenzione sul concetto di gestione integrata sia a livello territoriale (eliminando cioè le barriere terra/mare) sia a livello istituzionale, nell'ottica del perseguimento di un obiettivo appunto globale.

Tra le iniziative di maggiore successo, nell'ottica della suddetta gestione integrata, si deve guardare con interesse al modello delineato nel Programma MED che in massima parte riguarda la cooperazione nell'area del Mediterraneo, inglobando in un unico strumento di azione gli INTERREG IIB, MEDOCC e ARCHIMED, riguardanti la programmazione dei fondi strutturali 1996-2006.

Per il periodo di programmazione 2007-2013 il Programma MED si propone di supportare la coesione europea intervenendo attivamente per la salvaguardia dell'ambiente nella logica dello sviluppo sostenibile. In questa ottica la tutela ed il rafforzamento delle risorse naturali e del patrimonio culturale avviene attraverso il coinvolgimento delle aree naturali protette costiere, marine e dei loro contesti territoriali in azioni integrate di sviluppo sostenibile.

Sulla tutela dell'Europa mediterranea, e la promozione delle Aree naturali protette assumono rilevante interesse le Linee di Azione proposte dal Comitato italiano dello IUCN, che muovendo dall'inadeguatezza delle politiche nazionali nell'affrontare i temi della tutela ambientale in zone di così vasto interesse, propongono azioni e misure di politica europea molto più efficaci perché basate sull'indicazione di un quadro di riferimento strategico comune e condiviso.

L'approccio proposto richiede *“non solo la confrontabilità e l'accountability delle azioni messe in campo da tutti i Paesi e le Regioni euro-mediterranee, ma anche la loro armonizzazione e convergenza”*. In questa prospettiva, una delle misure più adeguate risulta essere l'adozione di una classificazione omogenea delle Aree protette che, come vedremo, alla luce degli elementi raccolti anche nell'ambito del presente studio, si presenta come un passaggio importante nella definizione delle linee-guida indicate.

Nelle succitate Linee di azione IUCN, si è inoltre sottolineato come le politiche europee per la conservazione della natura debbano permettere l'estensione a tutti i Paesi europei e, per quanto possibile, a quelli che si affacciano sul Mediterraneo, le Reti Ecologiche di connessione transnazionali e considerare congiuntamente (seppure con ruoli distinti) assieme ai siti e alle zone già riconosciute d'interesse "comunitario", il vasto e articolato patrimonio delle aree protette istituite dagli Stati e dalle Regioni europee, che attualmente copre il 18% del territorio europeo, e che presenta una grande varietà di diversità biologica, paesistica e culturale, ancora in fase di crescita, testimone di un persistente e vasto consenso sociale.

Per quanto concerne più specificamente le aree protette, si può convenire con l'indicazione di talune misure che vanno concretamente adottate, quali ad esempio:

- dare il giusto risalto, nella definizione degli obiettivi di gestione delle diverse categorie di aree protette, alla tutela e alla valorizzazione dei paesaggi, in particolare dei cc.dd. "paesaggi culturali", largamente presenti nei parchi e in altri tipi di aree protette europee;
- applicare estensivamente (anche nei paesi che, come l'Italia, ancora non l'hanno riconosciuta) la categoria V dei "paesaggi protetti", anche al fine di una miglior conservazione della "naturalità diffusa";
- e, soprattutto, perseguire una efficace alleanza tra le politiche di conservazione interne alle aree protette e le politiche del paesaggio estese (come raccomanda la Convenzione Europea del Paesaggio del 2000, richiamata nella Risoluzione CGR3 RES050 del Congresso IUCN di Bangkok, 2004) all'intero territorio, onde realizzare una effettiva integrazione delle aree protette nei loro rispettivi contesti territoriali, rafforzandone il ruolo e la tutela.

Il passaggio conclusivo delle Linee guida indica una svolta che attiene alla fase di gestione delle aree protette, perché insiste sulla gestione cooperativa delle risorse, sulla partecipazione e sulla concertazione inter-istituzionale, attribuendo una maggiore responsabilità delle comunità locali.

In questa prospettiva lo IUCN ha consigliato l'applicazione della c.d. categoria VI (*Managed resource protected areas*), nonché l'attivazione di politiche di co-pianificazione che consentano di controllare gli usi del suolo e le pressioni antropiche, evitandone effetti negativi sulla biodiversità e rafforzando le ricadute positive all'esterno delle aree protette ("*benefits beyond boundaries*", Durban, 2003), specie nella prospettiva della lotta al cambiamento climatico.

Alla luce delle criticità emergenti nell'area mediterranea, poi, le Linee di azione IUCN propongono, più in generale, un ripensamento di obiettivi e strategie, con una nuova modalità di gestione dei parchi e delle altre categorie di aree protette alla luce dei nuovi paradigmi fissati dall'IUCN a Durban.

In molti paesi euro-mediterranei, e l'Italia tra questi, a fronte dell'elevatissima densità dell'urbanizzazione e della diffusione degli insediamenti abitativi, produttivi e infrastrutturali, esistono aree protette di dimensioni spesso limitate, frequentemente delimitate in base a criteri politici e amministrativi che non trovano riscontro nell'articolazione ecosistemica del territorio. Le politiche delle aree protette dovrebbero, invece, da un lato, favorire la diversificazione delle risorse protette e delle forme di gestione, stimolando le politiche di *networking*; dall'altro, concorrere a promuovere nuovi approcci sistemici, quali quelli eco-regionali.

Poiché i Paesi con maggiore presenza di biodiversità in Europa e nel Mediterraneo si caratterizzano da sempre per l'elevata presenza antropica dalle aree costiere fino alle zone montane, non deve sorprendere che gran parte delle aree protette dei Paesi Mediterranei, tra cui l'Italia, siano incluse nella Categoria V IUCN, che presenta, in generale, una elevata biodiversità collegata ad una significativa diversità culturale.

Le aree protette, come abbiamo visto, sono state create per scopi precisi che includono, in generale, la conservazione della biodiversità ma anche l'uso sostenibile delle risorse naturali e culturali - per esempio i luoghi sacri, le memorie storiche - associati alla biodiversità. Spesso ci si attende che le aree protette generino anche benefici di carattere socio-economico per le popolazioni limitrofe o in altri modi interessate, stimolo all'economia locale, valori ricreativi e spirituali, educazione e ricerca, etc.

Per potersi sviluppare allora in senso pieno, compatibile con le esigenze di sviluppo sostenibile e in linea con le misure a salvaguardia del clima, si può ritenere stimolante l'invito all'uso generalizzato delle categorie elaborate dall'IUCN che costituiscono un approccio flessibile alla comprensione del concetto di "area protetta" e permettono di riconciliare i valori della biodiversità con i valori propri alle comunità umane interessate.

Per tener conto della varietà degli obiettivi di gestione, l'IUCN ha infatti individuato diverse forme di *governance* per la conservazione della natura, riconducibili a quattro differenti tipologie: AP gestite dai diversi livelli di governo (AP nazionali, regionali, etc.); AP gestite in modo partecipativo da più parti interessate (AP co-gestite); AP gestite dai privati (AP private) e AP gestite dalle comunità (Patrimoni di Comunità).

Questa classificazione alla luce dell'esperienza italiana e di altri Paesi del bacino del Mediterraneo, basata sul forte concorso delle autonomie locali alla gestione delle AP, ci permette di comprendere come forme di *governance* locali siano indispensabili alla conservazione e che bisogna tenere conto e rafforzare i legami tra diversità biologica e culturale per creare tutti i presupposti affinché le comunità locali siano coinvolte e si impegnino nella conservazione dei beni protetti, anche al di là dei meri confini nazionali.

Anzi, alla luce di questa prospettiva ampiamente condivisa, anche l'implementazione di misure volte al contrasto del cambiamento climatico può rappresentare una spinta ulteriore, un ulteriore tassello che rafforzi la cooperazione, come ci attesta la casistica di cui ci occupiamo di seguito.

CASISTICA

ESEMPI DI GESTIONE INTEGRATA TRANSFRONTALIERA IN ITALIA

Il primo importante progetto che merita attenzione è certamente quello che riguarda lo spazio alpino europeo, denominato "*Region Alp*".

Il progetto è nato grazie alla grande attenzione da parte dell'Unione europea per le Regioni mitteleuropee, in particolare con lo scopo di mobilitare le risorse dello spazio alpino in relazione alle grandi opere infrastrutturali che vi si intende realizzare, nonché definire le strategie di intervento e di sostegno alle aree svantaggiate.

Il progetto *Region Alp* nasce, quindi, come volontà di approfondire i problemi dello spazio alpino nel quadro delle iniziative comunitarie per lo sviluppo sostenibile e coinvolge l'Austria, la Francia, l'Italia (Piemonte e Valle d'Aosta) e la Slovenia. Per la prima volta si è cercato di coinvolgere Paesi non ancora facenti parte dell'Unione, muovendo dalla convinzione che certi fenomeni ambientali, nonché le ricadute di grandi progetti infrastrutturali, investono ambiti che superano le barriere amministrative dei confini di Stato e dell'Unione stessa.

In *Region Alp* l'analisi dei temi transfrontalieri procede dalla constatazione della presenza di un'elevata molteplicità di funzioni all'interno dell'area alpina tra le quali individuare le basi di strategie di intervento.

In particolare, il progetto si muove su due livelli: un livello macroterritoriale ed un livello locale, affinché gli obiettivi di sviluppo sostenibile vengano poi applicati nelle realtà locali.

Region Alp individua così quattro grandi obiettivi, due di carattere generale e due di carattere più specifico: i primi mirano, nella prospettiva europea, a fare della pianificazione in ambito alpino un fattore di coesione per l'unità alpina ed un elemento di sviluppo equilibrato dello spazio europeo; gli altri obiettivi hanno, invece, un carattere puntuale ed individuano diverse azioni più mirate che attengono alla specificità dei luoghi per favorire tra l'altro:

- l'integrità ambientale e naturale e del paesaggio;
- valutare il fenomeno turistico e i suoi impatti, anche in termini di potenziamento del turismo dovuto alle nuove infrastrutture.

Da questi obiettivi emerge la volontà del legislatore europeo di agire anche negli ambiti locali in cui applicare i principi dello sviluppo sostenibile.

Successiva è la *Convenzione delle Alpi*, un trattato internazionale tra i diversi paesi che si affacciano in “*uno dei più grandi spazi naturali continui in Europa*”. La Convenzione quadro, entrata in vigore nel marzo 1995, stabilisce i principi fondamentali e contiene misure generali a favore dello sviluppo sostenibile nell'arco alpino.

La Convenzione è il frutto dell'iniziativa del mondo ambientalista e di particolare del CIPRA (Commissione per la Protezione delle Regioni Alpine) che, a partire dalla fine degli anni '80, ha cercato un accordo internazionale per la difesa del territorio alpino.

Le finalità della Convenzione sono descritte all'art. 2, che recita testualmente: “*Le Parti contraenti, in ottemperanza ai principi della prevenzione, della cooperazione e della responsabilità di chi causa danni ambientali, assicurano una politica globale per la conservazione e la protezione delle Alpi, tenendo equamente conto degli interessi di tutti i Paesi alpini e delle loro Regioni alpine, nonché della Comunità Economica Europea, ed utilizzando le risorse in maniera responsabile e durevole. La cooperazione transfrontaliera a favore dell'area alpina viene intensificata nonché ampliata sul piano geografico e tematico*”.

Lo sviluppo sostenibile, infatti, secondo la Convenzione delle Alpi, si deve perseguire attraverso lo sviluppo ambientale, per gettare le basi per lo sviluppo del settore economico e della società delle aree dello spazio alpino europeo. Essa propone di favorire la collaborazione transfrontaliera, lo scambio di informazioni di natura giuridica, scientifica, economica e tecnica.

In generale il trattato della Convenzione delle Alpi si divide in tre grandi parti:

- Conservazione della natura;
- Controllo delle immissioni inquinanti;
- Norme per la cooperazione transfrontaliera e Autorità per la sua attuazione.

Per rendere efficaci gli obiettivi della Convenzione, si legge, è indispensabile “*connettere le politiche per aree di intervento; implementarle attraverso le politiche e leggi nazionali e non sovrapporsi ad esse; si dovrebbero stabilire in esse standard ambientali di qualità e attuare un efficace piano di monitoraggio e ricerca; coinvolgere le organizzazioni non governative e fissare scadenze politiche e standard precisi*”.

Un passo avanti ed un salto di qualità rispetto agli intenti e alle istanze definite dalla Convenzione delle Alpi è rappresentato da “*Alpine Space Programme*” (Programma Spazio Alpino). Si tratta di uno dei tredici programmi di cooperazione internazionale promossi in ambito comunitario e comprende, come Region Alp, Paesi comunitari ed extracomunitari. Esso rappresenta il primo tentativo istituzionale che opera secondo

un piano di coinvolgimento dei governi nazionali e delle realtà locali interessate (Länder, Regioni, Cantoni), basando le sue iniziative sul perseguimento dello sviluppo sostenibile nell'arco alpino, cercando di generare sviluppo territoriale in modo cooperativo, transfrontaliero e transnazionale, con l'ulteriore obiettivo di realizzare un "polo alpino" come centralità alternativa alla effettività del c.d. "polo della pianura" in Europa.

Il programma Alpine Space si articola nei seguenti punti:

- per il contesto strategico: sviluppare, attraverso forme di cooperazione internazionale, l'ambito alpino e perseguire le priorità in modo coerente con lo scenario programmatico prospettato a livello comunitario;
- per le misure: vengono individuate quattro misure a cui devono fare riferimento tutti gli interventi e le proposte per ottenere i fondi FESR; ogni progetto deve quindi avere dei requisiti minimi individuati in questa fase;
- per il quadro finanziario: nella sua prima fase il programma dispone di una dotazione di fondi europei pari a 10 milioni di euro;
- per gli strumenti e gli enti di gestione: viene definita l'articolazione delle strutture di gestione tra cui un Comitato transnazionale di gestione e Segretariato comune; Comitati nazionali e rispettivi segretariati.

Con il successivo Programma di Cooperazione Territoriale Alpine Space II 2007-2013, che rappresenta il proseguimento del Programma Interreg IIIB Spazio Alpino 2000-2006, si è cercato di aumentare la competitività e l'attrattività dell'area di cooperazione attraverso lo sviluppo di azioni comuni frutto della cooperazione transnazionale.

Sulla base dell'analisi dell'area di cooperazione e nel pieno rispetto della cornice legislativa fissata dall'Unione europea, delle "Community Strategic Guidelines 2007-2013" e dei "National Strategic Reference Frameworks", gli Stati membri, intendono concentrare la cooperazione nell'Area del Programma nei seguenti ambiti:

- rafforzamento dell'innovazione, della capacità di impresa e di ricerca e innovazione delle PMI- piccole e medie imprese;
- sviluppo territoriale bilanciato per fare dello Spazio Alpino un luogo attrattivo ove vivere, lavorare ed investire;
- miglioramento dell'accessibilità dello Spazio Alpino e gestione delle conseguenze economiche ed ambientali dei sistemi di trasporto;
- miglioramento dell'accessibilità ai servizi e della connettività dello Spazio Alpino;
- gestione e rafforzamento del patrimonio naturale e culturale per uno sviluppo sostenibile;
- **prevenzione e mitigazione dei rischi naturali e gestione delle loro conseguenze, con un particolare riguardo agli impatti conseguenti al cambiamento climatico.**

Il programma si concentra su tre principali argomenti, ovvero le tre priorità per il periodo 2007-2013 che sono declinate in tre diversi assi di finanziamento:

ASSE 1 - Competitività ed attrattività dell'area di cooperazione;

ASSE 2 - Accessibilità e connettività;

ASSE 3 - Ambiente e prevenzione dei rischi.

