

IL DELICATO EQUILIBRIO TRA LA TUTELA DELL'AMBIENTE E LA PROMOZIONE DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE NELLA PIANIFICAZIONE DELLO SPAZIO MARINO¹

Giulia Torta

Abstract: l'ambiente marino è costantemente esposto a molteplici pressioni per effetto delle attività umane in mare e a terra, dunque, è senza dubbio uno degli esempi più evidenti della complessità insita nella ricerca di un equilibrio tra le istanze della tutela dell'ambiente e quelle della pianificazione territoriale. La tutela dell'ambiente marino, infatti, richiede una gestione accurata dello spazio marittimo e costiero per garantire che l'utilizzo delle risorse disponibili sia compatibile con la preservazione degli ecosistemi e con le esigenze delle future generazioni. La strategia normativa posta in essere dal legislatore negli ultimi decenni non è riuscita, tuttavia, a migliorare concretamente la situazione del delicatissimo ambiente costiero, che risulta anzi peggiorata per effetto delle logiche di sfruttamento economico. Come emerge dalla pratica, infatti, a fronte di un'affermazione formale dell'esigenza di effettuare un bilanciamento ponderato delle contrapposte esigenze di sfruttamento e di protezione, e di un continuo richiamo al principio dello sviluppo sostenibile, la disciplina appare evidentemente sbilanciata nel favorire prioritariamente le istanze economiche. In questo contesto, la recente riforma costituzionale degli articoli 9 e 41 può rappresentare l'occasione per riequilibrare effettivamente il rapporto tra i contrapposti interessi e fare in modo che, nella strategia di pianificazione e programmazione legislativa ed amministrativa, la tutela dell'ambiente abbia il giusto autonomo rilievo.

The marine environment is constantly subjected to multiple strain factors due to human activities at sea and on land, therefore, it is undoubtedly one of the clearest examples of the complexities linked to finding a balance between the needs of environmental protection and those of territorial planning. Indeed, the protection of the marine environment requires careful management of the maritime and coastal space to ensure that the use of available resources is compatible with the preservation of the ecosystems and with the needs of future generations. However, the regulatory strategy of the Italian legislator in recent decades has failed to concretely improve the situation of the extremely delicate coastal environment, which has worsened due to economic exploitation. Moreover, an analysis of the actual practices shows that despite the formal affirmation of the need to carry out a careful balancing of the opposing needs of exploitation and protection, and a continuous reference to the principle of sustainable development, the current discipline appears evidently unbalanced, favouring primarily economic actors. In this context, the recent constitutional reform of articles 9 and 41 may represent an opportunity to effectively rebalance the relationship between such opposing interests and ensure that environmental protection has a proper prominence in the legislative and administrative planning and programming strategy.

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La progressiva evoluzione della tutela dell'ambiente marino – 2.1. Il panorama normativo internazionale – 2.2. Il contesto normativo europeo – 2.3. Il quadro giuridico nell'ordinamento italiano – 3. La pianificazione

¹ Contributo destinato agli Scritti in onore di Filippo Salvia a cura di G. Corso e M. Immordino, Napoli, 2023.

dell'uso dello spazio marittimo – 4. Conclusioni: la difficile identificazione di un compromesso tra esigenze diverse.

1. Premessa.

Nella produzione scientifica del Professor Filippo Salvia, lo studio delle discipline che regolano l'assetto del territorio, con particolare riferimento alle destinazioni ed alle modalità d'uso delle diverse parti del medesimo, ha senza dubbio rappresentato una delle linee di ricerca più prolifiche². Salvia, infatti, si è a lungo dedicato all'approfondimento dell'urbanistica (intesa come quell'insieme di norme con incidenza territoriale finalizzate ad ottimizzare i diversi usi del territorio, rendendoli compatibili e sinergici tra loro³) e delle materie ad essa "limitrofe", regolate da normative speciali⁴ e preordinate alla cura di interessi considerati di particolare rilevanza sociale, cui l'ordinamento riserva una tutela rafforzata.

Sotto il profilo della salvaguardia dell'ambiente e del patrimonio naturale, peraltro, Salvia ha sempre evidenziato come la complessa trama degli strumenti giuridici apprestati dal legislatore italiano per regolare l'utilizzo del territorio sia storicamente finalizzata, più che alla tutela della natura incontaminata, alla garanzia del perdurare di certi "rapporti equilibrati" tra uomo ed ambiente⁵. Nella ricostruzione promossa da Salvia, infatti, emerge chiaramente come l'obiettivo della disciplina urbanistica, e delle discipline ad essa limitrofe, sia l'introduzione di sistemi multipli di controllo delle trasformazioni territoriali, nell'ottica di una pianificazione

2 A testimonianza di ciò, si può richiamare il Manuale di diritto urbanistico da lui realizzato e giunto ormai alla quarta edizione (F. SALVIA, C. BEVILACQUA, N. GULLO, *Manuale di diritto urbanistico*, IV ed., Milano, 2022) e numerosi altri scritti dedicati al tema dell'urbanistica e della tutela dell'ambiente. Nell'ambito della vasta produzione scientifica di Salvia si vedano, in particolare: F. SALVIA, *Il Ministero dell'ambiente*, Roma, 1989; Id., *L'inquinamento: profili pubblicistici*, Padova, 1984; Id., *Disciplina sostanziale del potere di pianificazione*, in *Trattato di diritto del territorio* a cura di F. G. Scoca, P. Stella Richter, P. Urbani, vol. I, Torino, 2018, 529 ss.; F. TERESI, F. SALVIA, G. COTTONE (a cura di), *Codice commentato della normativa della Regione siciliana sull'inquinamento*, Palermo, 1985; F. TERESI, F. SALVIA (a cura di), *Codice della legislazione urbanistica (Leggi – decreti – circolari)*, Palermo, 1968; F. SALVIA, F. TERESI, *Diritto Urbanistico*, Padova, 1986; F. SALVIA, F. TERESI, *Lineamenti di diritto urbanistico*, Padova, 1973.

3 Cfr. F. SALVIA, *Sulla nozione di urbanistica e su alcuni suoi corollari*, in *Nuove autonome*, n. 3/2012, 426 e 427, ove l'Autore, riprendendo la costruzione di Stella Richter, propone una definizione di urbanistica che si focalizza sull'elemento teleologico. Secondo Salvia, infatti, "la finalità dell'urbanistica non è quella di soddisfare questo o quel determinato interesse che sul territorio trovi il suo momento materiale di incidenza, essa ha invece ad oggetto, almeno potenzialmente, tutti gli interessi che sul territorio devono trovare soddisfacimento, poiché la sua finalità è quella di ottimizzazione dell'uso del territorio...globalmente considerato, non azzerando le discipline esistenti, né trasformando in "urbanistica" tutto ciò che incontra." Seguendo questa ricostruzione, dunque, "l'urbanistica potrebbe essere assimilata a una sorta di fascio luminoso capace di rendere visibili le diverse realtà presenti in un certo territorio e la trama viaria di uscita (in ciò si può far consistere essenzialmente la c.d. funzione ricognitiva dei piani urbanistici), per avviare un processo decisionale partecipato".

4 Si tratta di normative ispirate da scopi prevalentemente economici (come nel caso della legislazione in tema di miniere, linee ferrate, porti ed aeroporti), o dalla necessità di introdurre tutele mirate (come nel caso della legislazione in tema di beni culturali, al paesaggio, all'ambiente ed alle aree naturali protette).

5 Cfr. F. SALVIA, *Aree protette, proprietà e interessi ambientali*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 3-4/2000, 637 ss.

articolata del territorio contraddistinta dalla necessità di coinvolgere attivamente le popolazioni locali.

Ciò premesso, è essenziale mettere in evidenza come, tra i vari ambienti naturali bisognosi di tutela, l'ambiente marino, che risulta costantemente esposto a molteplici pressioni per effetto delle attività umane in mare e a terra⁶, sia senza dubbio uno degli esempi più evidenti della complessità insita nella ricerca di un connubio equilibrato tra le istanze della tutela dell'ambiente e quelle della pianificazione territoriale. Per questa tipologia di patrimonio naturale, infatti, la tecnica della tutela attraverso l'imposizione di un divieto *tout court* si rivela, spesso, inefficace (ed anzi il più delle volte potenzialmente collidente con le necessità economiche delle popolazioni locali), mentre sembra più utile e proficua convogliare gli sforzi regolatori nel tentativo di individuare un compromesso ragionevole tra le necessità economiche delle comunità locali, da un lato, e le necessità ecologiche di conservazione degli ecosistemi e della biodiversità, dall'altro.

2. La progressiva evoluzione della tutela dell'ambiente marino.

La consapevolezza dell'importanza di tutelare l'ambiente marino con strumenti giuridici dedicati si è sviluppata gradualmente, di pari passo con l'evolversi della sensibilità collettiva sui temi ambientali, sia a livello internazionale sia a livello nazionale. Di conseguenza, il quadro normativo che ad oggi regola la tutela dell'ambiente marino si articola su più livelli e, per essere ricostruito correttamente, richiede all'interprete un'analisi pluriordinamentale.

2.1. Il panorama normativo internazionale.

L'ambiente marino, in senso lato, è stato oggetto di attenzione sin dalle prime dichiarazioni internazionali in materia di ambiente⁷. Attualmente, tra gli strumenti

6 Queste attività hanno provocato inquinamento, danni ai fondali marini, sfruttamento eccessivo, perdita di biodiversità, diffusione di specie non autoctone, rifiuti marini, rumore sottomarino, riscaldamento e acidificazione degli oceani.

