

*Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it - ISSN 1974 - 9562 - Anno XXV*

***Fascicolo Speciale n. 1/2025***

*A cura di*

Giuliano Vosa - Daniela Di Paola

# **Le aree protette all'indomani della riforma costituzionale**

*Saggi di:*

Caterina Adamo - Claudia Vagnoni - Giorgia Valentini -  
Giuliano Vosa - Franco Sicuro - Ignazio Spadaro

**AMBIENTEDIRITTO - EDITORE**

www.AmbienteDiritto.it

## Organigramma della Rivista

**ISSN 1974-9562** - Testata registrata presso il Tribunale di Patti (Reg. n. 197 del 19/07/2006) - Rivista Scientifica Giuridica inserita nell'Area 12 della - Classe A - ANVUR

**DIRETTORE RESPONSABILE** - *Editor in chief*: Fulvio Conti Guglia

*Iscritto presso l'Albo dell'Ordine dei Giornalisti - Sicilia E.S. dal 23/06/2006, (i.d. n.1483) - ex art. 28, Legge n. 69/1963 e ss. mm..*

**DIRETTORI SCIENTIFICI** - *Scientific Directors*: Giuseppe Albenzio Vice Avvocato Generale dello Stato - Raffaele Chiarelli Professore Straordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi Guglielmo Marconi - Claudio Rossano Professore Emerito di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi di Roma La Sapienza.

**COMITATO DIRETTIVO** - *Scientific Steering Committee*: Paolo Bianchi Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Camerino - Simone Budelli Professore Associato di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi di Perugia - Agatino Cariola Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Catania - Guglielmo Cevolun Professore Aggregato di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi di Udine - Salvatore Cimini Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Teramo - Gian Paolo Dolso Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Trieste - Angelo Lalli Professore Associato di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi La Sapienza - Alfredo Morrone Docente a contratto di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi Chieti - Pescara - Saverio Regasto Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato (ius/21) Università degli Studi di Brescia.

**COMITATO INTERNAZIONALE SCIENTIFICO** - *International Scientific Committee*: Richard Albert Full Professor in Constitutional Law at University of Texas at Austin - Stefano Agosta Professore Associato di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Messina - Domenico Amirante Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato (IUS/21) Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli - Adriana Apostoli Professoressa Ordinaria di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli studi di Brescia - Gaetano Armao Professore Associato di Diritto Amministrativo

(IUS/10) Università degli Studi di Palermo - Francesco Armenante Professore aggregato in Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Salerno - Massimiliano Atelli Magistrato della Corte dei Conti, Pres. Commissione VIA-VAS, nonché abilitato professore associato nel sett. IUS/10 - Francisco Balaguer Callejón Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Granada - Michele Belletti Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi di Bologna - Stefano Bellomo Professore Ordinario di Diritto del Lavoro (IUS/07) Università La Sapienza di Roma - Mario Bertolissi Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Padova - Raffaele Bifulco Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università di Roma Luiss “Guido Carli” - Francesca Biondi Professoressa Ordinaria di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Milano - Annamaria Bonomo Professoressa Associata di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli studi di Bari - Elena Buoso Professoressa Associata di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Padova - Paola Caputi Jambrenghi Professoressa Ordinaria di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Bari “Aldo Moro” - Sabino Cassese Giudice emerito della Corte Costituzionale, Professore emerito della Scuola Normale Superiore di Pisa - Emilio Salvatore Castorina Professore Ordinario Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Catania - Maria Cristina Cataudella Professoressa Ordinaria di Diritto del Lavoro (IUS/07) Università degli Studi di Roma Tor Vergata- Marcello Cecchetti Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi di Sassari - Cristiano Celone Professore Associato di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Palermo - Alfonso Celotto Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08), Università degli Studi “Roma Tre” - Ginevra Cerrina Feroni Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato (IUS/21) Università degli Studi di Bologna - Mario Pilade Chiti Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Firenze - Alberto Cini Professore Associato di Diritto Amministrativo (IUS/10) e pubblico (IUS/09) Università degli Studi di Urbino Carlo Bo - Antonio Colavecchio Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Foggia - Calogero Commandatore Magistrato presso TAR Sicilia Palermo - Carlo Colapietro Professore Ordinario di Diritto Pubblico (IUS/9) Università degli Studi Roma tre - Claudio Contessa Presidente della seconda Sezione del Consiglio di Stato - Gabriella De Giorgi Cezzi Professoressa Ordinaria di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli studi del Salento - Emanuele Di Salvo Presidente della quarta sezione penale della Corte di cassazione - Marina D’Orsogna Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Teramo - Vera Fanti Professoressa Ordinaria di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Foggia - Renato Federici Professore Associato di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Roma La Sapienza - Leonardo Ferrara Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Firenze - Giancarlo Antonio Ferro Professore associato di Diritto costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Catania - Fabrizio Fracchia Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Milano “Luigi Bocconi” - Diana Urania Galetta Professoressa Ordinaria di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Milano - Giuseppe Garzia Professore Aggregato di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università di Bologna - Paolo Giangaspero Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Trieste - Loredana Giani Professoressa Ordinaria di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università Europea di Roma - Andrea Giordano Magistrato Corte dei Conti - Walter Giulietti Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi dell’Aquila - Matteo