Gli Stati Membri partecipanti e le Regioni sulla base della classificazione NUTS II sono:

- Austria: intero paese;
- Francia: Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Franche-Comté Alsace;
- Germania: distretti di Oberbayern e Schwaben (in Bayern), Tübingen e Freiburg (in Baden-Württemberg);
- Italia: Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria;

- Slovenia: intero paese.

Gli Stati Membri cooperano inoltre con i seguenti Stati non-Membri UE, come pieni *partner*:

- Liechtenstein (intero paese);

- Svizzera (intero paese).

ESEMPI DI COOPERAZIONE TRANSNAZIONALE

Sono state analizzate anche alcune esperienze di cooperazione transfrontaliera che non coinvolgono direttamente il nostro Paese, per cercare di capire come in altri contesti europei si sia proceduto alla risoluzione dei problemi comuni in aree a cavallo di zone di frontiera.

In tutta Europa fino ad oggi un modello valido di cooperazione ed integrazione delle popolazioni transfrontaliere è costituito dalle EUROREGIONI, un fenomeno che a partire dal secondo dopoguerra, grazie anche ad un'attiva serie di iniziative finanziarie volte al sostegno degli interventi di cooperazione nelle aree di frontiera promossi dalla Comunità europea, si è posto storicamente e giuridicamente come vera avanguardia per i processi di integrazione europei. Tra i primi risultati si possono annoverare anche le iniziative INTERREG I e II, mentre il successivo INTERREG III, come abbiamo negli esempi fatti prima, ha interessato esclusivamente le aree alpine.

La prima forma di collaborazione tra regioni confinanti risale al 1969 con la fondazione dell'ARFE (Associazione delle Regioni di Frontiera Europee) che tiene conferenze di "verifica" con scadenza quinquennale in diverse città europee.

Negli ultimi anni le trasformazioni nel quadro geo-politico europeo hanno portato notevoli cambiamenti che hanno determinato il passaggio da regioni di frontiera a città transfrontaliere.

La dimensione regionale, pur conservando ruoli istituzionali di livello ormai consolidato in quasi tutti i paesi, si sostanzia non solo nelle aree di frontiera ma in tutte le aree policentriche attraverso il perfezionarsi di reti urbane, tra loro interconnesse, che spesso legano a comportamenti omogenei comuni aree appartenenti a Paesi diversi.

L'Europa che sta nascendo "dal basso" sembra infatti essere un'Europa delle città, o meglio di aree urbane transfrontaliere nelle quali troviamo tensioni positive di convivenza civile spinte ad un'evoluzione della società. Questa affermazione sembra una risposta concreta al faticoso procedere della integrazione europea in una società multi etnica e multi razziale.

Il modello policentrico delle Euro-Regioni risponde all'esigenza di crescita comune anche, e soprattutto, nel rispetto delle autonomie locali attraverso una vera partecipazione al processo decisionale.

La prima associazione transfrontaliera nasce nel 1958, Euregio ha coinvolto le aree di frontiera di Germania e Olanda. Una seconda importante associazione si costituisce poi nel 1963, è la Regio Basiliensis tra gli stati della Svizzera, della Germania, e della Francia. E' negli anni '70 che però si attesta sia il consolidamento delle prassi d'istituzione delle Euroregioni, che assumono proprio la denominazione "Euro-Regio". Negli ultimi anni la Germania si è fatta promotrice della questione transfrontaliera, in particolare in occasione dell'apertura dei paesi dell'Est dopo la caduta del muro di Berlino.

I progetti pilota che vengono promossi, finanziabili anche nell'ambito INTERREG, spaziano da piani di sviluppo comuni agli aiuti alle piccole e medie imprese, al turismo, alla rete dei trasporti e di telecomunicazione, alla prevenzione dell'inquinamento, alla protezione dell'ambiente, allo sviluppo rurale, alla

formazione e il lavoro. Altro obiettivo è stato quello di inserire obiettivi occupazionali in contesti trans frontaliere disomogenei, che hanno evidentemente arrecato benefici ai *partners* più deboli.

Di seguito si riportano alcuni esempi tra i più significativi di Euro-Regioni, in cui si ha cura di evidenziare gli aspetti che ne hanno portato alla formazione, gli ambiti in cui lavorano e gli obiettivi principali dei progetti in atto.

La prima Euroregione istituita in Europa: Euroregio. Nel 1958, 109 comuni distribuiti sulle aree di confine tra Olanda e Germania, spinti dalla primaria necessità di rispondere in maniera congiunta alla crisi dell'agricoltura, si uniscono andando a costituire un'unica associazione che al 1990 conta una superficie di pertinenza di circa 7.000 kmq e una popolazione complessiva che raggiunge, circa, i due milioni di abitanti.

Gli obiettivi di questa prima Euro Regio in Europa, pur nella loro semplicità, denotano una crescente attenzione a problemi ambientali e, soprattutto di pianificazione dei trasporti, in quanto area attraversata storicamente da grandi direttrici europee est-ovest e nord-sud.

In particolare, la cooperazione transfrontaliera si è articolata negli anni principalmente sulla programmazione economica integrata: si sono sviluppate le reti di città dell'area stimolando al contempo nuove opportunità di lavoro (anche attraverso la programmazione di corsi di formazione in tecniche industriali per i giovani); si è cercato di costituire uno spazio economico comune con altre Euroregioni confinanti (Rijn-Waal e Rijn-Maas-Noord”).

Le aree di frontiera tra Germania e Olanda sono fortemente interessate dal fenomeno delle Euro-Regio. Un'ulteriore regione transfrontaliera a cavallo di questi due paesi è la Regio Rijn-Waal. Istituita nel 1978 attraverso la formazione di un'associazione di 61 comuni, ha una superficie totale di quasi 4.000 kmq e circa un milione e mezzo di abitanti.

L'attività della Regio si è sviluppata su più fronti, il principale è il miglioramento delle comunicazioni transfrontaliere attraverso la cooperazione tra gli “uffici di lavoro”, per meglio adattare la formazione ai bisogni del mercato; attraverso la programmazione di circuiti idonei al trasferimento di conoscenze e tecnologie a disposizione delle imprese; e attraverso una più semplice ma non meno importante integrazione per migliorare la rete dei trasporti pubblici.

Sul fronte della programmazione ambientale l'intervento della Regio si riduce semplicemente alla cooperazione in materia di raccolta dei rifiuti, del loro trattamento e del loro riciclaggio.

E' stato infine progettato un miglioramento delle strutture di ricezione turistica anche attraverso l'interconnessione dei circuiti turistici e delle attrezzature relative (piste ciclabili, sentieri, mobilità pedonale).

3. ESPERIENZE DI PIANIFICAZIONE DI PARCHI TRANSFRONTALIERI

Le forme di cooperazione di cui si è dato conto nei precedenti paragrafi, istituite negli ultimi decenni, hanno sicuramente contribuito a dare una spinta ai processi di integrazione europea: l'integrazione che nasce lungo le aree di confine, si pone l'obiettivo di superare le antiche divisioni per una maggiore coesione economica, sociale e ambientale.

Attraverso le menzionate esperienze delle Euro-Regio si è già messo in evidenza come anche i fenomeni ambientali non conoscano i confini amministrativi e siano in certa misura presenti nella cooperazione transfrontaliera, seppure in maniera embrionale o accidentale.

Con il passare del tempo, tuttavia, alcune Euro-Regio sono intervenute efficacemente anche in questo complesso settore, attraverso la costituzione di **standard ambientali di qualità** ai quali tendere; predisponendo un **sistema di monitoraggio dello stato delle acque, dei suoli e dell'aria** (Oberrhein; Regio Mosa Reno; Grensregio Maasnoord); svolgendo attivamente la **gestione integrata dello smaltimento dei rifiuti** (Rijn Waal).

Come si è cercato di illustrare nel paragrafo 3 a), relativamente alle aree naturali protette, esempi significativi di cooperazione riguardano quelle che interessano i parchi naturali.

Molteplici sono stati i fattori che hanno portato al dialogo tra i parchi situati in zone di confine: le comuni caratteristiche naturali proprie delle regioni e del loro ecosistema, le necessità indotte dalle relazioni di vicinato, la percezione dei benefici derivanti da uno sviluppo economico coordinato ed equilibrato e, soprattutto, la consapevolezza di un bene comune da proteggere e preservare, anche nei suoi aspetti più complessi, come quello di ridurre la vulnerabilità rispetto ai cambiamenti climatici.

Tra le esperienze di cooperazione di maggiore interesse va senz'altro ricordato il Parco naturale delle Alpi Marittime esteso lungo il confine italo-francese.

Il Parco naturale delle Alpi Marittime ed il Parc national du Mercantour proteggono, grazie ad una frontiera comune di 35 km, una superficie di oltre 100.000 ettari che comprende i massicci del Gelàs, dell'Argentera e del Mercantour.

I due parchi transfrontalieri hanno come finalità prioritarie la conservazione della biodiversità e dei paesaggi. Attraverso la messa in comune del loro patrimonio a disposizione del pubblico, educano e sensibilizzano le popolazioni al rispetto delle aree naturali e contribuiscono allo sviluppo sostenibile.

Questi due spazi protetti sono entrambi derivati dall'antica riserva di caccia dei Savoia che occupava i due versanti delle Alpi prima del trattato di Torino del 1861 e che comportò il ricongiungimento della contea di Nizza alla Francia. Rimasta sotto la sovranità italiana fin dopo la seconda guerra mondiale, la riserva ha dato vita ai due parchi, francese ed italiano, istituiti alla fine degli anni '70 sui rispettivi versanti, il Parc national du Mercantour e il Parco naturale dell'Argentera, che ampliato è stato ridenominato Parco naturale delle Alpi Marittime.

Il Parco nazionale del Mercantour è gemellato sin dal 1987 con il Parco naturale delle Alpi Marittime ed entrambi hanno ricevuto da parte del Consiglio d'Europa, il diploma europeo di protezione della natura. Al fine di suggellare dei legami già esistenti, nel giugno 1998, ha avuto luogo la cerimonia per la *Firma della Carta di gemellaggio* che costituisce una tappa importante verso l'identità transfrontaliera e verso la creazione di un futuro *Parco europeo*.

I due parchi e le loro rispettive autorità di tutela, la Regione Piemonte, da una parte, e il Ministère de l'Environnement, dall'altra, si situano in due ordinamenti nazionali amministrativi e giuridici che presentano caratteristiche differenti: centralizzazione dell'amministrazione pubblica francese e autonomia delle regioni italiane, che rende i parchi regionali italiani simili a dei piccoli parchi nazionali francesi, con prerogative ridotte, ma con processi di codecisione meglio stabiliti.

Ebbene, i due parchi con la summenzionata Carta di gemellaggio hanno istituito un Comitato di riflessione sull'avvenire comune dei due parchi, che ha il compito di definire, sulla base delle conclusioni dell'analisi giuridica comparata, modalità e strumenti di armonizzazione delle politiche condotte da una parte e dall'altra della frontiera, come già sperimentato in altri parchi transfrontalieri.

Tra le azioni comuni previste, vi è l'iniziativa per la creazione di una riserva internazionale della biosfera, sulla base del Programma *Man and Biosphere* elaborato dall'UNESCO nel 1971.

Un'altra collaborazione esemplare tra due aree protette è quella tra il Parco Naturale Regionale Vosges du Nord e il Parco Naturale Pfalzerwald, rispettivamente facenti parte della Francia e della Germania.

Le due aree naturali si sono unite in una collaborazione bilaterale e sono divenute un'unica "*Riserva della biosfera transfrontaliera Pfalzewald-Vosges del nord*", raggiungendo la considerevole estensione di 305.000 ettari, in ciò diventando la più grande foresta dell'Europa dell'Ovest. Da una parte e dall'altra della frontiera si ha il medesimo paesaggio (torbiere, rocce di arenaria, fiumi e boschi), la medesima fauna e flora rara (Falco Pellegrino, Lince, Orchidee) nonché i resti di un ricco passato (castelli, musei e vesta archeologiche).

Queste caratteristiche hanno fatto sì che la classificazione dei due parchi in riserva della biosfera transfrontaliera sia stata riconosciuta dall'UNESCO e che ricada nel programma mondiale MAB (Uomini e Biosfera) per la ricchezza e importanza del suo patrimonio.

La riserva costituisce una rete internazionale per lo studio delle relazioni tra l'uomo e la natura, per l'educazione all'ambiente e per la promozione di un sviluppo sostenibile allo scopo di ridurre la vulnerabilità della riserva rispetto ai mutamenti del clima in atto.

CAPITOLO III

IL PROTOCOLLO DI KYOTO: LE POSSIBILI SINERGIE DELLE MISURE DI MITIGAZIONE CON I MODELLI DI GESTIONE INTEGRATA. LO SVILUPPO DELLE AREE NATURALI PROTETTE PER UNA EFFETTIVA ATTUAZIONE DEL PROTOCOLLO. LE PROSPETTIVE ALLA LUCE DELLA CONFERENZA DI POZNAN.

SOMMARIO: 1. Il Protocollo di Kyoto. Obiettivi, priorità e linee guida per la sua attuazione. - 2. Le misure di mitigazione. Le politiche contro il cambiamento climatico e la salvaguardia delle aree naturali. - 3. Lo sviluppo delle aree naturali protette per una effettiva attuazione del Protocollo. - 4. Prospettive alla luce della Conferenza di Poznan.

1.

Come abbiamo anticipato nel paragrafo³⁶ dedicato alle Convenzioni ambientali globali, il Protocollo di Kyoto è l'accordo internazionale sottoscritto il 7 dicembre 1997 da oltre 160 Paesi a conclusione della Terza sessione plenaria della Conferenza delle parti (COP3), della Convenzione sui Cambiamenti Climatici - UNFCCC, in cui sono indicate le misure di attuazione della Convenzione.

Oggetto dell'accordo è uno degli aspetti del cambiamento climatico: le emissioni di gas serra, il suo obiettivo principale è il raggiungimento della stabilizzazione delle concentrazioni di gas serra ad un livello tale da prevenire interferenze antropiche con il sistema climatico ritenute pericolose.

La riduzione delle emissioni di gas serra deve avvenire attraverso un'azione concordata a livello internazionale che si deve sviluppare seguendo due principi fondamentali: il principio di **equità** ed il principio di **precauzione**.

Il primo prevede per i vari Paesi responsabilità comuni ma differenziate a seconda delle differenti condizioni di sviluppo, di intervento e della capacità di perturbazione del clima. Il secondo invece, pur prendendo atto delle incertezze delle attuali conoscenze scientifiche, ritiene tuttavia che questa non possa essere una ragione valida per posticipare gli interventi necessari ad evitare danni seri ed irreparabili al clima.