7 La dottrina ha ricostruito come i primi mutui riconoscimenti della necessità di conservare le risorse del mare risalgano già alla metà dell'800, (cfr. F. FLORIO, *Mare*, Enciclopedia Giuridica Treccani, vol. XIX, 1990, 4 ss.), sebbene l'impegno degli Stati a prevenire l'inquinamento dei mari sia stato poi introdotto per la prima volta solo con la Dichiarazione di Stoccolma del 1972 (*Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, adottata il 16 giugno 1972 dalla *United Nations Conference on the Human Environment*: si vedano, in particolare, i principi 7 e 22) a sancire, per la prima volta non solo al fine di tutelare la salute umana, ma anche direttamente al fine di tutelare le risorse marine viventi e la vita marina. Per una ricostruzione organica dell'evoluzione storico-normativa della tutela internazionale del mare si veda G. RAK, *Profili di protezione ambientale del mare*, in *Trattato di diritto dell'ambiente* a cura di P. Dell'Anno, E. Picozza, vol. III, Padova, 2015, 609 ss. Per un approfondimento più ampio sull'evoluzione della tutela dell'ambiente a livello internazionale, invece, si rinvia a: A. LANCIOTTI, *La tutela del mare*, in *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo* a cura di R. Giuffrida, F. Amabili, Torino, 2018, 164 ss.; M. MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente* a cura di P. Dell'anno, E. Picozza, vol. I, Padova, 2015, 9 ss.; D. ADDIS, *The protection and preservation of the marine environment*, in *Aspetti normative e gestionali delle aree marine protette* a cura di G. Tellarini, Bologna, 2012, 57 ss.

internazionali che fanno esplicito riferimento alla necessità della sua protezione si annoverano: la Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (CNUDM), firmata a Montego Bay nel 1982 (definita anche la “costituzione dei mari”⁸); la Carta Mondiale della Natura del 1982⁹; l’Agenda 21¹⁰; il documento finale della Conferenza di Johannesburg del 2002¹¹; il documento “The future we want” del 2012¹²; il Piano “Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development by 2030” del 2015¹³.

Per la protezione delle specie, degli *habitat* e della biodiversità marina, inoltre, sono stati adottati negli anni diversi accordi multilaterali ad applicazione sia globale sia regionale, che hanno attenzionato, di volta in volta, determinati aspetti degli ambienti marini. La Convenzione di Ramsar del 1971¹⁴, ad esempio, ha introdotto una normativa per la tutela delle zone umide che costituiscono l’*habitat* degli uccelli acquatici e palustri ed è stata concepita per applicarsi alle acque del mare che sono inquadrabili, appunto, come zone umide, ovvero distese d’acqua marina la cui profondità, con la bassa marea, non eccede i sei metri¹⁵; la Convenzione di Washington del 1973¹⁶, invece, ha l’obiettivo di limitare il commercio internazionale di specie minacciate o protette includendo, tra esse, anche numerose specie marine sia animali sia vegetali. Nel 2015, inoltre, anche l’Agenda 2030 promossa dalle

8 G. RAK, *Profili di protezione ambientale del mare*, cit., 616. Per un approfondimento sulla CNUDM si rinvia a D. FREESTONE (a cura di), *The 1982 Law of the Sea Convention at 30: successes, challenges and new agendas*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law, Special Issue*, vol. XXVII, 2012; V. STARACE, *La protezione dell’ambiente marino nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare*, in *Diritto internazionale e protezione dell’ambiente marino* a cura di V. Starace, Milano, 1983, 804 ss.

9 *World Charter of Nature*, approvata con la Risoluzione A/RES/37/7 dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 28 ottobre 1982. Questa Carta enuncia principi che si applicano a tutte le aree del pianeta, imponendo una gestione delle risorse che non arrechi danno all’integrità delle stesse e degli ecosistemi.

10 L’Agenda 21 è un ampio ed articolato programma di azione scaturito dalla Conferenza sull’ambiente e lo sviluppo delle Nazioni Unite (UNCED), altrimenti noto come *Summit* della Terra, tenutosi a Rio de Janeiro nel giugno del 1992. Il capitolo 17, per l’appunto, è dedicato a mari, oceani ed aree costiere.

11 La Conferenza di Johannesburg del 2002 A/CONF.199/20 (*World Summit on Sustainable Development - WSSD*, anche nota come “*Summit* mondiale sullo sviluppo sostenibile”, o come “Rio+10”), convocata un trentennio dopo la conferenza di Stoccolma del 1972, afferma che oceani, mari, isole e aree costiere sono componenti essenziali e parte integrante dell’ecosistema della terra e la loro protezione richiede, dunque, una cooperazione effettiva tra molteplici organismi e azioni esistenti, nonché una gestione integrata e multidisciplinare anche a livello nazionale. Si veda, inoltre, la conseguente Risoluzione A/RES/57/253 dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 21 febbraio 2003.

12 Risoluzione A/RES/66/288 dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite dell’11 settembre 2012.

13 Si tratta di un Piano d’Azione (Risoluzione A/RES/70/1 dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 21 ottobre 2015) adottato dalle Nazioni Unite nel corso del *Summit* sullo sviluppo sostenibile tenutosi a settembre 2015 a New York ed il cui Goal 14 è, appunto, “to conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development”.

14 *Convention on wetlands of international importance especially as waterfowl habitat*, conclusa a Ramsar il 2 febbraio 1971.

15 Articolo 1 della Convenzione di Ramsar.

16 *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, conclusa a Washington D.C. il 3 marzo 1973.

Nazioni Unite¹⁷ ha dato rilievo alle esigenze di tutela degli ambienti marini identificando come Obiettivo 14 la preservazione e l'utilizzo sostenibile degli oceani, dei mari e delle risorse marine¹⁸.

In una prospettiva regionale, poi, alla tutela del mar Mediterraneo è stata dedicata un'attenzione particolare al fine di dare il giusto rilievo alle sue peculiarità storiche e naturali¹⁹. Il Mediterraneo, infatti, è un mare antico e ricco di ecosistemi locali fragili e pieni di fascino, la cui tutela deve essere pianificata sulla base delle caratteristiche proprie di un mare semichiuso²⁰, in cui l'uso che ciascuno Stato fa del proprio mare o territorio costiero incide inevitabilmente e direttamente sugli utilizzi degli altri Stati, oltre che sul patrimonio naturale in generale reso più vulnerabile dalla maggiore difficoltà di procedere ad un'autodepurazione²¹. Nella consapevolezza di queste necessità, dunque, al Mar Mediterraneo sono stati specificatamente dedicati a livello internazionale alcuni strumenti giuridici *ad hoc*, che si inseriscono nella cornice normativa stabilita dal "Mediterranean Action Plan" (MAP) del 1975²², dalla

17 Risoluzione delle Nazioni Unite A/RES/70/1 approvata dall'Assemblea Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015.

18 Per un approfondimento si rinvia alla ricostruzione offerta da G. ZAMIGNAN, A. C. ALMEIDA, R. G. PEREIRA DA SILVA, L. H. B. GAIVIZZO, D. N. SOAERS, C. H. SAITO, *Agenda 2030: inter-relações sistêmicas entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*, in *Desenvolvimento e meio ambiente*, n. jul.-dez./2022, 543 ss.; D. TREMBLAY, F. FORTIER, J.F. BOUCHER, O. RIFFON, C. VILLENEUVE, *Sustainable development goal interactions: an analysis based on the five pillars of the 2030 agenda*, in *Sustainable Development*, n. 6/2020, 1584 ss.; A. ANDRIES, S. MORSE, R. J. MURPHY, J. LYNCH, E. R. WOOLLIAMS, *Using data from earth observation to support Sustainable Development Indicators: an analysis of the literature and challenges for the future*, in *Sustainability*, n. 3/2022, 1191 ss.; M. KOSTETCKAIA, M. HAMETNER, *How Sustainable Development Goals interlinkages influence European Union countries' progress towards the 2030 Agenda*, in *Sustainable Development*, n. 5/2022, 916 ss.

19 Cfr. *SoED 2020. State of the Environment and Development in the Mediterranean*, United Nations Environment Programme, Mediterranean Action Plan (Barcelona Convention System) e Plan Bleu, Nairobi, 2020.

20 La Convenzione di Londra sulla prevenzione dell'inquinamento causato da navi (anche nota come MARPOL 73/78, poiché in essa convergono due trattati internazionali del 1973 e del 1978) ha qualificato il Mediterraneo come "zona speciale", intendendosi come tale un'area marina che, per riconosciute ragioni tecniche relative alla delicatezza ecologica ed alla natura ed intensità del traffico marittimo, richiede l'adozione di speciali strumenti per la prevenzione dell'inquinamento marino.

21 Il dovere di cooperazione tra gli Stati rivieraschi nei mari chiusi e semichiusi è affermato dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (CNUDM), firmata a Montego Bay nel 1982 ed entrata in vigore internazionalmente il 16 novembre 1994 (ratificata e resa esecutiva dall'Italia con la legge 2 dicembre 1994 numero 689).

22 Il MAP è stato istituito nel 1975 come accordo ambientale multilaterale nel contesto del Programma Marittimo Regionale del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (*Regional Seas Programme of the United Nations Environment Programme* - UNEP).

Convenzione di Barcellona del 1976²³ (poi modificata nel 1995²⁴), dal Protocollo addizionale alla Convenzione di Barcellona relativo alle Aree Specialmente Protette e la Biodiversità in Mediterraneo del 1995²⁵, e dal Protocollo addizionale alla Convenzione di Barcellona relativo alla gestione integrata delle zone costiere del 2008²⁶.