Il Protocollo è stato ratificato in Italia con la legge n. 120/2002 ed è quindi entrato ufficialmente in vigore il 16 febbraio 2005, a seguito della sua ratifica da parte della Russia nel mese di ottobre 2004, momento in cui si è raggiunto il livello minimo di emissioni richiesto³⁷.

Il Protocollo di Kyoto impegna i Paesi industrializzati e quelli con economia in transizione a ridurre nel periodo di adempimento 2008-2012 complessivamente del 5,2% i livelli di emissione dei principali gas con effetto serra prodotti da attività antropiche, prendendo a parametro di riferimento i livelli valori del 1990.

Il paniere di gas a effetto serra (*Greenhouse Gases*, meglio noti con l'acronimo GHG) considerato nel Protocollo include sei gas ritenuti responsabili di una delle cause del riscaldamento del pianeta: l'anidride carbonica (CO₂), il metano (CH₄), il protossido di azoto (N₂O), l'esafioruro di zolfo (SF₆), i fluorocarburi idrati (HFC), i perfluorocarburi (PFC). Tutti i GHG sono convertiti in unità equivalenti di anidride carbonica (CO₂e) attraverso dei fattori di conversione legati all'effetto serra (o potere riscaldante, c.d. *warming power*) relativo a ciascun gas. Gli obiettivi di Kyoto sono, quindi, riferiti al totale di GHG convertiti tutti in emissioni di CO₂e, in cui e sta per equivalente.

La misura complessiva di riduzione dev'essere il 5,2% rispetto ai livelli di emissione del 1990, ma come si diceva non è uguale per tutti i Paesi³⁸, essendo stato ripartito l'onere fra i Paesi industrializzati in maniera non uniforme, in considerazione del

³⁶ Par. 3 del Capitolo I della presente ricerca.

³⁷ L'art. 25 del Protocollo di Kyoto, infatti, poneva quale condizione alla sua entrata in vigore la ratifica da parte di almeno 55 Parti della Convenzione quadro, le cui emissioni rappresentassero appunto almeno il 55% delle emissioni totali al 1990 (Paesi dell'Allegato I). Con la ratifica della Russia il livello totale di emissioni dei Paesi che hanno ratificato è salito a circa il 60% del totale dei Paesi soggetti ad obbligo di riduzione, rendendo pienamente operativi gli obblighi contenuti nel Protocollo.

³⁸ USA 7% e Giappone 6%.

grado di sviluppo industriale, del reddito prodotto, dei livelli di efficienza energetica. La riduzione, peraltro, può essere raggiunta in maniera flessibile, anche in modo congiunto da gruppi di Paesi.

Questa particolare modalità, più conosciuta come “bolla”, è stata ad esempio adottata dall'UE, che ha espresso la volontà di ridurre complessivamente le emissioni all'8%, con una ripartizione differenziata per i 15 Paesi membri. All'interno dell'UE, la ripartizione degli obiettivi fissati per ciascuno Stato membro è resa obbligatoria con la decisione europea 2002/358/CE, che ha ratificato il Protocollo, ufficializzandone gli obiettivi attraverso il meccanismo del c.d. *burden sharing* con il più noto *Burden Sharing Agreement*, Accordo sulla ripartizione degli oneri, adottato con la decisione del Consiglio europeo dei Ministri dell'Ambiente del 16-17 giugno 1998.

La decisione ha fissato per l'Italia l'obbligo di ridurre le emissioni di gas effetto serra al 6,5% rispetto ai livelli del 1990, nel periodo 2008-2012, secondo la periodizzazione stabilita nella decisione 2002/358/CE sopra citata.

I dieci nuovi Paesi membri dell'UE a 25 dovranno, invece, mantenere gli obblighi previsti dal Protocollo senza subire modifiche in relazione al processo di allargamento.

In linea di principio, l'UNFCCC e il Protocollo di Kyoto prevedono che la riduzione delle emissioni si deve ottenere con il minimo costo possibile (**principio dell'efficienza economica**). In realtà, i Paesi Allegato I hanno una struttura economica ed energetica alquanto differenziata, il che implica costi unitari di abbattimento molto diversi.

E' stato calcolato che i maggiori oneri di riduzione sono a carico dei Paesi che nel 1990 avevano una struttura produttiva a bassa efficienza e ad alto impiego di carbone (ad esempio Germania, Lussemburgo, Regno Unito), mentre ai Paesi che avevano un'elevata efficienza energetica nel settore industriale, tra cui l'Italia, è stato attribuito un obiettivo di riduzione che, seppur più modesto, comporta costi marginali più elevati³⁹.

Nel caso in cui un Paese abbia un basso rapporto Energia/PIL risulta molto costoso ridurre ulteriormente la quantità di energia necessaria per produrre una unità di output, rispetto a Paesi con un alto rapporto Energia/PIL, che possono ottenere riduzioni del consumo energetico a costi nettamente inferiori.

Inoltre, altro serio elemento di valutazione degli effetti dell'attuazione del Protocollo è rappresentato dall'aumento del livello di emissioni complessive. Per dieci Paesi dell'UE, Italia compresa, infatti, è stato calcolato che le emissioni complessive di gas serra sono nel frattempo aumentate rispetto ai livelli del 1990, per cui gli obiettivi di riduzione risultano sempre più onerosi.

Solo Germania, Lussemburgo e Regno Unito hanno ridotto sostanzialmente le loro emissioni rispetto al 1990, in relazione soprattutto ai processi di cambiamento strutturale e industriale (Germania e Lussemburgo) e ai processi di riconversione energetica dal carbone al gas (Regno Unito)⁴⁰.

Il Protocollo si incentra su tre principali argomenti oggetto di studio a livello nazionale e internazionale: la **vulnerabilità** della popolazione agli impatti legati al cambiamento climatico, soprattutto per le fasce più deboli e per i Paesi in via di sviluppo; le politiche di intervento per promuovere l'**adattamento** della popolazione e dei sistemi economici agli impatti legati al cambiamento climatico; gli interventi di **mitigazione** del cambiamento climatico. Questi ultimi saranno appositamente trattati in maniera approfondita nel paragrafo che segue, costituendo al contempo interventi su scala nazionale, definiti nel Protocollo come Politiche e Misure, ed interventi che

³⁹ Costantini

⁴⁰ Costantini

coinvolgono la comunità internazionale, definiti nel Protocollo come Meccanismi Flessibili.

Per raggiungere gli obiettivi prefissati, il Protocollo propone una serie di azioni, tra le quali ricordiamo quelle che appaiono più immediatamente rilevanti ai fini del presente studio:

- rafforzamento e/o istituzione di politiche nazionali di riduzione delle emissioni, che possono consistere, tra l'altro, nella promozione di forme di agricoltura sostenibili, nello sviluppo di fonti di energia cc.dd. rinnovabili;
- cooperazione con le altre parti contraenti, consistenti non solo in scambi di esperienze ed informazioni, ma anche e soprattutto nel coordinamento delle politiche nazionali per migliorarne l'efficacia attraverso meccanismi di cooperazione, quali i diritti di emissione, l'attuazione congiunte ed il meccanismo del c.d. sviluppo pulito.

In estrema sintesi, alla luce del Protocollo di Kyoto sono previste due distinte strategie di intervento: le misure di mitigazione e le misure di adattamento.

Le prime sono essenzialmente interventi "a monte" e consistono tipicamente nella riduzione delle emissioni da gas serra, e di queste diremo fra breve; le misure di adattamento sono, invece, quelle misure "a valle" consistenti sostanzialmente nell'adeguamento agli effetti dei cambiamenti climatici. Questa seconda strategia richiede fondamentalmente di programmare interventi di manutenzione del territorio, di difesa delle zone costiere e delle infrastrutture collegate, di quelle per l'approvvigionamento idrico, di zone naturali ed urbane.

La dottrina che si è occupata delle modalità concrete di attuazione delle strategie di Kyoto, anche sotto il profilo della quantificazione economica delle misure predisposte e/o adottande, tuttavia, evidenzia come "adattamento" e "vulnerabilità" siano due temi entrati a far parte dell'agenda politica internazionale e delle riflessioni scientifiche anche giuridiche alla luce della ormai diffusa convinzione, a diversi livelli, che il cambiamento climatico sia un processo molto difficile da arrestare per lo meno nel breve periodo. Alla luce di questa considerazione che costituisce un dato di partenza comune ai diversi ambiti di riflessione sul fenomeno dei cambiamenti climatici, e fino a che gli interventi di mitigazione non saranno in grado di invertire la tendenza incrementale delle emissioni di GHG, la comunità scientifica internazionale soprattutto ha posto con vigore l'attenzione sulla necessità di intervenire in modo incisivo per proteggere le fasce deboli della popolazione che maggiormente risentono dei danni causati dal cambiamento climatico, con politiche e azioni di intervento, a livello nazionale e internazionale, che possono in qualche modo ridurre gli effetti negativi del cambiamento climatico sull'uomo.

In altre parole, vedremo come l'attenzione degli studiosi, non solo scienziati e tecnici, vada spostandosi verso la prospettiva di un'integrazione più efficace ed efficiente delle misure di mitigazione e di adattamento, che sembrano offrire due soluzioni diverse ma anche necessariamente complementari del medesimo problema e che, nello specifico ambito di riferimento della ricerca, sembra trovare un idoneo ambito di sperimentazione.

In particolare, sulle politiche e le misure previste nel Protocollo e sui cc.dd. meccanismi flessibili.

Politiche e Misure

Gli interventi di contenimento e di abbattimento delle emissioni di gas serra da implementare a livello nazionale sono indicati nell'art. 2 del Protocollo di Kyoto⁴¹.

⁴¹ Protocollo di Kyoto, art. 2: Politiche e Misure

Nell'ambito delle diverse modalità a disposizione dei singoli Paesi elencate nel Protocollo, ciascun governo deciderà in piena autonomia quali interventi porre in essere al fine di raggiungere i propri obiettivi di riduzione.

È importante ricordare che le Politiche e le Misure di riduzione a livello nazionale sono da considerarsi gli interventi di prioritaria importanza per il raggiungimento degli obiettivi di Kyoto, mentre l'uso dei meccanismi flessibili è considerato come possibilità supplementare⁴², quindi eventuale, rispetto agli interventi su base nazionale.

1. Ogni Parte inclusa nell'Allegato I, nell'adempiere agli impegni di limitazione quantificata e di riduzione delle emissioni previsti all'articolo 3, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile:

a) Applicherà e/o elaborerà politiche e misure, in conformità con la sua situazione nazionale, come:

i) Miglioramento dell'efficacia energetica in settori rilevanti dell'economia nazionale;

ii) Protezione e miglioramento dei meccanismi di rimozione e di raccolta dei gas ad effetto serra, non inclusi nel Protocollo di Montreal, tenuto conto degli impegni assunti in virtù degli accordi internazionali ambientali; promozione di metodi sostenibili di gestione forestale, di imboschimento e di rimboschimento;

iii) Promozione di forme sostenibili di agricoltura, alla luce delle considerazioni relative ai cambiamenti climatici;

iv) Ricerca, promozione, sviluppo e maggiore utilizzazione di forme energetiche rinnovabili, di tecnologie per la cattura e l'isolamento del biossido di carbonio e di tecnologie avanzate ed innovative compatibili con l'ambiente;

v) Riduzione progressiva, o eliminazione graduale, delle imperfezioni del mercato, degli incentivi fiscali, delle esenzioni tributarie e di sussidi, che siano contrari all'obiettivo della Convenzione, in tutti i settori responsabili di emissioni di gas ad effetto serra, ed applicazione di strumenti di mercato;

vi) Incoraggiamento di riforme appropriate nei settori pertinenti, al fine di promuovere politiche e misure che limitino o riducano le emissioni dei gas ad effetto serra non inclusi nel Protocollo di Montreal;

vii) Adozione di misure volte a limitare e/o ridurre le emissioni di gas ad effetto serra non inclusi nel Protocollo di Montreal nel settore dei trasporti;

viii) Limitazione e/o riduzione delle emissioni di metano attraverso il suo recupero ed utilizzazione nel settore della gestione dei rifiuti, come pure nella produzione, il trasporto e la distribuzione di energia.

b) Coopererà con le altre Parti incluse all'Allegato I per rafforzare l'efficacia individuale e combinata delle politiche e misure adottate a titolo del presente articolo, conformemente all'articolo 4, paragrafo 2(e)(i), della Convenzione. A tal fine, dette Parti dovranno dar vita ad iniziative per condividere esperienze e scambiare informazioni su politiche e misure, in particolar modo sviluppando sistemi per migliorare la loro compatibilità, trasparenza ed efficacia. La Conferenza delle Parti agente come Conferenza delle Parti del Protocollo dovrà, nella sua prima sessione, o quanto prima possibile, esaminare i mezzi per facilitare tale cooperazione, tenendo conto di tutte le informazioni pertinenti.

2. Le Parti incluse nell'Allegato I cercheranno di limitare o ridurre le emissioni di gas ad effetto serra non inclusi nel Protocollo di Montreal generati da combustibili utilizzati nel trasporto aereo e marittimo, operando con la Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile e l'Organizzazione Internazionale Marittima.

3. Le Parti incluse nell'Allegato I si impegneranno ad attuare le politiche e misure previste nel presente articolo al fine di ridurre al minimo gli effetti negativi, inclusi gli effetti avversi del cambiamento climatico, gli effetti sul commercio internazionale e gli impatti sociali, ambientali ed economici sulle altre Parti, in special modo le Parti PVS ed, in particolare, quelle menzionate nell'articolo 4, paragrafi 8 e 9, della Convenzione, in considerazione dell'articolo 3 della Convenzione. La Conferenza delle Parti agente come riunione delle Parti del presente Protocollo potrà adottare, se opportuno, ulteriori misure per promuovere l'applicazione delle disposizioni del presente paragrafo.

4. Nel caso in cui ritenga utile coordinare alcune politiche e misure previste nel paragrafo 1(a) del presente articolo, tenendo conto delle diverse situazioni nazionali e degli effetti potenziali, la Conferenza delle Parti agente come riunione delle Parti del presente Protocollo, valuterà le forme ed i mezzi appropriati per organizzare il coordinamento di tali politiche e misure.

⁴² Per l'Unione Europea, la nozione di "supplementarietà" implica che lo Stato membro non può usare i meccanismi di flessibilità per una quota superiore al 50% del proprio obiettivo totale di contenimento.

Ad oggi, però, non è stato ancora deciso un riferimento preciso a quanta parte delle riduzioni debba discendere dalle politiche nazionali e quanta parte dai meccanismi flessibili.

L'implementazione di Politiche e Misure per l'Italia è stata decisa e definita in modo dettagliato nella delibera CIPE n. 137 del 1998, in parte successivamente modificata dalla Legge 120/2002⁴³ al fine di riallineare gli obiettivi di riduzione alle nuove proiezioni di emissioni aggiornate al 2002.

Per rispettare un obiettivo di contenimento pari a 487.1 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente nel primo periodo di impegno (2008-2012), l'Italia ha poi previsto l'attuazione di una serie di ulteriori misure, elencate nel dettaglio nel "Piano Nazionale per la riduzione delle emissioni di gas responsabili dell'effetto serra 2003-2010", adottato con Delibera CIPE n. 123 del 19 Dicembre 2002, poi modificata con la delibera 11 dicembre 2007.

La prima delibera CIPE del 1998 ha individuato una molteplicità di interventi in adempimento delle politiche previste dall'art. 2 del Protocollo di Kyoto con particolare riferimento a:

- promozione dell'efficienza energetica in tutti i settori;
- sviluppo delle fonti rinnovabili per la produzione di energia e delle tecnologie innovative per la riduzione delle emissioni;
- protezione ed estensione delle foreste per l'assorbimento del carbonio;
- promozione dell'agricoltura sostenibile;
- limitazione e riduzione delle emissioni di metano dalle discariche di rifiuti e dagli altri settori energetici;

- misure fiscali appropriate per disincentivare le emissioni di gas serra.

Con la delibera del 2007 si è apportata una sostanziale modifica al Piano nazionale relativo alle politiche e misure di riduzione delle emissioni di gas-serra nella parte in cui individua le emissioni di gas-serra nell'anno-base 1990, già quantificate in 521,0 milioni di tonnellate di CO₂e, nel nuovo dato di 516,85 milioni di tonnellate di CO₂equivalente. Il CIPE ha altresì modificato la delibera n. 123/2002 cit., nella parte in cui individua le emissioni di gas-serra nel 2010 secondo lo scenario di riferimento, già quantificate in 579,7 milioni di tonnellate di CO₂ e, nel nuovo dato di 587,0 milioni di tonnellate di CO₂ equivalente.

Meccanismi Flessibili

I costi di realizzazione degli obiettivi previsti nel Protocollo di Kyoto per i Paesi industrializzati - caratterizzati da un livello di efficienza tecnica ed energetica nei processi produttivi e di consumo piuttosto elevato e, quindi, da limitati margini di abbattimento delle emissioni per unità di prodotto - risulterebbero eccessivamente elevati nel caso in cui tali obiettivi dovessero essere raggiunti esclusivamente attraverso politiche nazionali di riduzione. E' opinione comune che il costo associato a tali interventi sarebbe tale da far ridurre drasticamente la competitività delle imprese soggette agli obblighi di riduzione, con un danno economico ritenuto inaccettabile sia in termini di efficienza che di equità distributiva.

Il Protocollo prevede per queste ragioni la possibilità che i Paesi adottino degli interventi di riduzione "supplementari" rispetto alle politiche nazionali, i cosiddetti Meccanismi Flessibili, da affiancare ai Piani nazionali di riduzione delle emissioni.

Si tratta di meccanismi innovativi, specie i primi tre di cui parleremo immediatamente meglio qui di seguito, individuati proprio per aiutare i Paesi

⁴³ Legge 1° giugno 2002, n. 120 di "Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici"

Allegato I ad abbassare i costi associati al conseguimento dei loro impegni di riduzione attraverso interventi realizzati in Paesi dove i costi di abbattimento e di intervento sono più bassi.

I meccanismi flessibili sono stati approvati nel dettaglio dagli Accordi di Marrakech del novembre 2001 (COP7) proprio con lo scopo di diminuire l'impatto economico "negativo" delle politiche di riduzione delle emissioni. E non è un caso se proprio con la sottoscrizione di Marrakech il negoziato per la ratifica del Protocollo ha avuto effettivamente inizio.

I meccanismi flessibili sono quattro diversi strumenti, di cui i primi tre definiti anche più precisamente anche come "*strumenti strettamente di mercato*". Essi sono:

1. Attuazione congiunta (*Joint Implementation*, di seguito JI), che consente a ciascun Paese dell'Allegato I di realizzare progetti di abbattimento delle emissioni in un altro Paese dell'Allegato I, acquisendo così delle unità di riduzione delle emissioni (*Emission Reduction Units*, note come ERU) che possono essere usate in detrazione delle emissioni nazionali.

2. Meccanismo per lo sviluppo pulito (*Clean Development Mechanism*, di seguito CDM), che consente ai Paesi dell'Allegato I di attuare progetti industriali ad alta efficienza energetica o progetti volti all'utilizzo delle energie rinnovabili nei Paesi fuori Allegato (paesi emergenti e in via di sviluppo), acquisendo così delle riduzioni di emissioni certificate (*Certified Emission Reductions*, di seguito CER) che possono essere usate in detrazione delle emissioni nazionali.

3. Scambio di quote di emissioni (*Emissions Trading Scheme*, di seguito anche ETS), che consente a ciascun Paese Allegato I di scambiare su un mercato internazionale creato *ad hoc* permessi ad emettere GHG, nel caso in cui il Paese abbia abbattuto le emissioni più (vendita) o meno (acquisto) rispetto agli obiettivi previsti dal Protocollo. Alla base della nozione di scambio di emissioni - detti anche più realisticamente "permessi di inquinamento"⁴⁴ - vi è la consapevolezza che il raggiungimento dell'obiettivo ambientale, rappresentato dal numero di permessi di emissione totali immessi in circolazione, non è influenzato negativamente dal loro scambio che consente, invece, notevoli risparmi di costi per i partecipanti.

4. Bacini di assorbimento del carbonio (*Carbon Sinks*, ovvero CS), strumenti attraverso i quali le emissioni in eccesso del singolo Paese possono essere compensate attraverso l'estensione di quegli elementi naturali (come boschi, foreste, superfici coltivate) che assicurano un processo di assorbimento naturale dell'anidride carbonica, ottenendo delle unità di rimozione (cc.dd. *Removal Units* o RMU).

Negli Accordi di Marrakech si legge che le politiche nazionali dovranno costituire "*un elemento significativo*" dello sforzo di ciascun Paese incluso nell'Allegato I di raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni.

L'ampia possibilità di scelta nelle diverse politiche e misure a livello nazionale - è infatti rimessa alla scelta del singolo Paese quale politica adottare per il raggiungimento degli obiettivi prefissati - e la parziale arbitrarietà nella scelta dell'ammontare di interventi inclusi nei meccanismi flessibili dipendono strettamente dagli elevati costi di riduzione delle emissioni e dalla forte disomogeneità nei sistemi economici e nella struttura produttiva dei Paesi Allegato I. Ecco perché gli accordi internazionali fanno leva sulla massima flessibilità per limitare i danni economici legati alla realizzazione degli obiettivi di Kyoto.

⁴⁴ Sul mercato dei diritti di inquinamento trasferibili si rinvia a Jacometti, *Rivalutazione degli strumenti proprietari a tutela dell'ambiente: tradable pollution rights es emission trading*, in *Riv. Giur. Ambiente*, n. 2, 2003, 275 e ss.

Secondo il predetto Accordo di Marrakech anche le imprese, gli organismi non governativi e altre persone giuridiche possono partecipare ai meccanismi flessibili, ma sempre e comunque sotto la responsabilità del proprio Paese di appartenenza.

Come già sottolineato in precedenza, il fatto che non sia previsto in ogni caso un valore soglia massimo (ad esempio, la percentuale di riduzione attribuita a ciascun meccanismo o ai quattro meccanismi nel loro complesso) deriva dalla forte disomogeneità nella struttura produttiva dei Paesi aderenti al Protocollo.

La possibilità di utilizzare i meccanismi è, quindi, soggetta ad una valutazione caso per caso fatta dagli organi competenti della UNFCCC ogni volta che un Paese Allegato I presenti la cosiddetta Comunicazione Nazionale - documento ufficiale prodotto da ogni Paese Allegato I con cadenza pluriennale (l'Italia ne ha presentate quattro, negli anni 1995, 1998, 2002 e l'ultima nel 2007) - in cui sono contenute tutte le informazioni utili in merito alle attuali emissioni ed agli scenari di emissione futuri; sono indicate politiche e misure nazionali attuate e relativi impatti, e soprattutto, una valutazione dei costi di abbattimento marginali calcolati con riguardo alla struttura produttiva del Paese in questione.

Questo punto assume particolare rilevanza perché nel momento in cui il singolo Paese attesti dimostrandolo che i costi di abbattimento risultano eccessivamente gravosi, l'UNFCCC può concedere l'autorizzazione a ricorrere ai meccanismi flessibili.

Nel corso degli anni le diverse riunioni della COP hanno varato altrettanti documenti - di cui il più importante resta il documento finale della COP7, ovvero gli Accordi di Marrakech cui deve aggiungersi il recentissimo documento finale di Poznan, sul quale meglio si dirà nell'ultimo paragrafo - al fine di delineare regole certe e trasparenti per la gestione dei meccanismi flessibili, dal momento che nel Protocollo non vi sono riferimenti precisi e diretti a precise norme procedurali con cui attuare tali meccanismi.

Al fine di partecipare al sistema dei meccanismi flessibili i Paesi Allegato I devono rispettare i seguenti requisiti minimi:

- avere ratificato il Protocollo di Kyoto;
- avere calcolato la loro quantità assegnata in tonnellate di CO₂e sulla base degli obiettivi definiti dal Protocollo;
- avere predisposto ed avviato un sistema nazionale per stimare le emissioni e le riduzioni di GHG nell'ambito del territorio nazionale al fine di compilare un rapporto annuale da presentare al Segretariato dell'UNFCCC;
- avere istituito un registro nazionale per registrare la creazione e i movimenti di ERU, CER e RMU;
- dimostrare che l'utilizzo dei meccanismi flessibili è solo "aggiuntivo" rispetto alle azioni intraprese a livello nazionale.

L'autorizzazione a potersi avvalere dei meccanismi flessibili verrà concessa dal Segretariato previa presentazione di un primo rapporto informativo entro il 1° gennaio 2007 - ovvero nell'anno successivo alla ratifica, laddove ciò avvenga dopo il gennaio 2007.

Nel caso in cui un Paese perda uno dei requisiti minimi successivamente all'approvazione, è stata prevista una procedura più rapida per ottenere nuovamente l'autorizzazione all'uso dei meccanismi flessibili. In particolare, ogni anno il Segretariato provvederà ad una certificazione dei registri nazionali dei movimenti di ERU, CER e RMU, per verificare la veridicità e la congruenza dei movimenti registrati, e soprattutto il rispetto degli obiettivi di riduzione previsti per ciascun Paese (e dichiarati nelle Comunicazioni Nazionali).

2.

Le politiche o misure di mitigazione sono le azioni volte a ridurre l'impatto delle attività umane sul sistema climatico, essenzialmente attraverso la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

In Italia si è posta e si pone giustamente molta attenzione su questa misura e sulla possibilità che effettivamente possa condurre alla riduzione di emissioni di anidride carbonica e degli altri gas serra.

Il vero problema, tuttavia, è come fare coesistere queste misure entro la struttura del nostro sistema economico e produttivo, specie nell'attuale momento di recessione, non trascurando il rilievo secondo cui dall'ultimo censimento dell'Agenzia Europea per l'Ambiente (EEA 2008) l'Italia, come già avvenuto nel recente passato⁴⁵, ha aumentato le sue emissioni del rispetto al 1990 e con 570 milioni di tonnellate di anidride carbonica equivalente si pone al non invidiabile terzo posto della classifica europea per emissioni (nel 1990 era al quinto) ed è ancora al 17,5% sopra l'obiettivo che dovrà essere raggiunto al 2012.

Nonostante questa sia la situazione del nostro Paese, tuttavia va segnalato che nel corso del 2008 sono diminuite dell'1,7% le emissioni di gas climalteranti⁴⁶, anche se per il casuale effetto della combinazione tra bassa crescita economica e alte temperature invernali che determinano evidentemente minori consumi energetici per usi civili.

In questo scenario va collocata la seria attenzione all'uso delle misure flessibili, alternative ma ritenute sicuramente valide ed efficaci però solo sul breve periodo, quali l'aumento dell'uso dei cc.dd. sinks (forestazione, riforestazione, diversificazione nell'uso dei suoli, ecc.) e soprattutto, le concomitanti azioni di cooperazione internazionale specie per l'uso del meccanismo degli scambi di emissioni.

La presenza dei meccanismi flessibili tra gli interventi di mitigazione assume pertanto un ruolo particolarmente rilevante, dal momento che sono considerati come gli "strumenti chiave" attraverso cui minimizzare i costi di riduzione delle emissioni. Il costo legato al rispetto degli impegni assunti in vista del raggiungimento degli obiettivi di Kyoto ha costituito, infatti, com'è noto e come tutta letteratura che sul tema si è prodotta dalla stipula del Protocollo ad oggi, in vario modo e sotto diversi aspetti non ha certo mancato di sottolineare⁴⁷, l'ostacolo maggiore per la sua effettiva entrata in vigore.

Sebbene per i Paesi sviluppati molti studi abbiano stimato i cc.dd. costi di Kyoto in pochi decimi di percentuale di PIL⁴⁸, in generale è diffusa e comune opinione quella che i settori industriale in generale, energetico in particolare, possano subire pesanti penalizzazioni, rendendoli poco competitivi se gravati - ad esempio - da tasse ambientali applicate unilateralmente.

⁴⁵ EEA 2003, *Report 95*, in cui al 2001 risultavano aumentate le emissioni del 7,2% rispetto al 1990, mentre il nostro Paese aveva assunto l'impegno di riduzione del 6,5%. Si ricorda in proposito anche il *Report of individual review of GHG inventory of Italy* del 2003 in cui si evidenzia come dal 1990 al 2003 le emissioni totali siano aumentate dell'11,5%

⁴⁶ Dati Legambiente *Rapporto 2009*.

⁴⁷ SI veda nota precedente.

⁴⁸ A titolo esemplificativo, in ordine cronologico si ricordano: Buchner, Carraro e Cersosimo, *On the consequences of the USA Withdrawal from the Kyoto/Bonn Protocol*, in *Climate policy*, 76, 1-20, 2002; Carraro, *Climate Change Policy*, in "Climate Change Policy. Models, Controversies and Strategies" in *Yearbook of Environmental Economics 2002/2003*, 2002; Armano, Margarone, Piccinelli, *I costi di attuazione del Protocollo di Kyoto*, Milano, 2005; Carraro (a cura di), *Cambiamenti climatici e strategie di adattamento in Italia. Una valutazione economica*, Bologna, 2008.

Analoghe preoccupazioni anche se di tipo diverso vengono sollevate dai Paesi in via di sviluppo, per l'evidente considerazione che questi temono di vedere compromesse le proprie possibilità di sviluppo se dovessero accollarsi addizionali costi di riduzione di emissioni, proprio loro che storicamente hanno contribuito in misura minima all'aumento della produzione dei gas serra.

Si aggiungano, altresì, i rilievi che le misure di mitigazione hanno efficacia nel lungo periodo e che la riduzione delle emissioni ha la tipica natura di “**bene pubblico puro**”⁴⁹, i cui costi gravano cioè specificamente su chi la attua, anche se poi sono tutti a godere dei benefici che ne conseguono.

Alla luce di queste difficoltà legate inscindibilmente alla concreta applicazione delle misure di mitigazione, va comunque ribadito che proprio per la sua natura di soluzione permanente e complessiva del problema climatico, la mitigazione è una strada che dev'essere perseguita, specie perché ha dato alcuni significativi risultati nella protezione dei beni culturali ed ambientali proprio in Italia e che per questa sua dimensione si presta ad essere utilizzata nel quadro della cooperazione transnazionale per la salvaguardia e lo sviluppo delle aree naturali.