È doveroso tuttavia rilevare che, ad oggi, sebbene le fonti internazionali di tipo consuetudinario e convenzionale siano numerose, la tutela offerta dal diritto internazionale si scontra con i limiti stessi dell'ordinamento di riferimento e, dunque, con i problemi legati all'effettività delle singole norme. È proprio per questo motivo, quindi, che l'Unione Europea gioca un ruolo centrale nella tutela dell'ambiente marino, giacché essa, pur muovendosi in un ambito sovranazionale, è invece in grado di attuare politiche supportate da strumenti giuridici capaci di avere un'efficacia anche diretta negli ordinamenti nazionali.

2.2. Il contesto normativo europeo.

L'Unione Europea (UE) è parte contraente di molti accordi multilaterali in materia di ambiente e aderisce sia alla Convenzione di Barcellona sia alla CNUDM, ma ha anche elaborato una sua disciplina giuridica per la tutela dell'ambiente marino negli Stati membri. Sebbene l'ambiente marino non sia espressamente menzionato nei trattati istitutivi, infatti, sono diverse le materie di competenza dell'Unione con le quali è possibile stabilire una connessione, soprattutto se si prende spunto dagli

23 *The Barcelona Convention for the Protection of the Marine Environment and the Coastal Region of the Mediterranean*, adottata il 16 febbraio 1976 ed entrata in vigore il 15 aprile 1978. Le parti contraenti vincolate dal testo della Convenzione internazionale sono, ad oggi, 22 (21 Paesi che si affacciano sul Mar Mediterraneo - compresi 8 paesi dell'Unione: Croazia, Cipro, Francia, Grecia, Italia, Malta, Slovenia e Spagna - e l'Unione Europea). Gli obiettivi che la Convenzione mira a perseguire sono: garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali marine e costiere; integrare l'ambiente nello sviluppo sociale ed economico; proteggere l'ambiente marino e le zone costiere attraverso la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento e, per quanto possibile, l'eliminazione dell'inquinamento, sia terrestre sia marino; proteggere il patrimonio naturale e culturale; rafforzare la solidarietà tra gli Stati rivieraschi del Mediterraneo; contribuire al miglioramento della qualità della vita. Per un approfondimento sulla Convenzione di Barcellona e i suoi Protocolli, si rinvia a: I. SISTO, *La Convenzione di Barcellona sulla protezione del mare Mediterraneo contro l'inquinamento e i suoi tre protocolli*, in *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino* a cura di V. Starace, Milano, 1983, 282 ss.

24 Le modifiche principali hanno riguardato, tra le altre cose: l'estensione del campo d'applicazione geografico della convenzione al litorale; l'applicazione dei principi di tutela ambientale che si sono nel frattempo affermati a livello internazionale in occasione della Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 (il principio di precauzione, il principio «chi inquina paga», la protezione e preservazione della diversità biologica), la promozione degli studi d'impatto; la lotta all'inquinamento dovuto a movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi; l'accesso all'informazione e la partecipazione del pubblico.

25 *Protocole relatif aux Aires Spécialement Protégées et à la Diversité Biologique en Méditerranée*, adottato il 10 giugno 1995 a Barcellona, ma entrato in vigore il 12 dicembre 1999. GUCE L 322/3 del 14 dicembre 1999.

26 *Protocol on Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean*, adottato il 21 gennaio 2008 a Madrid, ma entrato in vigore solo il 24 marzo 2011. GUUE L 034 del 4 febbraio 2009. Doveroso segnalare, in proposito, che, in occasione della COP 21 tenutasi a Napoli il 5 dicembre 2019, è stato adottato il documento "Common Regional Framework for Integrated Coastal Zone", che rappresenta uno strumento strategico per garantire la concreta implementazione del Protocollo entro il 2027.

elenchi presenti negli articoli tre, quattro e sei del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)²⁷.

L'inizio del nuovo millennio, peraltro, ha segnato un cambio di passo nella politica legislativa europea e la nuova prospettiva normativa ha trovato il suo compimento prima nell'adozione del Sesto Programma di azione in materia di ambiente (2002-2012)²⁸ e, successivamente, nell'adozione della Direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino del 2008 (*Marine Strategy Framework Directive - MSFD*²⁹), la quale rappresenta, ancora oggi, il principale strumento giuridico dell'UE per proteggere l'ambiente marino europeo.

Il Sesto Programma di azione in materia di ambiente ha sancito le direttrici generali della politica ambientale comunitaria nel decennio 2002-2012, allo scopo di assicurare un livello elevato ed armonizzato di protezione dall'ambiente pur nel rispetto del principio di sussidiarietà, imprescindibile presupposto per adattare le politiche alla diversità di situazioni tra le varie regioni dell'UE. Tale programma, inoltre, in linea con le dichiarazioni internazionali sull'ambiente, è stato esplicitamente fondato sul principio "chi inquina paga", sul principio di precauzione, sull'azione preventiva e sul principio di riduzione dell'inquinamento alla fonte. Il Programma, tuttavia, si rivolgeva in senso lato alla tutela dell'ambiente e solo pochi incisi erano dedicati specificatamente alla tutela dell'ambiente marino, al cui riguardo esso si limitava ad affermare, in termini generici, che tra gli obiettivi e le aree di azione prioritarie per l'ambiente naturale e la diversità biologica era

27 Agli esordi della politica ambientale della Comunità Europea, infatti, tali norme hanno offerto importanti occasioni per l'adozione di normative finalizzate, in tutto o in parte, alla tutela del mare e del suo ambiente, pur rimanendo, tuttavia, sempre inquadrare come interventi circoscritti. È questo il caso, ad esempio, della legislazione in materia di inquinamento idrico provocato da scarichi di sostanze pericolose (direttiva del Consiglio 76/464/CEE), nonché della c.d. direttiva *habitat* (direttiva 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche) che ha rappresentato il primo strumento giuridico promotore di un approccio non più semplicemente rivolto alla conservazione delle singole specie o di singoli siti naturali minacciati, quanto piuttosto finalizzato alla tutela della biodiversità intesa come insieme complesso di specie animali, vegetali e di ecosistemi che non è possibile circoscrivere artificialmente: cfr. R. ROTA, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in *Trattato di diritto dell'ambiente* a cura di P. Dell'Anno, E. Picozza, vol. I, Padova, 2015, 152 ss.

28 Decisione 1600/2002/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente. GUUE L 242, del 10 settembre 2002.

29 Direttiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino. GUUE L 164/19, del 25 giugno 2008. Per un commento alla Direttiva si vedano: J. VAN LEEUWEN, L. VAN HOF, J. VAN TATENHOVE, *Institutional ambiguity in implementing the European Union Marine Strategy Framework Directive*, in *Marine Policy*, vol. 36, 2012, 636 ss.; X. I. LOIZIDOU, M. LOIZIDES, D. L. ORTHODOXOU, *Marine Strategy Framework Directive: innovative and participatory decision-making method for the identification of common measures in the Mediterranean*, in *Marine Policy*, vol. 84, 2017, 82 ss.; J. VAN TATENHOVE, J. RAAKJAER, J. VAN LEEUWEN, L. VAN HOF, *Regional cooperation for European seas: governance models in support of the implementation of the MSFD*, in *Marine Policy*, vol. 50, 2014, 364 ss.; J. LEEUWEN, J. RAAKJAER, L. VAN HOF, J. VAN TATENHOVE, R. LONG, K. OUNANIAN, *Implementing the Marine Strategy Framework Directive: a policy perspective on regulatory, institutional and stakeholder impediments to effective implementation*, in *Marine Policy*, vol. 50, 2014, 325 ss.

necessario annoverare anche la conservazione ed il ripristino in maniera appropriata, nonché l'utilizzo in modo sostenibile, delle zone umide, degli ecosistemi marini, ivi compresi i fondali marini, degli estuari e le zone costiere, con particolare attenzione ai siti aventi un alto valore di diversità biologica³⁰.

La MSFD, invece, rappresenta uno strumento giuridico dal contenuto molto più definito, che ha l'obiettivo di introdurre nell'ordinamento europeo alcune norme specificatamente finalizzate a tutelare gli ecosistemi marini, mantenendoli sani, produttivi e resilienti, preservando la biodiversità e garantendo un uso più sostenibile delle risorse marine, a beneficio delle generazioni attuali e future. Per raggiungere questi obiettivi ambiziosi, dunque, la direttiva ha introdotto il concetto di "Buono Stato Ecologico" – BSE (*Good Environmental Status - GES*)³¹ delle acque marine ed ha delineato un elenco di undici "descrittori qualitativi"³² per valutare il BSE di ciascun ecosistema. Al momento della sua adozione, inoltre, l'aspetto più innovativo della Direttiva quadro risiedeva senz'altro nell'adozione di un approccio ecosistemico alla gestione delle attività umane in grado di avere impatto sull'ambiente marino e, di conseguenza, nella introduzione di una strategia normativa tesa a realizzare una compenetrazione tra i concetti di protezione ambientale ed uso sostenibile delle risorse naturali tipiche di ciascun ecosistema e le esigenze delle popolazioni locali.

³⁰ Articolo 6, commi 1 e 2, Decisione 1600/2002/CE.