Andando con ordine, conviene partire dai risultati ottenuti dall'impatto delle politiche nazionali ed europee contro i cambiamenti climatici sulla salvaguardia del patrimonio culturale ed ambientale per poi spostare l'attenzione sulla salvaguardia e lo sviluppo delle aree naturali protette, in particolare sulla cooperazione transfrontaliera tra aree protette.

Ruolo determinante nelle politiche nazionali ha come sempre assunto la politica europea che, con diverse direttive⁵⁰ alquanto dettagliate, sia pure inizialmente non inserite in un contesto omogeneo e non caratterizzate da precisi obiettivi di lotta al cambiamento climatico, ha tuttavia posto le basi per il raggiungimento di obiettivi specifici di tutela della qualità dell'aria al fine di evitare, prevenire e ridurre gli effetti nocivi sulla salute umana e sull'ambiente nel suo complesso.

E' stato già ampiamente analizzato in ricerche di respiro internazionale⁵¹ come in un primo momento la carenza di politiche propriamente europee abbia avuto l'effetto di limitare fortemente l'efficacia delle misure che invece erano adottate dai singoli Stati membri, non solo per via della considerazione marginale dei profili sovranazionali e/o transnazionali legati alle minacce al clima, ma soprattutto contribuendo a non fornire utili linee guida comuni nei confronti di problemi che non possono essere relegati a livello esclusivamente nazionale.

Come abbiamo avuto modo di vedere la risposta avanzata dai singoli Stati, classico riferimento è la “*Convenzione delle Alpi*”, rappresenta il segno della dimensione

⁴⁹ In merito si veda ; Carraro (a cura di), *Cambiamenti climatici e strategie di adattamento in Italia. Una valutazione economica*, Bologna, 2008.

⁵⁰ Direttive 96/62/CEE e 99/30/CE confluite nella nota direttiva Natura 2000.

⁵¹ Fondamentale il riferimento a *Il sistema nazionale delle Aree protette nel quadro europeo: classificazione, pianificazione e gestione*, ricerca svolta negli anni 1999-2001 dal Centro europeo di Documentazione sulla Pianificazione dei Parchi naturali (CED PPN, Politecnico di Torino) su incarico del Ministero dell'Ambiente e pubblicata nel 2003 che rappresenta ancora oggi il più compiuto studio di ricognizione sistematica dell'intero sistema delle Aree protette italiane, forse il più approfondito in ambito UE, cui non può non farsi riferimento quale punto di partenza anche del presente lavoro di ricerca. Di grandissimo rilievo è la successiva recentissima pubblicazione ad opera degli stessi soggetti CED PPN e Politecnico di Torino dal titolo *Parchi d'Europa. Verso una politica europea per le Aree protette*, Pisa, 2008, che, sia pure con una evidente discontinuità in ordine alla finalità indicata dal titolo, e cioè far conoscere il sistema europeo delle aree protette e contribuire al dibattito sulla classificazione delle Aree protette mediante una sperimentazione applicativa delle *Guide lines* diffuse dalla WCPA-World Commission on Protected Areas, tuttavia, si pone in linea di una certa continuità con la precedente analisi sotto il profilo metodologico.

complessa del problema, che dev'essere affrontato con scelte e politiche di tutela dell'ambiente di sistema e di matrice comunitaria, ovvero di diritto internazionale.

Come sottolineato in dottrina⁵² l'urgenza di politiche europee è stata in certa misura "accentuata da percorsi politici in corso": l'allargamento dell'UE, la prospettiva euro-mediterranea e, in generale, la progressiva costruzione della nuova identità europea, rispetto alla quale la straordinaria diversità biologica e fisica dei territori europei svolge un ruolo cruciale, sono necessità che non possono essere rimesse alle volontà dei singoli Paesi ed alle accentuazioni più o meno intransigenti delle rispettive politiche ambientali.

Certamente l'elaborazione delle politiche nazionali di difesa del patrimonio ambientale che concretamente hanno determinato la creazione di Aree naturali protette in diverse zone, spesso di natura transfrontaliera, fornisce una risposta di merito alle carenze ed alle urgenze europee, rappresentando un primo approccio molto importante nella ricerca di forme e modelli significativi di riduzione della vulnerabilità delle aree naturali rispetto al fenomeno del cambiamento climatico in atto.

Il *bench-marking* tra le diverse opzioni di gestione delle aree naturali esistenti ci permette, poi, di cogliere possibili sinergie con le misure di mitigazione oggi richieste dagli accordi internazionali, evidenziando viepiù criteri e/o strumenti che possono fornire utile parametro di riferimento per la costruzione di Linee guida valide per i Paesi europei e per quelle zone o aree transfrontaliere, al fine di una compiuta risposta "locale" ad esigenze scaturanti da fenomeni globali, quali il mutamento del clima, che comunque necessitano di risposte e decisioni di livello più elevato.

Ad ogni modo, prendendo spunto dalle politiche nazionali adottate contro i cambiamenti climatici, va indubbiamente riconosciuto che esse hanno contribuito alla nascita ed alla incessante crescita delle Aree protette, considerate laboratori per i test di sviluppo sostenibile, per la realizzazione del principio di conservazione degli habitat e della biodiversità.

In Italia l'attenzione del legislatore al cambiamento climatico data a partire dagli anni '80. Si è così affrontato per la prima volta ed in maniera organica il tema della tutela della qualità dell'aria, con l'evidente scopo di salvaguardare la salute dell'uomo.

In altri termini, la fissazione di limiti, di sistemi di monitoraggio e controllo, l'individuazione di piani di risanamento sono stati tutti strumenti predisposti a difesa della salute umana. L'approccio cioè, in Italia come negli altri Paesi che si sono dotati di apposite misure di salvaguardia della qualità dell'aria, non è stato quello di una specifica attenzione diretta all'ambiente naturale in quanto tale, se non come evidente riflesso di tutela della salute umana.

Tuttavia, per la particolare conformazione naturale, ambientale, morfologica oltre che culturale del nostro Paese, con il passare del tempo nel nostro ordinamento nazionale sono emersi problemi di coesistenza tra discipline (diverse) di salvaguardia di beni di interesse generale di pari livello che hanno generato - e continuano a generare⁵³ - tensioni tra i soggetti deputati alla salvaguardia dell'uno e/o dell'altro bene, che hanno costituito, peraltro, motivo di rallentamento nel conseguire gli obiettivi imposti dagli obblighi internazionali ratificati dal nostro Paese.

⁵² Introduzione alla ricerca *Parchi d'Europa. Verso una politica europea per le Aree protette*, cit, 24.

⁵³ Si pensi, ad esempio, alla tensione tra tutela dell'ambiente e del paesaggio, tra tutela dell'ambiente, del paesaggio da un lato, e sviluppo ed uso delle energie alternative, dall'altro. Sul punto cfr. LAMPEDUSA 2007.

L'esempio più rappresentativo è costituito dalla ricerca delle fonti di energia alternativa all'uso dei combustibili fossili: nell'adozione delle misure e nel concreto sviluppo della ricerca appare quanto mai evidente la tensione tra sviluppo degli impianti da un lato, e tutela dei paesaggi, dall'altro.

Gli evidenti impatti paesaggistici di impianti eolici, ovvero - il che è lo stesso - di impianti fotovoltaici, hanno di fatto frenato progetti che invece possono rappresentare una strada ottimale, quando poi non necessitata, per conseguire risultati altrimenti non raggiungibili alla luce dei vincolanti impegni internazionali assunti.

Varie sono le critiche cui il nostro sistema attuale va incontro.

Intanto si è detto⁵⁴ che manca un'opportuna pianificazione e progettazione condivisa tra tutte le istituzioni coinvolte, specie nel raccordo centro-periferia, con il risultato di interventi isolati, spesso al di fuori di chiare indicazioni dal punto di vista energetico, paesaggistico ed ambientale.

Fatta eccezione per casi di eccellenza, quali ad esempio lo sviluppo del fotovoltaico in Sicilia⁵⁵, in cui lo sviluppo energetico procede di pari passo con uno sviluppo ambientale sostenibile, il vero problema della politica nazionale fino ad oggi prodotta risiede nel dualismo esistente tra politiche di conservazione o tutela e politiche di sviluppo.

Da studi comparati, ad esempio, tra il diritto britannico e quello italiano, emerge infatti come ad un estremo si collocano gli orientamenti espressi dal diritto scozzese, che hanno enfatizzato il rapporto tra sviluppo economico locale e tutela del patrimonio naturale e culturale⁵⁶, all'altro di segno opposto si posizionano invece le tradizionali politiche italiane, segnate dalla separazione tra politiche di pura conservazione ed interventi di promozione dello sviluppo.

Nelle scelte di politiche ambientali così radicalmente divergenti hanno un peso le proprie culture nazionali, e non vanno sottaciute la rilevanza e l'importanza che rivestono nel diritto nazionale anche i principi costituzionali. Del resto la nostra tradizione culturale di conservazione del patrimonio ambientale e culturale trova immediato riscontro nell'art. 9 della Costituzione secondo cui la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Queste caratteristiche nazionali che pure hanno frenato la crescita delle politiche contro i cambiamenti climatici, non sembrano avere tuttavia influito in maniera determinante nella tutela dei beni naturali.

Abbiamo già analizzato significativi esempi di cooperazione transfrontaliera, anche tra l'Italia ed altri Paesi, confinanti, Ue e non Ue, che testimoniano delle potenzialità degli strumenti ad oggi a disposizione, anche sotto il profilo dei modelli di *governance* adottati.

A ciò si aggiunga che negli ultimi venti anni anche l'Unione europea ha contribuito allo sviluppo armonico ed equilibrato delle sue Regioni e dei suoi territori, indirizzando la propria politica in materia ambientale verso un'idea precisa di sviluppo sostenibile, non più e non soltanto di tipo economico, guardando piuttosto alle componenti ambientali, sociali ed economiche dello spazio naturale europeo.

Questa attenzione in origine ha avuto come ambito privilegiato di riferimento città e pianure, ma si è andata allargando fino a comprendere le aree naturali.

L'evoluzione successiva delle politiche pubbliche in materia ambientale ha fatto rilevare una significativa attenzione a politiche di conservazione e di ricerca

⁵⁴

⁵⁵

⁵⁶ Ben riassunti dallo slogan "*Working with Scotland's people to care for our natural heritage*" Un'analisi comparata assai interessante si trova in *Report di esperienze parchi transfrontalieri europei e parchi tematici* in *Il Parco del Tempio*, Politecnico di Milano, 2002.

incentrate sullo sviluppo sostenibile in una prospettiva di massima integrazione tra politiche territoriali e di settore, unitamente al coinvolgimento delle popolazioni locali nella gestione delle aree protette.

Sono state avviate, pertanto, azioni comuni che travalicano l'idea stessa di area naturale "nazionale" e di una sua altrettanto tutela di dimensione al massimo nazionale, quando non più regionale o locale, con il fine di dare risposte effettive ai bisogni concreti di tutela dell'ambiente che nella sua interezza necessita di nuovi e più compiuti modelli di protezione.

Il che, sia pure inizialmente come risultato o effetto indiretto, ha comunque contribuito a ridurre la vulnerabilità delle singole aree naturali interessate rispetto ai cambiamenti imposti dal mutamento climatico.

3.

Alla luce di quanto detto e della casistica riportata di gestione integrata delle aree naturali protette - che peraltro non esaurisce tutte le tipologie di tutela a livello internazionale, anche per la sussistenza di forme varie di cooperazione transnazionale⁵⁷ - appare interessante soffermarsi adesso sulle questioni emergenti legate al ruolo che le Aree protette svolgono in generale nella tutela dell'ambiente, e in particolare nei confronti dei grandi cambiamenti climatici, per rintracciare utili processi di apprendimento nella gestione di siffatti beni pubblici "puri".

Questa analisi è propedeutica, è cioè una necessaria premessa per meglio di comprendere se ed in che termini sia possibile una efficace attuazione del Protocollo di Kyoto per mezzo dello strumento delle Aree protette la cui presenza elevata ed in quadro estremamente articolato, comunque, va detto fin da adesso, dimostra un elevato grado di sensibilità politica e sociale nella protezione dell'ambiente naturale e della sua continuità nel tempo.

Una prima questione riguarda il ruolo delle Aree protette, o meglio l'efficacia e l'efficienza di ciascuna Area all'interno del sistema territoriale di appartenenza.

Alla luce dei contributi di carattere scientifico, per restare all'ambito territoriale europeo, si evidenzia un calo continuo di diminuzione della biodiversità, che rappresenta il segnale negativo più forte se confrontato con la funzione che la tutela della biodiversità svolge nel regolare i processi naturali, garantire prodotti essenziali per la salute e per il contributo che fornisce alle economie.

Detto altrimenti ed in sintesi, il più ampio studio fino ad oggi pubblicato sullo stato dell'ecosistema del pianeta⁵⁸ - il *Millenium Ecosystem Assessment* - mostra come globalmente il 60% dell'ecosistema sia degradato o sovrasfruttato.

Questo dato se rapportato all'Europa mostra come l'Unione pressa sulla biodiversità principalmente per le politiche di utilizzo del suolo, dei mutamenti dell'assetto del territorio, dal forte contributo dato al cambiamento del clima per la presenza di inquinamenti in vaste zone e per l'eccessivo sfruttamento delle risorse.

La considerazione che si ricava è che le Aree protette, sia pure numerose, da sole non sono sufficienti, probabilmente anche a causa del mancato coordinamento in politiche ambientali comuni, relative ai più ampi contesti in cui esse sono inserite.

⁵⁷ Metter in nota 117 PDE _____

⁵⁸ Il *Millenium Ecosystem Assessment* è stato presentato a Roma il 30 marzo del 2005 e pubblicato nel 2006. Non senza una evidente preoccupazione, nella Dichiarazione finale dei 45 membri del Board che ha coordinato la stesura del Rapporto, è scritto testualmente: "*La conclusione principale è che allentare la pressione a cui sottoponiamo i servizi della natura del pianeta è nel potere delle società umane*" ..."*I segnali di allarme sono davanti agli occhi di noi tutti. Il futuro sta adesso nelle nostre mani*".

Una seconda questione verte, invece, sull'efficacia delle Aree protette rispetto alla capacità manifestata di rispondere agli obiettivi per i quali sono state istituite.

Questa questione si lega inevitabilmente ad un profilo assai critico, legato principalmente alla difficoltà in contesti normativi anche fortemente differenziati di stabilire cosa sia un'area protetta.

Il momento definitorio rappresenta, infatti, la cartina al tornasole di una difficoltà più generale che consiste nello stabilire un linguaggio comune, fase logicamente preliminare alla creazione di politiche di contesto comuni, all'adozione di misure condivise e soprattutto di gestioni appropriate a livello nazionale e transnazionale.

Dalle Linee guida predisposte dalla IUCN⁵⁹, frutto della comparazione di "buone pratiche" esistenti, si ricava un modello generale di sviluppo e di buona gestione delle aree protette, che segue un percorso per così dire ciclico, scandito da fasi che, sia pure applicate in maniera flessibile, *"dilatano la politica di protezione delle singole Aree protette a Sistemi di aree protette, con il fine di costruire reti di protezione nelle diverse aree regionali"*⁶⁰.