³¹ Come chiarito dall'articolo 3, paragrafo 5), della Direttiva quadro, per "Buono Stato Ecologico" (BSE) si deve intendere lo "stato ecologico delle acque marine tale per cui queste preservano la diversità ecologica e la vitalità di mari ed oceani che siano puliti, sani e produttivi nelle proprie condizioni intrinseche e l'utilizzo dell'ambiente marino resta ad un livello sostenibile, salvaguardando in tal modo il potenziale per gli usi e le attività delle generazioni presenti e future, vale a dire: a) la struttura, le funzioni e i processi degli ecosistemi che compongono l'ambiente marino, assieme ai fattori fisiografici, geografici, geologici e climatici, consentono a detti ecosistemi di funzionare pienamente e di mantenere la loro resilienza ad un cambiamento ambientale dovuto all'attività umana. Le specie e gli habitat marini sono protetti, viene evitata la perdita di biodiversità dovuta all'attività umana e le diverse componenti biologiche funzionano in modo equilibrato; b) le proprietà idromorfologiche e fisico-chimiche degli ecosistemi, ivi comprese le proprietà derivanti dalle attività umane nella zona interessata, sostengono gli ecosistemi come sopra descritto. Gli apporti antropogenici di sostanze ed energia, compreso il rumore, nell'ambiente marino non causano effetti inquinanti." Per chiarire ulteriormente il contenuto del concetto di "Buono Stato Ecologico", poi, il 17 maggio 2017 la Commissione Europea ha adottato una Decisione sul Buono Stato Ecologico delle acque marine (Commission Decision (EU) 2017/848 of 17 May 2017 *laying down criteria and methodological standards on good environmental status of marine waters and specifications and standardised methods for monitoring and assessment, and repealing Decision 2010/477/EU*. GUUE L 125/43 del 18 maggio 2017), contenente una serie di criteri e *standard* metodologici ulteriori per la determinazione del Buono Stato Ecologico e l'indicazione di metodi standardizzati per il monitoraggio e la valutazione delle acque marine. Questa Decisione della Commissione sostituisce un precedente strumento giuridico elaborato dalla Commissione nel 2010 (2010/477/EU: *Commission Decision of 1 September 2010 on criteria and methodological standards on good environmental status of marine waters*) che, tuttavia, non aveva prodotto i risultati sperati, come evidenziato dalla stessa Commissione nella sua relazione del 2014 (*Report from the Commission to the Council and the European Parliament. The first phase of implementation of the Marine Strategy Framework Directive 2008/56/EC. The European Commission's assessment and guidance* /* COM/2014/097 final */).

³² L'elenco dei descrittori qualitativi è contenuto nell'allegato I della Direttiva quadro 2007/56/CE, a cui si rinvia.

Il percorso per raggiungere gli obiettivi individuati dalla Direttiva quadro del 2008 è stato sin da subito articolato in due cicli consequenziali di implementazione³³ (*First implementation cycle 2012-2017*³⁴ e *Second implementation cycle 2018-2023*³⁵) nell'ambito dei quali ciascuno Stato Membro è stato chiamato a predisporre ed attuare, in collaborazione con altri Stati membri che condividono la stessa regione geografica o sotto-regione marina, una strategia marina appropriatamente modulata sulle caratteristiche e sulle esigenze delle proprie acque marine, da rivedere ed aggiornare ogni 6 anni in base al principio della "gestione adattativa"³⁶.

Nel giugno 2020 (anno in cui era inizialmente previsto dalla MSFD il raggiungimento del BSE), la Commissione, in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 20 della MSFD, ha adottato una Relazione sul primo ciclo di implementazione³⁷; da questa Relazione è emerso che, sebbene il quadro dell'UE per la protezione dell'ambiente marino continui ad essere, ancora oggi, uno dei più completi ed ambiziosi al mondo, un rimodellamento della normativa sia ormai

33 Ciascun ciclo di implementazione è costituito da cinque fasi successive basate sull'approccio ecosistemico. Secondo quanto previsto dalla Direttiva quadro, le cinque fasi sono: 1) Valutazione iniziale dello stato dell'ambiente marino, dell'impatto delle attività antropiche e degli aspetti socioeconomici dell'utilizzo dell'ambiente marino e dei costi del suo degrado, condotta sulla base degli "elenchi indicativi di elementi dell'ecosistema, pressioni antropogeniche e attività umane pertinenti per le acque marine", contenuti nell'allegato III della Direttiva (art. 8); 2) Determinazione del "Buono Stato Ecologico" (BSE) sulla base degli undici descrittori qualitativi di cui all'allegato I della Direttiva quadro (art. 9); 3) Definizione dei Traguardi Ambientali (Target) e degli indicatori ad essi associati (art. 10); 4) Elaborazione dei Programmi di Monitoraggio per la valutazione continua dello stato ambientale delle acque marine, in funzione dei traguardi ambientali adottati (art. 11); 5) Elaborazione di uno o più Programmi di Misure, finalizzati a conseguire o mantenere il BSE (art. 13).

34 Cfr. Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo. *Prima fase di attuazione della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (2008/56/CE). Valutazione e orientamenti della Commissione europea*. COM(2014) 49 final, Bruxelles, 20 febbraio 2014; Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio. *Valutazione dei programmi di monitoraggio condotti dagli Stati membri a norma della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino*. COM(2017) 3 final, Bruxelles, 16 gennaio 2017; Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio. *Valutazione dei programmi di misure condotti dagli Stati membri a norma della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino*. COM(2018) 562 final, Bruxelles, 31 luglio 2018.

35 Cfr. *Comunicazione della Commissione sulle raccomandazioni per Stato membro e per regione concernenti le relazioni aggiornate al 2018 di cui agli articoli 8, 9 e 10 della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (2008/56/EC)*. GUUE C 118/01 del 14 marzo 2022; Commission staff working document. Accompanying the document. Communication from the Commission. *Commission Notice on recommendations per Member State and region on the 2018 updated reports for Articles 8, 9 and 10 of the Marine Strategy Framework Directive (2008/56/EC)*, SWD(2022) 55 final, Bruxelles, 11 marzo 2022.

36 Secondo la ricostruzione offerta da Wilhere la gestione adattativa (*Adaptieve management*) può essere definita come un processo di acquisizione sistematica e successiva applicazione di informazioni affidabili, al fine di migliorare l'efficacia della gestione nel tempo. Si veda, sul punto, G. F. WILHERE, *Adaptive management in habitat conservation plans*, in *Conservation Biology*, n. 1/2002, 20 ss. Nell'ambito della tutela ambientale, la gestione adattativa consiste nella scelta di un approccio flessibile che, per massimizzare l'efficacia di una strategia, si mostra permeabile al cambiamento nelle condizioni locali o all'evolversi della ricerca scientifica apportando periodicamente le correzioni opportune per consentire di raggiungere, in concreto, l'obiettivo prestabilito.

37 Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio. *Sull'attuazione della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (direttiva 2008/56/CE)*, (COM)2020 259 final, Bruxelles, 25 giugno 2020.

improcrastinabile. È risultato infatti evidente come, durante il primo ciclo di implementazione della Direttiva quadro, la perdita di biodiversità non si sia arrestata ed il “Buono Stato Ecologico” degli *habitat* e delle specie non sia ancora assicurato.

Per migliorare l’attuazione della Direttiva quadro, nelle more del rimodellamento normativo previsto dall’articolo 23 entro il 2023³⁸, dunque, la Commissione ha proposto vari suggerimenti, tra cui si annoverano, da un lato, una ridefinizione del concetto di BSE per garantire la coerenza nella valutazione delle attività attuate dai singoli Stati membri e, dall’altro lato, una maggiore integrazione delle politiche.

Nell’ottica della Commissione, in altri termini, le istituzioni europee devono puntare sempre più su politiche fondate su un approccio olistico, che tenga conto di tutti i possibili aspetti di ciascuna politica legislativa e, di conseguenza, sia in grado di ridurre i fattori di pressione sulla natura.

È proprio in quest’ottica, del resto, che si muovono le recenti politiche nell’ambito del *Green Deal* europeo³⁹ - che delinea l’ambizione a lungo termine dell’Unione di diventare, entro il 2050, il primo continente con un’economia sostenibile ad impatto climatico zero – alcune delle quali potrebbero avere particolari implicazioni per l’ambiente marino, come nel caso del Piano d’Azione per l’inquinamento zero⁴⁰ e la

38 A tal fine, la Commissione ha già provveduto a pubblicare, l’8 aprile 2021, una tabella di marcia ed il 22 luglio 2021 ha avviato la consultazione pubblica che è rimasta aperta al feedback fino al 21 ottobre 2021.

39 *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, the European Green Deal*, COM/2019/640 final, 11 dicembre 2019. Il *Green Deal* europeo è uno strumento poliedrico a largo spettro che individua le priorità dell’agenda politica e legislativa europea mettendo al centro dei futuri interventi normativi l’esigenza di intervenire per garantire la salute e la qualità della vita dei cittadini attraverso, tra l’altro, la protezione della biodiversità e degli ecosistemi, la riduzione dell’inquinamento dell’aria, dell’acqua e del suolo, la promozione dell’economia circolare, il miglioramento della gestione dei rifiuti, la sostenibilità dell’economia blu e dei settori della pesca. Per un approfondimento sul *Green Deal* europeo, si rinvia a: D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il Green New Deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2022, 297 ss.; M. ONIDA, *Il Green Deal Europeo*, in *Unione Europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l’integrazione europea* a cura di P. Manzini, M. Vellano, Padova, 2021, 257 ss.; M. L. ANTONIOLI, *Lessons on sustainable development in EU law*, Roma, 2020, 105 ss.; L. KRÄMER, *Planning for Climate and the Environment: the EU Green Deal*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, n. 3/2020, p. 267 ss.; L. LIONELLO, *Il Green Deal europeo. Inquadramento giuridico e prospettive di attuazione*, in *Jus-Online*, n. 2/2020, 105 ss.; M. C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell’ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *www.rivista.eurojus.it*, n. 4/2020, 54 ss.; P. CUCCUMILE, *Il “Green Deal” europeo*, in *Rivista giuridica ambienteditto.it*, n. 1/2021, 1 ss.