In altri termini, appare di palese evidenza che lo sviluppo delle Aree naturali secondo modelli di gestione che diano risposte efficaci ed efficienti agli obiettivi previsti al momento della loro istituzione, passi innanzitutto per il superamento delle loro visioni come il risultato di "politiche speciali" di aree per così dire "privilegiate", in territori affidati a politiche isolate e spesso conflittuali.

Il modello delle aree protette si deve presentare, al contrario, come un modello di sviluppo che è chiamato a rivestire un nuovo ruolo strategico nelle politiche dell'ambiente e del paesaggio, in grado di fornire risposte concrete sui temi di conservazione della natura, del paesaggio e più in generale dell'ambiente, nei confronti soprattutto dei grandi cambiamenti ambientali, di quelli climatici in primo luogo.

In questo senso lo sviluppo delle aree naturali va considerato insieme alle politiche di governo del territorio, inteso come attività di programmazione e gestione integrata delle risorse naturali, del patrimonio culturale, del paesaggio, dell'assetto insediativo e dello sviluppo locale.

E' auspicabile, pertanto, che il modello di sviluppo delle Aree protette sappia fare sistema, superando condizioni di frammentazione e separatezza che, specie in paesi come l'Italia, contraddistinguono le aree protette, in modo che le stesse possano contemporaneamente assurgere a strumenti attivi di difesa della natura e della biodiversità e di valorizzazione del paesaggio e del territorio.

Questa visione, confortata da alcuni esempi concreti, assume ancora più validità e si connota di maggiore interesse se si pensa alla funzione di reale strumento di attuazione delle politiche contro il cambiamento climatico di cui un siffatto modello può e certamente deve farsi carico.

Il degrado ambientale è il frutto di alterazioni derivanti in larghissima misura da fenomeni di inquinamento antropico: poiché questo agisce sull'ambiente in maniera costante e continuativa, produce disequilibri che naturalmente non riescono a risolversi. Gli effetti dell'inquinamento antropico producono situazioni di degrado che non sono circoscrivibili in un ambito territoriale ben definito: l'effetto serra o le piogge acide, ad esempio, riguardano vaste zone del pianeta in cui si assiste a rapidissimi cambiamenti ambientali. A questi effetti devastanti può porsi rimedio soltanto con le politiche elaborate a livello transazionale, concepite cioè in termini di globalità: soltanto lo strumento di carattere transazionale, infatti, è capace di elaborare orientamenti in materia di tutela e protezione dell'ambiente che i governi

⁵⁹ Le ultime pubblicate nel 2006.

⁶⁰ PDE 124

locali da soli non sono in grado di elaborare, ma semmai sono gli unici che possono (devono) successivamente tradurre in politiche specifiche.

Allo stesso modo, si ritiene che queste specifiche politiche ambientali locali possano essere concretamente perseguite con l'adozione di modelli, come la creazione e lo sviluppo delle aree naturali protette, che vanno promosse insieme a meccanismi e procedure di cooperazione.

La Direzione per la Ricerca Ambientale e lo Sviluppo del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio hanno attivato a tal fine diverse iniziative di cooperazione, sia bilaterale che multilaterale con i Paesi del bacino del Mediterraneo, con diversi Paesi in via di sviluppo e con i Paesi del centro-est europeo.

Sono stati sottoscritti a questo scopo Accordi di cooperazione bilaterale (*MoU - Memorandum of Understanding*⁶¹) con Algeria, Egitto, Israele, Marocco e Tunisia, e sono in fase di avvio rapporti con Cipro, Giordania, Yemen, Libano, Libia, Iran e Malta nel Bacino del Mediterraneo; e con Serbia, Bulgaria e Moldavia nel Centro ed Est Europeo, mentre sono in fase di avviamento rapporti di cooperazione con Croazia, Slovenia, Romania, Polonia e Kazakistan. Sono stati, inoltre, sottoscritti numerosi accordi di cooperazione su materie specifiche con la Cina, e sono in fase di definizione accordi con Brasile, Argentina, El Salvador, Guatemala, Messico, Perù.

I programmi già in corso stanno promuovendo la realizzazione di progetti in settori ambientali di interesse comune, tra cui le energie rinnovabili, la protezione della natura e della biodiversità, la gestione e tutela delle risorse idriche, la lotta alla desertificazione, l'agricoltura sostenibile e l'eliminazione del bromuro di metile, nonché programmi di assistenza tecnica e di *capacity building*, finalizzati allo sviluppo sostenibile.

Nonostante le finalità e la mobilitazione in senso favorevole alla cooperazione internazionale, tuttavia, in Italia non pare essersi diffuso capillarmente il ricorso ai meccanismi flessibili del Protocollo di Kyoto quali strumenti di sviluppo imprenditoriale in ambito internazionale del settore privato o pubblico per promuovere una lotta effettiva al cambiamento climatico.

Esiste uno scarto notevole, infatti, tra l'attivarsi del settore pubblico e del settore privato in ordine al ricorso ai meccanismi flessibili nel loro complesso.

In una recente pubblicazione del dicembre 2007⁶², si fa particolare attenzione ai progetti di riduzione delle emissioni realizzati nell'ambito del "Meccanismo per uno sviluppo pulito" (art. 12 del Protocollo di Kyoto: *CDM*, cfr. *supra* par. 1) che si stanno rivelando uno strumento estremamente efficace per promuovere il trasferimento di tecnologie pulite nei Paesi in via di sviluppo (*PVS*)⁶³.

⁶¹ Un *Memorandum of Understanding* è una forma frequentemente usata per registrare accordi informali non vincolanti tra Stati su materie inadeguate ad essere incluse in trattati (ad es. per motivi di riservatezza) o per le quali questa forma più duttile appare comunque preferibile rispetto a quella di un trattato. Un *MoU* può essere redatto su un singolo documento, firmato per conto di due o più governi, oppure può consistere in uno scambio di lettere e note che registrano l'accordo avvenuto tra i due governi. Attraverso il Memorandum si definisce un quadro di riferimento per i rapporti tra due o più Paesi sulle materie trattate, delineando degli obiettivi comuni e fornendo delle linee guida per potenziali progetti da sviluppare da parte degli operatori dei diversi Paesi, facilitando l'implementazione di programmi e l'esecuzione di progetti da parte delle amministrazioni pubbliche e, soprattutto, da parte degli operatori privati.

⁶² Marroni, "Gli obiettivi del Protocollo di Kyoto e la lacuna italiana nel ricorso ai meccanismi di flessibilità" in *Astrid*, 2008, 1 e ss.

⁶³ A differenza di quanto previsto per il meccanismo di *Joint Implementation* (*JI*, ex art. 6 Protocollo di Kyoto), l'art. 12, comma 10 del Protocollo di Kyoto stabilisce che i crediti generati da un progetto *CDM* (*Certified Emission Reductions - CERs*) possono essere accumulati ed utilizzati a partire dall'anno 2000 affinché un Paese Annex I rispetti gli obblighi di riduzione delle emissioni di gas

La comunità internazionale riconosce oggi in questo strumento un efficace volano per lo sviluppo imprenditoriale in ambito internazionale del settore pubblico e privato che opera nell'ambito delle fonti rinnovabili di energia, dell'efficienza energetica e, più in generale, della c.d. *low carbon economy* (economia a bassa emissione di anidride carbonica).

A fine dicembre 2007, sono stati stimati in circa 2800 i progetti in corso di realizzazione. Si tratta di progetti estremamente rilevanti, se si considera che quelli attivati o in fase di sviluppo nel corso del 2006 hanno mobilitato risorse pari circa a 25 miliardi di US \$ (l'80-90% di questa cifra nel settore delle fonti rinnovabili di energia e dell'efficienza energetica).

Il sistema comunitario di scambio dei diritti di emissione ha dato un importante contributo nello stimolare l'interesse verso il CDM, in quanto consente alle imprese coinvolte di utilizzare i CERs per conformarsi agli obblighi imposti dal sistema⁶⁴.

L'Unione Europea ha da poco iniziato ad utilizzare l'*International Transaction Log* come base di scambio per le quote di carbonio, al posto del *Community Independent Transaction Log*, al fine di permettere non solo scambi di quote tra conti registrati presso gli Stati Membri, ma anche transazioni di CERs (*Certified Emissions Reduction* – quote generate da progetti CDM) e da ERUs (*Emissions Reduction Units*, cioè i crediti rilasciati a chi realizza progetti JI).

Questo è il passaggio operativo determinante affinché le aziende coinvolte dallo schema ET possano “fisicamente” negoziare CERs ed ERUs, potendoli tenere nei loro conti ed usare per essere “conformi” ai tetti assegnati.

Per il profilo relativo all'utilizzo dei meccanismi di flessibilità, tutti i Paesi che hanno ratificato il Protocollo di Kyoto e devono raggiungere un determinato obiettivo hanno come abbiamo detto teoricamente un limite.

Ad esempio, con riferimento all'Italia, alla luce della quantità di emissioni rispetto al 1990 e dei vari provvedimenti adottati, si prevede un limite totale complessivo pari a 48,34 Milioni di Tonnellate di CO₂ per anno.

Questa cifra va ripartita come segue:

- a) l'acquisto di crediti generati da progetti CDM e JI riguarda direttamente il settore pubblico italiano per circa 20 MtCO₂;
 - b) l'acquisto di crediti generati da progetti CDM e JI riguarda il settore privato, attraverso il sistema dell'*Emission Trading* europeo, per un totale di circa 29 MtCO₂.
- Tuttavia, nonostante che si tratti di un meccanismo essenziale per l'attuazione concreta del Protocollo e che si pone tra quelli assai redditizi anche in prospettiva di medio termine, al momento “*l'Italia non risulta essere protagonista di un fenomeno globale che ha connotazioni imprenditoriali, industriali e finanziarie*”⁶⁵.

effetto serra nel primo periodo d'impegno (2008-2012). Un Paese Annex I può invece utilizzare i crediti di emissione derivanti da un progetto JI (*Emission Reduction Units* - ERUs) solo se generati da riduzioni avvenute dopo il 2008.

⁶⁴ La direttiva 2004/101/CE disciplina il collegamento fra il sistema di scambio di quote di emissioni dell'Unione europea ed il Protocollo di Kyoto, riconoscendo i crediti derivanti dai meccanismi “di progetto” del Protocollo stesso ai fini del sistema comunitario. La direttiva 2004/101/CE allarga così indirettamente il campo di applicazione della direttiva ET, considerato che i crediti generati tramite il CDM comprendono una quantità di settori ed attività più ampia rispetto all'ambito definito dalla direttiva per lo scambio di emissioni. (Il campo di applicazione della Direttiva ET è individuato nell'insieme delle attività ivi elencate: si tratta essenzialmente degli impianti di combustione con potenza superiore a 20 MW, di quelli per la produzione di metalli ferrosi, di prodotti minerali e le cartiere). Non sono commerciabili tutte le unità di riduzione comunque ottenute. E' esclusa la convertibilità in quote dei crediti generati da impianti nucleari e da impianti idroelettrici di dimensione superiore ai 20 MW. Si stabilisce infine che non possono essere utilizzati crediti derivanti da attività di utilizzo del territorio, variazioni della destinazione d'uso del territorio e silvicoltura.

⁶⁵ Marroni, *op. cit.*, 8.

A parte l'ENEL, che è entrata nel *carbon market* avendo colto con tempestività l'occasione offerta dalla cornice istituzionale di un accordo bilaterale tra Ministeri dell'Ambiente, sono pochi i soggetti privati che sono riusciti a proporsi come attori proattivi in progettazione e realizzazione di iniziative CDM.

Al di là delle considerazioni critiche più o meno convincenti sulle ragioni di un siffatto ritardo italiano nell'applicazione dei vari meccanismi flessibili, che esula dalla nostra analisi, tuttavia appare opportuno sul punto evidenziare taluni aspetti di rilievo generale che emergono dagli studi specifici dei settori industriali interessati e che fanno riflettere su alcuni elementi che, nell'ottica del Nostro studio, andrebbero privilegiati e rafforzati.

Il punto di partenza è dato dalla considerazione che nella fase determinante (2003-2005) della nascita e sviluppo della economia legata alla lotta ai cambiamenti climatici, oggi considerata uno dei principali *driver* per gli investimenti internazionali su scala globale, pilastro dell'evoluzione industriale del futuro prossimo in termini di innovazione e in grado di influenzare le scelte di politica economica a tutti i livelli, gli indirizzi politico – amministrativi italiani siano stati incerti, non abbiano in particolare posto l'accento sulle possibilità di concreto utilizzo dei diversi meccanismi flessibili.

Alla luce di quanto detto, si ritiene necessario allora che il tema della efficace promozione dei meccanismi flessibili previsti dal Protocollo di Kyoto (CDM ma anche Joint Implementation) e delle loro possibili prospettive, si ponga all'interno di una visione complessiva ed organica, che coinvolga tutto il sistema Paese, sistema produttivo compreso, anche per evitare “*situazioni paradossali di imprese italiane che sviluppano progetti eleggibili per i meccanismi di cui agli art. 12 e 6 del Protocollo di Kyoto e non ne hanno consapevolezza*”.

In altri termini, il tema delle misure del Protocollo e della loro attuazione va valutato in un'ottica complessiva, di scelta condivisa tra pubblico e privato, e che si giustifica non solo in vista del contributo al raggiungimento degli obiettivi di riduzione entro il 2012, ma anche e soprattutto nel quadro di un forte sostegno allo sviluppo di iniziative imprenditoriali italiane in Paesi in Via di Sviluppo ed in Paesi con Economie in Transizione, in settori riguardanti *asset* strategici per la crescita e la competitività del sistema nazionale: energia, innovazione, tecnologie pulite.

Oggi, dai dati emersi nei settori economici interessati, appare rilevabile un forte interesse del sistema industriale italiano, in particolare delle Medie Imprese, ad acquisire maggiori informazioni su opportunità di investimenti in tecnologie pulite e un'augmentata attenzione del sistema finanziario⁶⁶.

I meccanismi CDM e JI forniscono un importante valore aggiunto alle prospettive concrete di opportunità di investimento in Paesi di nuova industrializzazione ed in forte crescita economica anche per coloro che non hanno alcun *cap* alle proprie emissioni.

L'argomento della mitigazione dei cambiamenti climatici, afferente innanzitutto le politiche energetiche, sembra così avere assunto una rilevanza anche “industriale e finanziaria” oltre che eminentemente “ambientale”.

Il che pone l'accento sulle diverse declinazioni, spesso convergenti che un unico tema di fondo, la tutela dell'ambiente, riesce ad innescare.

⁶⁶ Le principali Istituzioni Bancarie italiane hanno di recente manifestato serio interesse verso la creazione di attività e linee di finanziamento per la lotta ai cambiamenti climatici. L'avvio di Fondi di investimento nel settore Energia & Ambiente ed innovazione tecnologica per l'abbattimento/riduzione delle emissioni di gas serra passa in primo luogo attraverso le esigenze di quelle imprese italiane che hanno obiettivi di riduzione delle emissioni stabiliti a livello europeo/nazionale attraverso la Direttiva Emission Trading.

4.