40 *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Pathway to a Healthy Planet for All, EU Action Plan: ‘Towards Zero Pollution for Air, Water and Soil’*, COM/2021/400 final, 12 maggio 2021. Questo *Action Plan* mira a ridurre, entro il 2050, l’inquinamento di aria, acqua e suolo a livelli considerati non più dannosi per la salute e gli ecosistemi naturali e ciò si traduce nella previsione di obiettivi chiave da raggiungere già entro il 2030. Questi obiettivi includono, tra l’altro, il miglioramento della qualità dell’acqua attraverso la riduzione del 50% dei rifiuti di plastica in mare e del 30% delle microplastiche rilasciate nell’ambiente. Doveroso rimarcare, inoltre, che il Piano d’Azione ha anche lo scopo di rafforzare la leadership verde, digitale ed economica dell’UE, nella consapevolezza della necessità di mantenere una diretta correlazione tra salubrità del pianeta ed equità sociale e, dunque, di integrare la prevenzione dell’inquinamento in tutte le pertinenti politiche dell’UE così da intensificare l’attuazione della pertinente legislazione dell’UE ed identificare possibili lacune da colmare.

nuova strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2030⁴¹. La cornice offerta dal *Green Deal* europeo, quindi, rappresenta il contesto ottimale per immaginare anche una revisione della normativa che tutela l'ambiente marino europeo, attraverso l'introduzione di un quadro normativo più solido ed innovativo, che sia effettivamente in grado di mantenerlo pulito e sano, garantendone, al contempo, un uso sostenibile.

2.3. Il quadro giuridico nell'ordinamento italiano.

L'Italia è membro dell'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO - International Maritime Organization) istituita a seguito dell'adozione della Convenzione internazionale marittima di Ginevra del 1948 e nel diritto italiano trovano applicazione gli accordi conclusi a livello internazionale – come la Convenzione di Barcellona del 1976 per la protezione del mare Mediterraneo contro l'inquinamento⁴², i Protocolli addizionali alla Convenzione di Barcellona, e la Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (CNUDM) firmata a Montego Bay nel 1982 – e, in quanto Stato membro dell'UE nell'ordinamento italiano esplicano effetti, più o meno diretti, anche le Direttive, i Programmi, i Piani d'Azione, le Convenzioni e le politiche europee sopra richiamate. Ciò premesso, tuttavia, il quadro normativo si caratterizza, a livello nazionale, anche per la presenza di norme interne che completano il quadro giuridico ed istituiscono forme di tutela specifiche per l'ambiente marino italiano.

Lo stato attuale della normativa interna sulla tutela dell'ambiente marino è senza dubbio composito e richiede all'interprete uno sforzo ricostruttivo per comprendere la portata della tutela effettivamente garantita dall'Italia alle sue risorse naturali marine e costiere. Per molto tempo, la presenza di una disciplina speciale del

41 *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU Biodiversity Strategy for 2030. Bringing nature back into our lives.* COM(2020) 380 final, Bruxelles, 20 maggio 2020. L'Unione europea aveva adottato, già nel 2011, una prima strategia per la biodiversità (Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. *La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*, COM(2011) 244 definitivo, Bruxelles, 3 maggio 2011), tesa a potenziare quanto già previsto dalla direttiva *habitat*. La nuova strategia dell'UE per la biodiversità per il 2030, adottata a maggio 2020, tuttavia, compie un ulteriore passo avanti ed è più attenta alle esigenze di tutela dell'ambiente marino. Essa, infatti, mira a rafforzare la protezione degli ecosistemi, ponendo in essere apposite strategie per ripristinarli, ove necessario, e per raggiungere il "Buono Stato Ecologico". La nuova strategia, peraltro, ambisce anche a promuovere l'ampliamento delle aree protette e l'istituzione di aree protette in modo più rigoroso per consentire la ricostituzione degli *habitat* degradati e degli *stock* ittici. Nell'ambito di questo piano la Commissione ha avanzato una proposta per l'adozione di una normativa dedicata specificatamente al ripristino dello stato naturale fisiologico (cd. *Nature Restoration Law - Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration*, COM(2022) 304 final, Bruxelles, 22 giugno 2022) e che è attualmente in fase di valutazione.

42 Ratificata nell'ordinamento nazionale a mezzo della legge 25 gennaio 1979, numero 30.

demanio marittimo, contenuta nella Parte Prima del Codice della navigazione⁴³, ha focalizzando l'attenzione sulla fascia costiera e le sue acque in quanto *res inquadabili* nella categoria del demanio statale⁴⁴. In questo contesto, dunque, la salvaguardia ambientale del mare era rimessa indirettamente all'amministrazione, che tentava di assicurarla attraverso uno scrupoloso e ponderato esercizio del proprio potere concessorio ed autorizzatorio⁴⁵.

La progressiva ed inarrestabile maturazione della prospettiva ambientale, tuttavia, ha inevitabilmente superato questa impostazione.

La legge 31 dicembre 1982 numero 979⁴⁶ che introduce nell'ordinamento "Disposizioni per la difesa del mare" ha dunque avuto il grande merito di qualificare espressamente, per la prima volta, la protezione dell'ambiente marino in senso lato come una finalità pubblica (e, di conseguenza, come una competenza amministrativa⁴⁷) e di individuare obblighi e divieti puntuali, nonché procedimenti amministrativi veri e propri, finalizzati univocamente alla salvaguardia del mare. Peraltro, se è vero che tale disciplina è rimasta inattuata nella parte in cui si prevedeva l'introduzione di un quadro programmatico generale per la difesa delle coste dall'inquinamento e per la tutela dell'ambiente marino, il Titolo V della disciplina del 1982, dedicato all'istituzione delle "riserve marine", ha avuto invece successo ed è stato implementato nell'ordinamento italiano.

Le riserve naturali marine disciplinate dalla legge n. 979/1982, dunque, sono ad oggi definite dall'all'articolo 5 come ambienti marini perimetrabili, dati dalle acque, dai fondali e dai tratti di costa prospicienti, dalla dimensione identificabile, che presentano un rilevante interesse per le caratteristiche naturali, geomorfologiche, fisiche, biochimiche (con particolare riguardo alla flora e alla fauna marine e costiere) e per l'importanza scientifica, ecologica, culturale, educativa ed economica che rivestono (art. 25). Tali ambienti marini necessitano di essere tutelati attraverso la previsione di un regime giuridico di tutela speciale e differenziata⁴⁸, perciò le riserve naturali marine sono state considerate dalla giurisprudenza costituzionale, sin dalla

43 Approvato con Regio Decreto del 30 marzo 1942, numero 327, e successivamente oggetto di plurime modifiche ed integrazioni.

44 Cfr. N. GRECO, B. MURRONI, *Demanio marittimo, zone costiere, assetto del territorio*, Bologna, 1980.

45 Cfr. F. FRACCHIA, A. GIANNELLI, *La tutela dell'ambiente marino in Italia*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2/2011, 154.

46 GU Serie Generale n.16 del 18-01-1983 - Supplemento Ordinario.

47 Cfr. G. RAK, *Profili di protezione ambientale del mare*, cit., 668 ss. La legge n. 979 del 1989, peraltro, è stata ampiamente discussa dalla dottrina dell'epoca come si evince dai contributi di D. GAETA, *La difesa del mare nel diritto italiano*, in *Diritto marittimo*, 1984, 811 ss.; A. XERRI, *Tutela dell'ambiente marino*, in *Novissimo digesto*, vol. VII, Torino, 1987, 917 ss.

48 Per un approfondimento sull'evoluzione normativa che ha caratterizzato le aree marine protette, si rinvia a: L. PETRELLI, *Quale futuro per le aree marine protette italiane?*, in *Rivista giuridica ambientediritto.it*, n. 2/2021, 1 ss.; G. GRAZIA, *Le aree marine protette. Funzione amministrativa e nuovi strumenti per lo «sviluppo sostenibile»*, Milano, 2011; F. CAFFIO, *Glossario di diritto del mare. Diritto e geopolitica del Mediterraneo allargato*, V ed., in *Rivista marittima*, supplemento novembre 2020, 137 ss.

loro introduzione, parte integrante a tutti gli effetti del sistema dei parchi e delle riserve naturali⁴⁹. Qualche anno più tardi, poi, anche la legge 6 dicembre 1991 numero 394, “legge quadro sulle aree protette”⁵⁰, è intervenuta in tema di ambiente marino modificando parzialmente quanto disposto alla legge del 1982. Oltre alle variazioni terminologiche ed alla razionalizzazione della classificazione delle aree naturali protette⁵¹, nonché alle modifiche introdotte relativamente al procedimento amministrativo di creazione e di gestione di tali aree⁵², però, l’innovazione probabilmente più significativa introdotta dalla legge quadro del 1991 è stata rappresentata dall’accostamento tra l’obiettivo della salvaguardia del patrimonio naturalistico delle aree protette (incluse quelle marine) e la valorizzazione socioeconomica in una prospettiva di sviluppo sostenibile⁵³.

Nell’ottica promossa dalla legge quadro, infatti, si riconosce che le aree protette possono assumere un ruolo propulsivo dell’economia locale e lo sviluppo sostenibile diventa la chiave di lettura della disciplina delle aree marine protette, le quali, già nel decreto istitutivo, devono appunto individuare, tra le proprie finalità, la promozione di uno sviluppo socioeconomico compatibile con la rilevanza naturalistica dell’area, anche privilegiando le attività tradizionali locali già presenti.

Dopo il 1991, il legislatore ha apportato solo piccole modifiche procedurali e finanziarie⁵⁴ all’impianto normativo cristallizzato dalle leggi n. 979/1982 e n. 394/1991 e, sebbene la legge delega⁵⁵ al governo per l’adozione del codice dell’ambiente⁵⁶ avesse maglie molto larghe, potenzialmente in grado di legittimare un intervento normativo di sistematizzazione della disciplina delle aree naturali

49 Cfr. Corte costituzionale, sentenza del 15 novembre 1988 numero 1031.

50 GU Serie Generale n.292 del 13 dicembre 1991 - Supplemento Ordinario n. 83.

51 Dal punto di vista tipologico la legge quadro n. 394/1991 distingue le aree naturali protette in: parchi nazionali e regionali (art. 2, commi 1 e 2), costituiti da aree terrestri, fluviali, lacuali, o marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici; riserve naturali (art. 2, comma 3), costituite da aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono una o più specie naturalistiche rilevanti della flora o della fauna, ovvero presentino uno o più ecosistemi importanti per le diversità biologiche o per la conservazione delle risorse genetiche.

52 Posto che, come disposto dall’articolo 20, alle riserve marine si applicano le disposizioni del Titolo V della legge n. 979/1982 in quanto compatibili con la nuova normativa nel 1991, gli articoli 18 e 19 introducono alcune novità concernenti il procedimento di istituzione, le modalità di gestione e le attività soggette a divieti e limitazioni. L’articolo 36, inoltre, istituisce una nuova serie di aree marine di reperimento che vanno a rinfoltire l’elenco già stilato dall’articolo 31 della legge n. 979/1982.

53 L’articolo 1 della legge 6 dicembre 1991 numero 934, che stabilisce le finalità e l’ambito di applicazione della legge quadro, afferma infatti, al comma 4, che nei territori sottoposti al regime di tutela possono essere promosse la valorizzazione e la sperimentazione di attività produttive compatibili.

54 Il riferimento è all’articolo 2 della legge 9 dicembre 1998 n. 426, all’articolo 8 della legge 23 marzo 2001 n. 83, e agli articoli 8 e 9 della legge 31 luglio 2002 n. 179.

55 Legge 15 dicembre 2004 n. 308, Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione. (GU Serie Generale n.302 del 27-12-2004 - Supplemento Ordinario n. 187).

56 Decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, Norme in materia ambientale. (GU Serie Generale n.88 del 14-04-2006 - Supplemento Ordinario n. 96).

protette, si è scelto di non inserire la materia in questione nell'impianto del testo unico ambientale.

Anche nel 2010, inoltre, quando il decreto legislativo n. 190⁵⁷ ha recepito nell'ordinamento italiano la Direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino 2008/56/CE, attribuendo al Ministero dell'Ambiente (n.d.r. oggi Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica) la competenza sull'implementazione di tutte le misure necessarie per la tutela delle coste e del mare e per il conseguimento del "Buono Stato Ambientale" degli ecosistemi marini e costieri⁵⁸, non si è sfruttata l'occasione per introdurre una normativa più armonica e sistematizzare il panorama normativo che rimane, ad oggi, caratterizzato da contorni frastagliati⁵⁹. Peraltro, come previsto dalla Direttiva quadro, anche per l'Italia il primo passaggio per procedere alla corretta implementazione della Direttiva (e dunque alla predisposizione di una valida strategia per la salvaguardia del mare) è stato rappresentato dall'effettuazione di una valutazione iniziale dello stato ambientale (che tenesse conto della stima dell'impatto e delle pressioni delle attività antropiche sull'ambiente marino). Tuttavia, come è stato opportunamente rilevato dalla dottrina che si è occupata del tema, la valutazione in questione non è stata imparziale nel ricostruire effettivamente lo stato ambientale del mare italiano poiché, oltre alla misurazione di elementi più prettamente scientifici (legati allo stato fisico dei luoghi) era inclusa nella valutazione anche la ponderazione dei risvolti sociali ed economici

57 Decreto legislativo 13 ottobre 2010 n. 190, attuazione della direttiva 2008/56/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino. (10G0212) (GU Serie Generale n.270 del 18-11-2010).

58 Al fine di tutelare la rappresentanza è previsto che, per la definizione della strategia da porre in essere, il Ministero si avvalga di un Comitato Tecnico composto da Amministrazioni Centrali e Regionali, dall'Unione Province d'Italia e dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani. Alla luce della complessità tecnico-scientifica degli adempimenti richiesti per l'attuazione della Direttiva quadro, inoltre, è stato sottoscritto uno specifico atto convenzionale che assicura al Ministero il supporto scientifico da parte dell'Istituto Superiore per la Protezione Ambientale (ISPRA). La sinergia tra il Ministero, il Comitato Tecnico e l'ISPRA ha prodotto, di recente, l'aggiornamento della determinazione del "Buono Stato Ambientale" delle acque marine e con la definizione dei traguardi ambientali (Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 15 febbraio 2019. GU n. 69 del 22 marzo 2019) e l'adozione del nuovo Programma di Monitoraggio per la valutazione continua dello stato ambientale delle acque marine per il secondo ciclo di implementazione della Strategia Marina (Decreto del Ministero della Transizione Ecologica del 2 febbraio 2021. GU del 23 febbraio 2021).

59 Dall'esame della normativa vigente la dottrina ha formulato un quadro classificatorio che pare composto da quattro diverse tipologie di aree marine protette: le riserve naturali marine (ex art. 25 l. n. 979/1982), i parchi nazionali marini (ex art. 2, c. 1, l. n. 294/1991), le aree marine protette istituite sulla base di specifiche disposizioni di legge (ad esempio i Parchi sommersi di Baia e Gaiola istituiti dall'art. 114, c. 10, l. n. 388/2000), e le aree marine protette istituite sulla base di convenzioni o accordi internazionali (ad esempio le aree specialmente protette di importanza mediterranea – ASPIM – istituite ai sensi del Protocollo della Convenzione di Barcellona o il Santuario dei mammiferi marini previsto dalla l. n. 391/2001 di ratifica ed esecuzione dell'accordo internazionale di Roma del 25 novembre 1999 tra Italia, Francia e Principato di Monaco): cfr. G. GRAZIA, *Le aree marine protette nell'ordinamento interno. Modelli, elementi costitutivi e vincoli di tutela e gestione*, in *Aspetti normativi e gestionali delle aree marine protette* a cura di G. Tellarini, Bologna, 2012, 153 ss.

connessi alle prospettive di sfruttamento dell'ambiente marino e, dunque, evidentemente, la valutazione di quest'ultimo aspetto fosse ben più plasmabile rispetto alla prima.⁶⁰

3. La pianificazione dell'uso dello spazio marittimo.

Dalla ricostruzione appena elaborata emerge chiaramente come la tutela dell'ambiente marino richieda una gestione accurata dello spazio marittimo e costiero per garantire che l'utilizzo delle risorse disponibili sia compatibile con la preservazione degli ecosistemi e con le esigenze delle future generazioni.

A livello sovranazionale, il punto di riferimento normativo è senza dubbio rappresentato, per quanto specificatamente concerne il Mediterraneo, dal Protocollo addizionale alla Convenzione di Barcellona sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo (*Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean - ICZM Protocol*), sottoscritto a Madrid il 21 gennaio 2008⁶¹, il cui obiettivo è quello di realizzare "a healthy Mediterranean with marine and coastal ecosystems that are productive and biologically diverse, contributing to sustainable development for the benefit of present and future generations"⁶².

La Gestione Integrata delle Zone Costiere, secondo la definizione cristallizzata dall'articolo 2 del Protocollo ICZM, è un processo dinamico per la gestione e l'uso sostenibile delle zone costiere, che tiene conto allo stesso tempo della fragilità degli ecosistemi e dei paesaggi costieri, della diversità delle attività e degli usi, delle loro interazioni, della vocazione marittima degli stessi e del loro impatto su entrambe le componenti marine e terrestri.

La creazione di strategie di pianificazione della gestione integrata, dunque, va identificata come un'importante risorsa per: ridurre i danni diretti ed indiretti per l'ambiente, in conseguenza sia di processi naturali (quali erosione e inondazioni), sia di attività umane (come, ad esempio, il sovraffollamento turistico e l'eccessivo consumo del suolo); mitigare l'eccessivo sfruttamento delle risorse naturali costiere, preservando ecosistemi costieri unici insieme ai loro *habitat* e specie; migliorare i risultati dei settori economici delle zone costiere, sia attraverso la massimizzazione degli investimenti e del turismo, sia puntando sulla coesione sociale ed l'innalzamento della qualità della vita delle comunità costiere⁶³.

60 F. FRACCHIA, A. GIANNELLI, *La tutela dell'ambiente marino in Italia*, cit., 165.

61 Per un commento si rinvia a T. SCOVAZZI, *Il Progetto di Protocollo mediterraneo sulla gestione integrata delle zone costiere*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2/2006, 355 ss.; E. BOSCOLO, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1/2011, 40 ss.