La conferenza delle Nazioni Unite sul clima svoltasi a Poznan ha stabilito un calendario dei negoziati internazionali (meglio noto come *road map*) per il futuro accordo contro i cambiamenti climatici globali che dovrà essere raggiunto nel dicembre 2009 a Copenaghen.

Tutti i Paesi firmatari della Convenzione sui cambiamenti climatici si incontreranno nel mese di marzo per discutere di un documento di lavoro, sintesi delle proposte avanzate sugli obiettivi e i mezzi per ridurre l'effetto serra, da cui scaturirà il testo negoziale che dovrà esprimere una "visione condivisa" da tutti i Paesi, industrializzati e in via di sviluppo.

Alla luce dei risultati ottenuti si potranno gettare le basi del nuovo Protocollo da sottoscrivere a Copenaghen.

La Conferenza di Poznan ha portato alcuni notevoli miglioramenti nell'applicazione del Protocollo. Innanzitutto, tutti i Paesi industrializzati sottoscrittori, ad eccezione al momento degli Stati Uniti, ma l'Amministrazione Obama sembra indicare un cambiamento di approccio⁶⁷, in previsione della scadenza della prima fase dell'Accordo, hanno stabilito di riprendere obiettivi di riduzione delle loro emissioni inquinanti.

In particolare, tutti hanno convenuto di considerare possibile nel 2020 una riduzione tra il -20% e il -40% rispetto alle emissioni del 1990.

E' stato altresì trovato un accordo per dare temporaneamente accesso diretto ai Paesi in via di sviluppo al "Fondo di adattamento"⁶⁸, che ha lo scopo di aiutare i Paesi più poveri a fronteggiare l'impatto del riscaldamento globale.

Per ciò che riguarda più in concreto l'ambito della nostra ricerca, va evidenziata una forte attenzione alla lotta contro la deforestazione e il degrado e a favore del mantenimento di foreste e piantagioni.

La Conferenza, infatti, ha dato il suo accordo a studi di metodologia, che permettano di stabilire scenari di riferimento per poter rendere questi sforzi misurabili e comparabili.

In questo contesto, l'Unione Europea ha dato un forte segnale di unità e di attenzione al problema del cambiamento climatico, raggiungendo un faticoso accordo su clima ed energia, meglio noto come Pacchetto clima-energia⁶⁹.

Il vertice di Bruxelles ha trovato un'intesa che mette d'accordo i 27 paesi Ue su come affrontare la lotta ai cambiamenti climatici e riconvertire il sistema energetico del Vecchio Continente, sostanzialmente attraverso il raggiungimento di tre obiettivi entro il termine del 2020:

- 1) Riduzione vincolante di almeno il 20% di emissioni di gas effetto serra con possibilità di aumentala al 30% se altri Paesi industrializzati seguiranno l'esempio europeo;
- 2) Aumento vincolante del 20% dell'efficienza energetica a livello europeo;

⁶⁷ Barak Obama nel suo programma ha indicato una riduzione delle emissioni degli USA ai livelli del 1990 entro il 2020.

⁶⁸ Le somme messe a disposizione, tuttavia, sono state giudicate irrisorie (gli attuali 50 milioni di dollari circa diventeranno 300/400 entro il 2012) se paragonate alle necessità annuali, valutate in decine, se non centinaia di miliardi di dollari, ed hanno generato un forte risentimento dei Paesi del Sud del mondo.

⁶⁹ Con il voto del 17.12.2008 del Parlamento europeo sul pacchetto di misure nel settore energetico e della lotta ai cambiamenti climatici, l'Unione Europea ha raggiunto un accordo che aiuterà l'Europa a diventare un sistema economico basato sulle basse emissioni di carbonio ed incrementerà la sicurezza degli approvvigionamenti energetici.

3) Aumento al 20% (dal 7% attuale) della quota europea di consumi derivanti da fonti rinnovabili (sole, vento, biomasse), da realizzarsi con oneri ripartiti tra i 27 Stati membri (il 17% per l'Italia).

Per raggiungere questi obiettivi ambiziosi, il "pacchetto" individua misure e strumenti da ripartire tra Stati membri e settori, industriali e non⁷⁰, il cui costo complessivo è stato valutato nell'1% del Pil, e cioè tra i 100 e i 120 miliardi di euro.

L'industria dovrà ridurre le sue emissioni del 21% e, a partire dal 2013, dovrà pagare i diritti ad inquinare, che saranno venduti e scambiati alla Borsa europea delle emissioni, con obiettivi differenziati e progressivi. In particolare il settore energetico⁷⁰ rappresenta circa il 60% degli introiti previsti con la vendita dei diritti ad inquinare e dal 2013 dovrà pagare interamente le sue emissioni. a partire dal 2013. Ma l'accordo prevede deroghe per le centrali a carbone dell'ex blocco sovietico che dovranno comprare solo il 30% delle quote nel 2013 per arrivare progressivamente al 100% nel 2020. I settori manifatturieri più esposti alla concorrenza fuori UE beneficeranno al 100% o quasi del diritto ad usufruire gratuitamente dei permessi ad inquinare fino al 2020. Parametri molto precisi, basati su costi addizionali, sono previsti per scegliere i settori esonerati. L'Italia, ad esempio, ha ottenuto l'esonero per carta, vetro, ceramica e tondino. Tutti gli altri settori dovranno acquistare il 20% dei diritti ad inquinare a partire dal 2013 per arrivare al 70% nel 2020 e al 100% nel 2007.

Nello specifico, sei sono state le proposte legislative sul pacchetto clima-energia che sono state adottate.

La prima riguarda il sistema di scambio delle emissioni di gas a effetto serra (Ets): il Parlamento ha adottato una direttiva volta a perfezionare ed estendere il sistema comunitario di scambio delle quote di emissione dei gas a effetto serra con l'obiettivo di ridurre le emissioni dei gas serra del 21% nel 2020 rispetto al 2005. A tal fine prevede un sistema di aste a partire dal 2013, per l'acquisto di quote di emissione, i cui introiti andranno a finanziare misure di riduzione delle emissioni e di adattamento al cambiamento climatico. Tuttavia le industrie manifatturiere che sono a forte rischio di delocalizzazione, a causa dei maggiori costi indotti dal sistema, potranno beneficiare di quote gratuite fino al 2027. Nel 2010 si procederà a un riesame del regime.

Poi c'è la ripartizione degli sforzi per ridurre le emissioni: il Parlamento ha adottato una decisione che mira a ridurre del 10% le emissioni di gas serra prodotte in settori esclusi dal sistema di scambio di quote, come ad esempio il trasporto stradale e marittimo o l'agricoltura. Fissa quindi obiettivi nazionali di riduzione (per l'Italia 13%), prevedendo anche la possibilità per gli Stati membri di ricorrere a parte delle emissioni consentite per l'anno successivo o di scambiarsi diritti di emissione. Dei crediti sono anche previsti per progetti realizzati in paesi terzi. In caso di superamento dei limiti sono previste delle misure correttive.

La terza proposta riguarda la cattura e stoccaggio geologico del biossido di carbonio: il Parlamento ha adottato una direttiva che istituisce un quadro giuridico per lo stoccaggio geologico ecosostenibile di biossido di carbonio con la finalità di contribuire alla lotta contro il cambiamento climatico. Fino a 300 milioni di euro, attinti dal sistema di scambio di emissione, finanzieranno 12 progetti dimostrativi, mentre le grandi centrali elettriche dovranno dotarsi di impianti di stoccaggio sotterraneo.

Vi è stato anche un accordo sulle cc.dd. energie rinnovabili per le quali il Parlamento ha approvato una direttiva che stabilisce obiettivi nazionali obbligatori (17% per l'Italia) per garantire che, nel 2020, una media del 20% del consumo di energia dell'Ue provenga da fonti rinnovabili. Nel calcolo, a certe condizioni, potrà essere inclusa l'energia prodotta nei paesi terzi. La direttiva fissa poi al 10% la quota di energia "verde" nei trasporti e i criteri di sostenibilità ambientale per i biocarburanti. Il riesame delle misure nel 2014 non dovrà intaccare gli obiettivi generali. La direttiva, inoltre, detta norme relative a progetti comuni tra Stati membri, alle garanzie di origine, alle procedure amministrative, all'informazione e alla formazione, nonché alle connessioni alla rete elettrica relative all'energia da fonti rinnovabili.

La penultima proposta riguarda la riduzione del CO₂ da parte delle auto. Il Parlamento ha approvato un regolamento che fissa il livello medio di emissioni di CO₂ delle auto nuove a 130g CO₂/km a partire dal 2012, da ottenere con miglioramenti tecnologici dei motori. Una riduzione di ulteriori 10g dovrà essere ricercata attraverso tecnologie di altra natura e il maggiore ricorso ai biocarburanti. Il compromesso stabilisce anche un obiettivo di lungo termine per il 2020 che fissa il livello medio delle emissioni per il nuovo parco macchine a 95g CO₂/km. Sono previste "multe" progressive per ogni grammo di CO₂ in eccesso, ma anche agevolazioni per i costruttori che sfruttano tecnologie innovative e per i piccoli produttori.

Infine, la riduzione dei gas a effetto serra nel ciclo di vita dei combustibili: il Parlamento ha adottato una direttiva che, per ragioni di tutela della salute e dell'ambiente, fissa specifiche tecniche per i

L'articolato finale ribadisce l'obiettivo di ridurre del 20% entro il 2020 le emissioni di gas serra, arrivando alla stessa scadenza ad un'identica percentuale di efficienza energetica e di produzione da fonti rinnovabili.

Il compromesso con i Paesi che nelle ultime settimane avevano sollevato forti opposizioni, e tra questi, come noto, anche l'Italia, è stato raggiunto piuttosto sulle modalità con cui arrivare a centrare le ambizioni ambientali europee.

E' stata accolta una maggiore gradualità nel processo di estensione delle quote di emissioni a pagamento: si passerà, per le industrie giudicate non a rischio di delocalizzazione, dal 20% nel 2013 al 70% nel 2020, ma nel 2025 si arriverà al 100% dei diritti di emissione a pagamento.

E' stata anche introdotta la "clausola di revisione generale" con data marzo 2010 per l'intero Pacchetto clima-energia dell'Ue, estesa alla valutazione sull'impatto di competitività.

Tutte le misure del Pacchetto clima-energia sono vincolanti ed eventuali sue violazioni da parte di uno Stato membro saranno oggetto della procedura d'infrazione comunitaria.

La "revisione" del sistema dei diritti di emissione, prevista per il 2010, per tenere conto dei risultati della conferenza Onu di Copenaghen, potrà solo aumentare la percentuale di emissioni da tagliare entro il 2020, e non certo ridurla.

Al fine di ripartire a livello regionale gli sforzi per il raggiungimento del 17% del consumo totale da fonti rinnovabili al 2020, così come concordato a livello comunitario dal pacchetto Ue clima-energia, va segnalato che con legge 27 febbraio 2009, n. 13 è stato convertito il decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 208, recante *Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente*⁷¹.

Conclusioni

Diversi sono i risultati raggiunti a seguito dell'analisi dei temi relativi alla cooperazione internazionale e alla tutela dell'ambiente nell'ottica della promozione ed attuazione delle misure di mitigazione del Protocollo di Kyoto.

Di seguito li riassumiamo per profili distinti.

Un primo profilo - che pare porsi come primo presupposto (o pre-requisito) di tutti gli altri punti certamente rilevanti nella prospettiva dell'elaborazione di Linee guida, è quello che nasce dalla generale richiesta di "adozione di un linguaggio comune" in tema di cooperazione e tutela in materia ambientale.

Il riferimento è rivolto alla necessità che si adottino quanto prima criteri di classificazione delle Aree naturali omogenei o comunque simili, in modo che, specie in ambito transfrontaliero, non si pongano problemi di comprensione e, quindi, di strategie.

In altri termini, rileva quanto più volte ed in più passaggi ripreso nell'ambito del presente lavoro, e cioè che è necessario che si disponga di un linguaggio comune in

carburanti. Stabilisce inoltre un obiettivo di riduzione del 6% delle emissioni di gas serra prodotte durante il ciclo di vita dei combustibili, da conseguire entro fine 2020 ricorrendo, ad esempio, ai biocarburanti. L'obiettivo potrebbe salire fino al 10% mediante l'uso di veicoli elettrici e l'acquisto dei crediti previsti dal Protocollo di Kyoto. Il tenore di zolfo del gasolio per macchine non stradali, come i trattori, andrà ridotto. La direttiva, che dovrà essere trasposta nel diritto nazionale entro il 31 dicembre 2010, si applica a veicoli stradali, macchine mobili non stradali (comprese le navi adibite alla navigazione interna quando non sono in mare), trattori agricoli e forestali e imbarcazioni da diporto.

⁷¹ In G.U. n. 304 del 31 dicembre 2008, n. 304, in vigore dal 31 dicembre 2008. Il Ministro dello sviluppo economico ha quindi 90 giorni di tempo dall'entrata in vigore della disposizione, per emanare i decreti che definiranno la ripartizione regionale degli obiettivi.

ordine a tutte le componenti della materia riconducibile *tout court* al tema ambiente, in particolare alle Aree naturali.

Non si tratta, peraltro, di un semplice dato di carattere meramente descrittivo, perché attraverso la delineazione di contorni sempre più stringenti, di definizioni condivise ed accettate, riuscirà più semplice delineare funzioni e sistemi di tutela volti a realizzare le diverse finalità di tutela.

In questo senso, le più volte ricordate richieste di adozione di categorie di carattere internazionale, come ad esempio quelle elaborate dallo IUCN, potrebbe essere un passo significativo.

In primo luogo, ciò permetterebbe una ricognizione di quali e quante aree protette esistano, a prescindere dalla fonte della loro tutela, e servirebbe soprattutto nell'ottica di cooperazione a rendere omogenei la disciplina e gli strumenti di tutela approntati e/o approntabili.

Lo stesso discorso vale anche per la valutazione dell'efficacia di gestione, e cioè della valutazione dinamica delle politiche di gestione delle Aree naturali protette, al fine di considerare il livello di protezione dei rispettivi valori ed il raggiungimento di fini ed obiettivi.

Su queste basi si ritiene che un sistema di certificazione, basato sul monitoraggio continuo delle politiche di gestione, possa rappresentare un utile strumento per assicurare, sia l'efficacia di gestione della singola Area, sia l'appropriatezza della classificazione operata, sia la sua modificabilità nel tempo, alla luce dei concreti risultati conseguiti.

Si propone, pertanto, di allargare il ventaglio della categoria delle aree protette per ricomprendere al suo interno e organicamente aree che, distinte dalle altre con specifiche finalità, possono e debbono assumere nel contesto italiano maggiore visibilità⁷². Tra queste, nell'ottica delle possibili sinergie con le misure di Kyoto, ad esempio, si propone un maggiore ricorso alle “**aree per un uso sostenibile delle risorse**”, che possono contribuire anche a quelle sperimentazioni necessarie in funzione del controllo degli effetti climatici (come nella categoria IV dello IUCN).

Sotto lo specifico profilo della *governance*, appare evidente come in materia di aree naturali protette si assista ad un massiccio ricorso alla gestione partecipativa, che va sostenuta, atteso il ruolo fondamentale che attribuisce al coinvolgimento dei soggetti che a diverso titolo sono coinvolti nei processi locali.