62 United Nations Environment Programme / Mediterranean Action Plan (UNEP/MAP), *Mid-Term Strategy 2016-2021*.

63 Mediterranean Action Plan (MAP/UNEP) e Priority Actions Programme Regional Activity Centre (PAP/RAC), *Common regional framework for integrated coastal zone management*, Split, 2019. Documento

Conformemente all'articolo 18 del Protocollo ICZM, ciascuno Stato è tenuto a predisporre apposite strategie nazionali di gestione integrata delle zone costiere per promuovere uno sviluppo sostenibile, che si fondi su un approccio integrato teso a migliorare sia la qualità dell'ambiente, sia le prestazioni economiche e sociali⁶⁴. Per poter modulare correttamente le rispettive strategie nazionali, peraltro, il Protocollo ICZM identifica, all'articolo 6, alcuni principi generali cui dovrà informarsi l'azione di revisione dello strumentario giuridico-amministrativo: l'obbligo di verifica preventiva della capacità di carico delle zone costiere; l'attivazione di un coordinamento istituzionale intersettoriale effettivo dei vari servizi amministrativi e autorità regionali e locali competenti per le zone costiere; il coinvolgimento delle popolazioni locali e degli *stakeholder* per rendere il procedimento che porta all'adozione dei vari atti amministrativi di pianificazione e programmazione inclusivo e trasparente.

La tendenza emersa sul piano internazionale con l'introduzione del Protocollo ICZM è stata condivisa anche a livello europeo ove è da tempo condivisa la necessità di attenzionare la complessità della pianificazione dell'uso dello spazio marittimo, caratterizzato dalla compresenza di molteplici interessi economici in concorrenza tra loro per l'utilizzo dei medesimi spazi e delle medesime risorse che, tuttavia, rappresentano al contempo anche parti dell'ambiente marino da tutelare.

Per armonizzare la pianificazione degli spazi marini degli Stati membri, dunque, pur senza intaccare il potere di ciascuno di essi di identificare le priorità d'uso del proprio mare, l'Unione nel 2002 ha adottato un'apposita Raccomandazione sulla gestione integrata delle zone costiere in Europa, *Integrated Coastal Zone Management (ICZM)*⁶⁵ – seguita ed integrata, diversi anni più tardi, da due Comunicazioni – e, nel 2014, ha adottato la Direttiva quadro sulla pianificazione dello spazio marittimo⁶⁶.

La prima Comunicazione⁶⁷, datata settembre 2012, ha identificato esplicitamente il mare e le coste come motori dell'economia ed ha introdotto il concetto di "crescita blu", ovvero "un'iniziativa tesa a valorizzare il potenziale inutilizzato degli oceani, dei mari e delle coste in termini di crescita e di occupazione [... che] può contribuire alla competitività internazionale dell'Unione, all'utilizzo efficace delle risorse, alla

adottato con la Decisione IG.24/5 in occasione del 21 Meeting COP21 svoltosi a Napoli dal 2 al 5 dicembre 2019.

64 Cfr. Priority Actions Programme Regional Activity Centre (PAP/RAC) e Mediterranean Action Plan (MAP/UNEP), *National ICZM Strategy Guidelines. Guidelines for the preparation of National ICZM Strategies required by the Integrated Coastal Zone Management (ICZM) Protocol for the Mediterranean*, Split, 2015.

65 Raccomandazione 2002/413/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2002 relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa. GUUE L 148 del 6 giugno 2002.

66 Direttiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo. GUUE L 257, del 28 agosto 2014.

67 Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. *Crescita blu. Opportunità per una crescita sostenibile dei settori marino e marittimo*, COM(2012) 494 final, Bruxelles, 13 settembre 2012.

creazione di posti di lavoro e allo sviluppo di nuove fonti di crescita, tutelando la biodiversità, proteggendo l'ambiente marino e salvaguardando in tal modo i servizi offerti da ecosistemi marini e costieri sani e in grado di resistere alle crisi"⁶⁸. Per realizzare la crescita blu, si sostiene nella Comunicazione, occorre investire in una "economia blu" basata su cinque "catene di valore" interdipendenti, individuate come possibili fonti di crescita sostenibile e occupazionale: l'energia blu; l'acquacoltura; il turismo marittimo, costiero e di crociera; le risorse minerali marine; la biotecnologia blu.

Sulla scia della prima Comunicazione, poi, la Comunicazione del 2014⁶⁹ si è focalizzata sulle prospettive di sviluppo del turismo costiero e marittimo, individuato come la più grande attività marittima d'Europa, ed ha invocato la necessità di proporre una strategia europea capace di migliorare la sostenibilità e la competitività del settore. Tra i vari obiettivi di questa nuova strategia si promuoveva, tra l'altro, anche il rafforzamento della sostenibilità, nella consapevolezza che il turismo dipende dalla salute dell'ambiente e dall'uso sostenibile del capitale naturale.

Nella sua seconda Comunicazione, tuttavia, la Commissione Europea metteva anche in evidenza che lo sfruttamento economico del capitale naturale a scopo turistico ricreativo, se non correttamente regolamentato, rappresenta un potenziale (ma realistico) rischio per l'ambiente destinato a subire pressioni di vario tipo dannose, tra l'altro, per la tutela della biodiversità.

Nella Comunicazione del 2014, quindi, evidenziando la stretta connessione tra mantenimento di un "Buono Stato Ecologico" delle acque costiere e marine e la prosperità del turismo, la Commissione sottolineava la necessità di offrire prodotti attraenti e sostenibili che si traducano in un'esperienza turistica unica e personalizzata, anche grazie alla valorizzazione del patrimonio marino, costiero, subacqueo e culturale.

La Direttiva quadro sullo spazio marittimo del 2014, infine, ha imposto agli Stati membri di elaborare piani di gestione dello spazio marittimo con l'obiettivo di promuovere la coesistenza e la sostenibilità delle attività e degli usi pertinenti, ma non ha dato particolare rilievo agli aspetti di tutela dell'ambiente marino che rimane, dunque, ad oggi ancora regolata dalla disciplina introdotta dalla Direttiva quadro per la protezione dell'ambiente marino del 2008, che rappresenta il perno dell'intera politica comunitaria in materia.

⁶⁸ Cit. COM(2012) 494 final, 3.

⁶⁹ Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. *Strategia europea per una maggiore crescita e occupazione nel turismo costiero e Marittimo*. COM(2014) 86 final, Bruxelles, 20 febbraio 2014.

In questo contesto, purtroppo, l'Italia, che ha recepito la Direttiva 2014/89/UE con il decreto legislativo 17 ottobre 2016 numero 201, non è stata in grado di mantenersi al passo con le tabelle di marcia previste dall'UE e non ha presentato il piano per la gestione nazionale del proprio spazio marittimo⁷⁰.

4. Conclusioni: la difficile identificazione di un compromesso tra esigenze diverse.

Il rapporto tra l'uomo e il mare si è profondamente trasformato col tempo e i nuovi usi del mare, sia pubblici sia privati, sono tali da dar potenzialmente luogo a significativi problemi di conflittualità, sia nell'ottica della tutela delle risorse, sia nell'ottica della corretta gestione degli spazi.

Il legislatore, dunque, anche alla luce delle evoluzioni ambientali dettate dal progredire inesorabile del cambiamento climatico, ha l'arduo compito di individuare un equilibrio, invero assai delicato, tra contrapposte sollecitazioni, predisponendo tutti gli strumenti procedurali e di pianificazione adatti a consentire all'amministrazione, di volta in volta competente, di operare un ponderato bilanciamento degli interessi coinvolti⁷¹. In questo contesto, emerge chiaramente come le aree marine protette rappresentino un caso paradigmatico della difficoltà concreta di individuare un equilibrio soddisfacente tra le aspirazioni imprenditoriali allo sfruttamento delle risorse naturali e le esigenze di salvaguardia e valorizzazione delle risorse medesime.

Nell'ordinamento italiano, infatti, le aree marine protette rappresentano, oggi, strumenti fondamentali di gestione territoriale, fungendo da rifugio per la biodiversità minacciata e sostenendo la resilienza degli ecosistemi. Allo stesso tempo, però, sono numerosi gli studi che evidenziano come le aree marine protette generino anche numerosi benefici socioeconomici poiché in grado di favorire, tra l'altro, le attività tradizionali già presenti sul territorio, la creazione di nuove attività compatibili con gli obiettivi di salvaguardia ambientale (come il turismo ecosostenibile) e la ricostituzione degli *stock* ittici⁷².

⁷⁰ Cfr. WWF. *Realizzare la pianificazione dello spazio marittimo attraverso l'approccio ecosistemico*, Position paper, 2021. L'ONG, peraltro, segnala, oltre ai notevoli ritardi nell'adozione dei piani, anche un coinvolgimento ed una partecipazione degli *stakeholders* spesso carente. Per un approfondimento dottrinale, si rinvia a E. BOSCOLO, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 1/2011, 40 ss.; F. FRACCHIA, *La gestione integrata delle coste*, in *Climate change: la risposta del diritto* a cura di F. Fracchia, M. Occhiena, Napoli, 2010, 345 ss.; M. ORLANDO, *Piani strategici e politiche di gestione integrata della fascia costiera in Sicilia*, in *Territori costieri* a cura di G. Abbate, A. Giampino, M. Orlando, V. Todaro, Milano, 2009, 309 ss.

⁷¹ S. AMOROSINO, *La valorizzazione del paesaggio e del patrimonio naturale*, in *Il patrimonio naturale tra tutela, valorizzazione e fruizione. Il turismo sostenibile. Atti del Convegno – Ustica, 18-20 giugno 2009* a cura di W. Cortese, Palermo, 2010, 29 ss.

⁷² M. DI VENOSA, M. MANIGRASSO (a cura di), *Coste in movimento. Infrastrutture ambientali per la rigenerazione dei territori*, Roma, 2022; M. ANNESSE, L. CHIAPPERINO, *L'area protetta come dotazione territoriale per una rinnovata fruizione della costa*, in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 132/2021, 51 ss.

Il compromesso individuato dal legislatore consiste nella suddivisione in zone dei relativi territori costieri e marini cui far corrispondere un diverso regime di tutela in ragione delle caratteristiche dell'ambiente e della situazione socioeconomica di contesto. Di conseguenza, le aree marine protette sono divise al loro interno in almeno tre zone, denominate A, B e C, delimitate da coordinate geografiche e riportate nella cartografia allegata al decreto istitutivo di ciascuna area marina protetta pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, cui rispettivamente corrispondono: aree di riserva integrale, interdette a tutte le attività che possano arrecare danno e/o disturbo all'ambiente marino; aree di riserva generale, dove sono consentite e regolamentate solo una serie di attività che, a parere dell'autorità di gestione dell'area marina protetta, permettono la fruizione dell'ambiente mantenendo l'impatto negativo sull'ecosistema più basso possibile; aree di riserva parziale, dove sono consentite le attività di fruizione e l'uso sostenibile del mare giudicate di modesto impatto ambientale dall'autorità di gestione.

L'analisi che precede, tuttavia, mette in evidenza come questa strategia normativa, posta in essere dal legislatore negli ultimi decenni, non sia servita, sinora, a migliorare nei fatti la situazione del delicatissimo ambiente costiero, che risulta anzi peggiorata per effetto delle logiche di sfruttamento economico⁷³. A fronte di un'affermazione formale dell'esigenza di effettuare un bilanciamento ponderato delle contrapposte esigenze di sfruttamento e di protezione, e di un continuo richiamo al principio dello sviluppo sostenibile⁷⁴, infatti, la pratica appare evidentemente sbilanciata nel favorire prioritariamente le istanze economiche.

I tentativi di tutelare l'ambiente marino paiono, anzi, essere percepite quasi come un ostacolo⁷⁵ di fronte al dilagare di quella che Salvia identificava come la "Sindrome Sedara"⁷⁶. Del resto, proprio come don Calogero Sedara, il famoso personaggio del

73 Cfr. AEA Segnali 2021. *La natura in Europa*, Copenhagen, 2021; AEA, *The European environment – state and outlook 2020. Knowledge for transition to a sustainable Europe*, Luxembourg, 2019; UN Environment/MAP, *Regional Action Plan on sustainable consumption and production in the Mediterranean*, Atene, 2017; *SoED 2020. State of the Environment and Development in the Mediterranean*, cit.

74 Sul principio dello sviluppo sostenibile esiste una bibliografia quasi sterminata: valga qui richiamare, a titolo esemplificativo, i contributi di F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in *Diritto dell'ambiente* a cura di G. Rossi, Torino, 2021, 181 ss.; F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in *Trattato di diritto dell'ambiente* a cura di P. Dell'Anno, E. Picozza, , vol. I, Padova, 2012, 559 ss.; G. TELLARINI, *Lo sviluppo sostenibile nelle aree marine protette*, in *Aspetti normativi e gestionali delle aree marine protette* a cura di G. Tellarini, Bologna, 2012, 33 ss.; F. SALVIA, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1998, 235 ss.

75 F. SALVIA, *La difficile coesistenza tra usi e tutela dell'ambiente costiero* in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2015, 23 ss.

76 Spiega Salvia che si tratta di una "patologia" "che comincia a manifestarsi nel secolo XIX con l'avvento della nuova borghesia e che si è andata diffondendo sempre più sino ai nostri giorni, con effetti talvolta devastanti. il clinico che l'ha descritta più efficacemente è un mio illustre conterraneo; G. Tomasi di Lampedusa. Annota l'A.: quando don Calogero Sedara (borghese rappresentativo della nuova Italia) "mette piede" per la prima volta nel salone del Principe di Salina rimane abbagliato alla vista di quegli ori ... Ma, dopo un attimo di smarrimento, si riprende; e da homo economicus (qual era), comincia subito a ... far di conto, chiedendosi ad alta voce quanto

Gattopardo di Tomasi di Lampedusa, che trovandosi davanti a qualcosa di bello non riusciva a limitarsi ad un giudizio estetico, ma si lascia pervadere immediatamente da tensioni manageriali, allo stesso modo, la continua insistenza delle fonti internazionali, europee e nazionali sulle enormi potenzialità del patrimonio naturale in termini di sviluppo economico per giustificarne la protezione promuove una retorica controproducente. Il risultato concreto, infatti, è sostanzialmente contrario rispetto a quello desiderabile poiché si genera una frammentazione della tutela che in line teorica si vorrebbe garantire all'ambiente naturale, che diventa effettiva solo in quelle frazioni delle aree protette che sono ricomprese nelle zone di riserva integrale tipo A.

In altri termini, tale retorica, da un lato, è potenzialmente in grado di sviare gli interpreti ed i legislatori dalla necessità di tutelare il patrimonio naturale per il suo valore intrinseco e non solo come fattore produttivo da utilizzare per la promozione del turismo e della crescita economica e, dall'altro lato, tende a focalizzare l'attenzione principalmente sulle potenzialità economiche del patrimonio naturale ingenerando una confusione tra mezzi e fini della normativa.

Fortunatamente, nell'ultimo anno il quadro normativo italiano si è notevolmente arricchito grazie alla recente modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione operata con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (in GU 22 febbraio 2022, n.44). Sebbene, infatti, nella Costituzione fosse già presente un riferimento esplicito alla tutela dell'ambiente e degli ecosistemi⁷⁷, per effetto di questa modifica si è ampliata la tutela offerta dall'articolo 9 (fino a ricomprendere espressamente la tutela dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi e degli animali anche nell'interesse delle future generazioni) ed è stato ampliato anche il dettato dell'articolo 41 (ai sensi del quale la salute e l'ambiente assurgono oggi a paradigmi da tutelare al pari della sicurezza, della libertà e della dignità umana, fungendo così da limite all'iniziativa economica pubblica e privata)⁷⁸.

quel salone era potuto costare in termini di ... salme di frumento. Il Principe – annota ancora l'A. – si allontanò disgustato”. F. SALVIA, *Aree protette, proprietà e interessi ambientali*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 3-4/2000, 643.

77 La legge di revisione costituzionale numero 3 del 18 ottobre 2001 recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione (GU n.248 del 24-10-2001), infatti, aveva modificato il testo dell'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione individuando la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi come materia affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

78 La ricerca di un nuovo equilibrio nel bilanciamento tra i valori è oggetto di numerosi recenti scritti, tra cui si segnalano, in particolare, R. CABAZZI, *Dalla “contrapposizione” alla “armonizzazione”? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologia) costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 7/2022, 31 ss.; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13/2022, 187 ss.; V. ONIDA, *Ambiente in Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2022, 1 ss.; C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale “dell'ambiente”: un profilo critico*, in *Rivista giuridica dell'Edilizia*, n. 2/2022, 119 ss.; R. MONTALDO, *Il valore costituzionale dell'ambiente, tra doveri di solidarietà e prospettive di riforma*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2021, 441 ss.; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche*

La nuova formulazione dei due articoli costituzionali, quindi, è indubbia testimonianza dell'importanza assunta dalla tematica ambientale nell'ordinamento italiano e si muove nell'ottica di colmare una lacuna valoriale e di ingrandire, proporzionatamente, il nucleo dei diritti fondamentali della persona e della comunità della Repubblica⁷⁹.

Sotto il profilo della libertà di iniziativa economica, inoltre, il legislatore costituzionale si allinea alla giurisprudenza della Corte costituzionale (la quale già da anni affermava la necessità di verificare la compatibilità della libertà in questione con la tutela dell'ambiente)⁸⁰, e pare accogliere, e finalmente cristallizzare, l'idea che l'ambiente costituisca un patrimonio da tutelare in via autonoma rispetto alla quantità ed all'importanza delle iniziative antropiche che eventualmente possono in esso esplicarsi.

Per ciò che concerne la tutela dell'ambiente marino, pertanto, questa riforma costituzionale può rappresentare finalmente l'occasione per riequilibrare effettivamente il rapporto tra i contrapposti interessi e fare in modo che, nella strategia di pianificazione e programmazione legislativa ed amministrativa, la tutela dell'ambiente abbia il giusto autonomo rilievo.

Per evitare che il monito di Salvia continui ad essere ancora tristemente ed incredibilmente attuale nonostante la novità costituzionale, tuttavia, è doveroso sottolineare che questo risultato può essere raggiunto unicamente se alle novità introdotte nel testo costituzionale si accompagna anche un'impostazione concettuale che rivisita il contenuto del principio dello sviluppo sostenibile, archiviando definitivamente la visione dell'ambiente come mera *res*.

Conseguentemente, sotto il profilo concreto, tale nuova impostazione deve anche prevedere un rimodellamento della tipica suddivisione in zone caratterizzate dalla previsione di un regime di protezione gradualmente sempre più affievolito. Se, infatti, è certamente necessario ampliare l'estensione delle aree marine protette esistenti ed istituirne di nuove, è altrettanto essenziale che, nell'ambito di quelle già esistenti, si favorisca una maggiore estensione delle aree di riserva integrale rispetto alle aree di riserva generale e parziale, ristabilendo il delicato equilibrio tra tutela dell'ambiente e promozione delle attività economiche nella pianificazione dello spazio marino, garantendo l'effettività della tutela e potenziando l'efficacia della pianificazione.

virtuosità (anche) innovativa e molte lacune, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n.3/2021, 285 ss.; Y. GUERRA, R. MAZZA, *La proposta di modifica degli articoli 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2021, 109 ss.

⁷⁹ Camera dei deputati. Discussioni sulle linee generali, resoconto stenografico dell'Assemblea Seduta n. 574 di lunedì 11 ottobre 2021.

⁸⁰ Cfr. Corte costituzionale 31 maggio 1996 numero 186; Id. 17 marzo 2006 numero 116; Id. 14 giugno 2011 numero 190.