La strategia del *co-management*, fortemente richiesta da vari organismi di diritto internazionale e nazionale, ha trovato conforto in molteplici esperienze concrete.

In particolare, i modelli proposti come sopra meglio specificati, differiscono dai tradizionali modelli di gestione governativa (gestione da parte di autorità pubbliche nazionali e/o sub-nazionali, ad esempio in Italia i parchi regionali), essendo espressamente indirizzati al maggiore coinvolgimento delle popolazioni locali, come ad esempio le *co-management Protected Areas* e le *Community Conserved Areas*, rispettivamente gestite dai governi locali insieme con attori sociali, ovvero direttamente dalle comunità di riferimento.

E' bene chiarire che queste forme già esistenti di *governance* ambientale risultano essere una (o, più correttamente, forse “*la*”) strada percorribile se si vuole fare delle aree naturali uno strumento di costruzione di una politica ambientale efficace per la risoluzione di problematiche ampie e di non immediata percezione da parte delle collettività di riferimento.

In altri termini, si ritiene di dare conto alla evidenziata la necessità di ricorrere all'individuazione di nuovi canali di collegamento più diretti ed immediati tra i

⁷² In questo senso si vedano le conclusioni della ricerca “*Parchi d'Europa. Verso una politica europea per le Aree protette*”, citata, 271 e ss.

decisori politici ed i soggetti, le comunità coinvolte, di modo da assicurare contemporaneamente una maggiore forma di collaborazione responsabile per il raggiungimento di obiettivi altrimenti impossibili da perseguire.

Il che può avvenire ad esempio se in concreto si adottano **Linee guida operative**, anche a livello di cooperazione transnazionale, che pongano con evidenza gli obiettivi da raggiungere e le strategie attuabili.

A questa sollecitazione fa da *pendent* un'altra, che reputiamo parimenti importante.

Se si ritiene che siano possibili le sinergie tra gestione di aree naturali e obiettivi estremamente complessi, come quelli scaturiti dal Protocollo di Kyoto, allora deve crearsi un sistema di *governance* che risulti strutturato ed efficiente, in altre parole non affidato alla buona volontà degli attori, siano essi pubblici e/o privati di volta in volta direttamente interessati.

Appare allora quanto mai opportuno, per non dire necessario, che alle politiche ambientali in senso stretto, deputate cioè alla sola tutela e promozione dell'ambiente, si affianchi anche un'altra tendenza, quella di integrare le esigenze di tutela ambientale all'interno e con altre politiche, non esclusivamente o prettamente ambientali, a livello nazionale come a livello internazionale, al fine di sfruttarne le possibili sinergie, come ad esempio per ciò che ci interessa nel presente studio, tra misure di mitigazione e cooperazione internazionale.

Si pensi a quanto si è detto a proposito della necessaria convergenza anche delle politiche economiche in senso lato (industriali e finanziarie) che si stanno affacciando in un settore innovativo come quello delle misure atte a ridurre la vulnerabilità dell'ambiente.

In tale contesto appare opportuno un generale ripensamento nelle strategie ambientali nel loro complesso, che devono coinvolgere tutti i soggetti interessati e, a livello statale, anche il Ministero dello Sviluppo economico e quello della Ricerca che insieme a Ministero dell'Ambiente possono offrire una visione d'insieme dei progetti, non parcellizzata e indirizzata a obiettivi e finalità di contesto globale.

Si tratta di un modello che avrebbe effetti di ricaduta di notevole spessore in ordine alla organicità ed alla sistematicità degli interventi di tutela dell'ambiente naturale.

Infatti, e inequivocabilmente, le misure nascenti dal Protocollo di Kyoto devono essere attuate a livello di legislazione nazionale, in quanto riconducibili alla competenza esclusiva statale *ex art. 117 Cost.*, comma 2, lett. s).

Tuttavia, come noto, la "materia ambiente" si intreccia inevitabilmente con altre materie: salute; agricoltura e foreste; industria; rifiuti; trasporti e mobilità; ricerca, attribuite anche alla competenza regionale residuale ovvero oggetto di competenza concorrente.

L'analisi concreta del dato fattuale rappresentato dalla normazione di attuazione del Protocollo, infatti, che non costituisce un insieme di norme che individuano un ambito autonomo di azione, ma un valore teleologicamente orientato, in sintesi un obiettivo che si esplica in ambiti materiali e giuridici assai diversi e riguardanti la tutela di interessi diversificati, ci permette di dire che soltanto attraverso misure di pianificazione a livello statale è possibile il raggiungimento di obiettivi che coinvolgono interessi diversi in capo a soggetti diversi.

In altri termini e conclusivi, stante il reale pericolo di frammentazione e disorganicità dell'azione volta a contrastare il mutamento climatico insito nella concreta attuazione in ambiti diversi e difficilmente raccordabili, specie in momenti di transizione⁷³ come quello presente, si ritiene che debbano essere individuate modalità specifiche

⁷³ Sia sotto il profilo diciamo della forma del nostro Stato che si sta orientando in senso maggiormente federalista, sia per il passaggio ad un'economia di mercato "temperata" in ragione della profonda crisi economica e finanziaria del momento.

di applicazione della sussidiarietà in materia di tutela ambientale ai diversi livelli di governo territoriale.

Si ritiene di concordare con chi associa anche la necessità che la decisione pubblica non possa procedere senza la necessaria integrazione con le informazioni ed i dati tecnici e scientifici che incidono sugli interessi a tutela dell'ambiente⁷⁴.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

CAPITOLO I

A. Abrami, *Il regime giuridico delle aree protette*, Torino, 2000;

⁷⁴ Cecchetti, 57 e ss.

M. Almerighi e G. Alpa (a cura di), *Diritto e ambiente*, Padova 1987;

D. Amirante, *La conservazione della Natura in Europa*, Milano, 2003;

D. Amirante, *La Direttiva Habitat fra valutazione di incidenza e principio precauzionale*, in *Dir. Pubbl. comp. Eur.*, n. 1/2005, 488 e ss.;

G. Armao, *Parchi e riserve naturali in Sicilia dopo la legge quadro sulle aree naturali protette*, in *Rivista Giuridica dell'ambiente*, 1996, 432 ss.

G. Armao, G. Morchella (a cura di), *Il regime delle aree naturali protette e la prevenzione degli incendi*, Messina, 1996, 49 ss.

E. Capaccioli e F. Dal Piaz, *Ambiente (tutela dell')*. Parte generale e diritto amministrativo, *ad vocem* Appendice Noviss. Dig. It., Torino 1980, I, 257 e ss.;

B. Caravita, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna 2005;

M. Cecchetti, *Governance ambientale e attuazione del Protocollo di Kyoto*, in M. Carli, G. Carpani, M. Cecchetti, T. Groppi e A. Siniscalchi (a cura di), *Governance ambientale e politiche normative. L'attuazione del Protocollo di Kyoto*, cit., 57 ss.

M. Cecchetti, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "Diritto dell'Ambiente"*, Università Luiss Facoltà di Giurisprudenza, Corso di diritto dell'ambiente, in www.federalismi.it, p. 45-50;

Commissione Europea, *La gestione dei siti Natura 2000. Guida all'interpretazione dell'art. 6 della direttiva Habitat 92/43/CEE 2000*, 2000;

Commissione Europea, *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile*, [COM (2001) 264 def.];

Commissione Europea, *Valutazione dei piani e dei progetti che hanno un impatto significativo sui siti Natura 2000, guida metodologica sulle disposizioni dell'art. 6, paragrafi 3 e 4, della direttiva Habitat 92/43/CEE 2002*;

Commissione Europea, *LIFE Focus/Integrated management of Natura 2000 sites. The contribution of LIFE projects*. Lussemburgo, 2005. 2 e ss.

Commissione Europea, *Relazione sull'attuazione della Direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici*, 2006, [COM (2006) 164 def.];

G. Cordini, P. Fois, S. Marchisio (a cura di), *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei e comparati*, Torino, 2008;

G. Cordini, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 5/2009

W. Cortese (a cura di), *Atti del Convegno di Lampedusa "Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio"*, Palermo, giugno 2008;

P. D'Amelio, *Ambiente* (diritto amministrativo), voce dell'Enciclopedia giuridica Treccani, Ist. Enc. It., vol. II, Roma 1988;

P. Dell'Anno, *Diritto ambientale*, Padova, 2011, *passim*.

G. Di Plinio - P. Figiani (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2008, 1 e ss.,

F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente*, in *Il diritto dell'economia*, 2002, 224;

R. Gambino, *Parchi e paesaggio: l'applicazione della convenzione europea del paesaggio nelle politiche dei parchi*, in *Atti Conv. Parchi italiani: le sfide della qualità*, Roma, 2003 e consultabile in www.legambiente.com;

M. S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1973, 15 e ss., ora anche in M. S. Giannini, *Scritti*, vol. VI (1970-1976), 447 e ss.

G. Grasso, *L'ambiente come dovere pubblico "globale": qualche conferma nella giurisprudenza del giudice delle leggi?*, in www.amministrazioneincammino.it;

G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, 1121 e ss.;

F. Munari, L. Schiano Di Pepe, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012

S. Nespore, *Ambiente 1973-1986*, in *Riv. giur. ambiente*, 1986, 1, 1 e ss.;

L. R. Perfetti, *Premesse alle nozioni giuridiche di ambiente e paesaggio*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 1/2009;

A. Postiglione, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 1, pagg. 49 e 50;

F. G. Scoca, *Tutela dell'ambiente: impostazione del problema dal punto di vista giuridico*, relazione Convegno Vibo Valentia 1988, in *Quaderni regionali*, 1989, pagg. 550 e 551;

G. Torregrossa, *Profili della tutela dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, 1384 e ss.;

CAPITOLO II

W. Anreiter, *L'efficacia della Convenzione delle Alpi. Alcune lezioni da apprendere dagli accordi ambientali internazionali*, in *Territorio*, fascicolo 17, Milano, 2001;

S. Bandera, *Cooperazione transfrontaliera: quadro di sintesi*, Seminario di Lavoro, Milano, 29 settembre 2008, disponibile online su www.irer.it;

G. Brunetta, G. Negrini, A. Voghera, *"Le Riserve della Biosfera per la protezione della Natura"* in *Parchi* n. 39, giugno 2003;

ES-COM Agenzia per lo Sviluppo sostenibile, Obiettivo Cooperazione Territoriale, *La cooperazione territoriale*, 2008, consultabile sul sito www.es-com.it;

R. Gambino, D. Talamo e F. Thomasset (a cura di), *"Parchi d'Europa. Verso una politica europea per le Aree protette"*, Pisa, 2008;

IRER - Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia, *"Cooperazione transfrontaliera: esperienze e prospettive"*, Seminario di Lavoro, Milano, 29 settembre 2008, disponibile online su www.irer.it;

G. Tamburelli (a cura di), *"Il sistema giuridico italiano delle aree protette"* Roma, 2000;

G. Tamburelli e A. Guillet, *Legal and Institutional Implications of Systemic Planning and Management of Transboundary Protected Areas – a comparative analysis of case studies from the Italian Development Cooperation*, Global Transboundary Protected Areas Network - World Conservation Union, IUCN, 2004;

CAPITOLO III

P.Armeno, M.Margarone, C.Peccinelli, *I costi di attuazione del protocollo di Kyoto*, Milano, 2005.

F. Borsello, *Dalla mitigazione all'adattamento*, in www.lavoceinfo.it, 12.12.2006

M. Carli, G. Carpani, M. Cecchetti, T. Groppi e A. Siniscalchi (a cura di), *Governance ambientale e politiche normative. L'attuazione del Protocollo di Kyoto*, Bologna, 2008;

V. Costantini, *Il protocollo di Kyoto*, 2007, online sul sito dell'Università Roma Tre;

V. Costantini, F. Gracceva, *Il Protocollo di Kyoto e il "commercio di emissioni" nell'Unione Europea*, QA-Rivista dell'Associazione Rossi-Doria, n. 1, 2006;

A. Crosetti e N. Ferrucci, *Manuale di diritto forestale e ambientale*, Milano, 2008;

V. Jacometti, *Rivalutazione degli strumenti proprietari a tutela dell'ambiente: tradable pollution rights ed emission trading*, in *Riv. Giur. Ambiente*, n. 2, 2003, 275 e ss.;

EEA 2003, *Report n. 95*, consultabile online sul sito www.eea.europa.eu;

EEA 2007, *L'ambiente in Europa – La quarta valutazione*, Copenhagen, 2007, consultabile online sul sito www.eea.europa.eu;

EEA 2007, *Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2007*, consultabile online sul sito www.eea.europa.eu;

GERMANWATCH, *The climate change performance index*, 2008, consultabile su www.germanwatch.org;

GERMANWATCH, *The climate change performance index*, 2009, consultabile su www.germanwatch.org;

IUCN-WCPA, *Categories Summit*, Almeria, maggio 2007;

IUCN, *Guidelines for applying protected areas management categories. Draft of revised guidelines*, gennaio 2008;

IUCN, *Shaping a sustainable future*, Barcellona, 2008

UNFCCC, *Report of individual review of GHG inventory of Italy*, consultabile online sul sito www.unfccc.int;

Legambiente *Rapporto 2009*, consultabile online sul sito www.legambiente.com;

B. Buchner, C. Carraro e I. Cersosimo, *On the consequences of the USA Withdrawal from the Kyoto/Bonn Protocol*, in *Climate policy*, 76, 1-20, 2002;

Camera dei Deputati, Servizio Studi, *Il Protocollo di Kyoto*, 2008, consultabile online sul sito www.camera.it;

C. Carraro, *Climate Change Policy*, in “*Climate Change Policy. Models, Controversies and Strategies*” in *Yearbook of Environmental Economics 2002/2003*, 2002; Armano, Margarone, Piccinelli, *I costi di attuazione del Protocollo di Kyoto*, Milano, 2005;

A. Carraro (a cura di), *Cambiamenti climatici e strategie di adattamento in Italia. Una valutazione economica*, Bologna, 2008;

CED PPN, Politecnico di Torino, *Il sistema nazionale delle Aree protette nel quadro europeo: classificazione, pianificazione e gestione*, Firenze, 2003;

CED PPN e Politecnico di Torino dal titolo *Parchi d'Europa. Verso una politica europea per le Aree protette*, Pisa, 2008;

A. Marroni, “*Gli obiettivi del Protocollo di Kyoto e la lacuna italiana nel ricorso ai meccanismi di flessibilità*” in *Astrid*, 2008, 1 e ss.;

A. Paglialunga, *Il ruolo delle politiche contro il cambiamento climatico nella tutela e nella conservazione dei beni culturali e paesaggistici*, in (a cura di) M. Carli, G. Carpani, M. Cecchetti, T. Groppi e A. Siniscalchi, *Governance ambientale e politiche normative*. cit., 323 e ss.;

R. Tagliabue(a cura di), *Report di esperienze parchi transfrontalieri europei e parchi tematici in Il Parco del Tempo*, Politecnico di Milano, 2002;

Millenium Ecosystem Assessment, 2006 consultabile online sul sito www.legambiente.com

Senato della Repubblica, *Dossier Pacchetto clima*, novembre 2008, sul sito www.senato.it;