Gnes Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Urbino Carlo Bo - Andrea Gratteri Professore Associato di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Pavia - Antonio Guidara Professore Ordinario di Diritto Tributario (IUS/12) Università degli Studi di Catania - Nicola Gullo Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS 10) Università degli Studi di Palermo - Giovanna Iacovone Professoressa associata di Diritto amministrativo (IUS/10) Università degli Studi della Basilicata - Maria Assunta Icolari Professoressa Associato (IUS/12) Università degli Studi G. Marconi di Roma - Lorenzo Ieva Magistrato T.A.R. Puglia - Bari - Dottore di ricerca in diritto pubblico dell'economia - Antonio Las Casas Professore associato di Diritto Privato Comparato (IUS/02) Università degli Studi di Catania - Dimitris Liakopoulos Full Professor of European Union Law in Fletcher School of Law and Diplomacy - Tufts University - Sebastiano Licciardello Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Catania - Vincenzo Lippolis Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato (IUS/21) Università degli Studi Internazionali di Roma - Fabrizio Lorenzotti Professore Associato di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Camerino - Antonino Longo Professore Associato di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Catania - Francesco Longobucco Professore Associato di Diritto Privato (IUS/01) Università Roma Tre - Giuseppe Losappio Professore Associato di Diritto Penale (IUS/17) Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" - Paolo Maddalena Vice Presidente Emerito della Corte Costituzionale - Francesco Manganaro Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università Mediterranea di Reggio Calabria, Presidente dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo (AIPDA) - Antonella Massaro Professore Associato Diritto penale (IUS/17) Università degli Studi Roma Tre - Ugo Mattei Professore Ordinario di Diritto privato (IUS/01) Università degli Studi di Torino - Ludovico Mazzaroli Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Udine - Agostino Meale Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Bari - Marisa Meli Professore Ordinario di Diritto Privato (IUS/01) Università degli Studi di Catania - Roberto Miccù Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi La Sapienza - Roma - Cesare Mirabelli Professore Ordinario di Diritto Ecclesiastico (IUS/11) Università degli Studi Roma Tor Vergata, Presidente Emerito della Corte costituzionale - Antonio Mitrotti Abilitato alle funzioni di prof. univ. di 2° Fascia nel Sett. Conc. 12/C1 - Segretario Comunale - Remo Morzenti Pellegrini Professore ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Bergamo, già Rettore della medesima Università, Vicepresidente della Scuola Nazionale dell'Amministrazione - Gracia Luchena Mozo Professore Ordinario Universidad de Castilla-la Mancha - Stefano Nespore Professore a contratto di Diritto Amministrativo (IUS/10) Politecnico di Milano - Dante Flávio Oliveira Passos Professor Adjunto de Administração, Universidade Estadual de Paraíba - Marco Olivi Professore Associato di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università Ca' Foscari di Venezia - Gabriel Doménech Pascual Profesor Titular de Derecho Administrativo (IUS/10) Universitat de Valencia - Paolo Passaglia Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato (IUS/21) Università di Pisa - Andrea Pertierra Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università di Pisa - Aristide Police Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università di Roma Tor Vergata - Antonio Preteroti Professore Ordinario di Diritto del Lavoro (IUS/07) Università degli Studi di Perugia - Daniele Porena Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi di Perugia - Nicoletta Rangone Professoressa Ordinaria di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università di Roma LUMSA - Carlo Rapicavoli (Direttore Generale presso Provincia di Treviso - Direttore

ANCI Veneto e UPI Veneto) - Cecilia Ricci Professoressa Associata di Storia Romana (L-ANT/03) Università degli Studi del Molise - Maurizio Riverditi Professore Associato di Diritto Penale (IUS/17) Università degli Studi di Torino - Raffaele Guido Rodio Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli studi di Bari - Roberto Romboli Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Pisa - Tulio Raul Rosembuj Professore Ordinario di Diritto Tributario IUS/12 (Universidad de Barcelona) e Prof. a contratto in LUISS - Gianluca Ruggiero Professore Associato di Diritto penale (IUS/17) Università del Piemonte Orientale - Antonio Saitta Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Messina - Ugo Salanitro Professore Ordinario di Diritto Privato (IUS/01) Università degli Studi di Catania - Alessio Scarcella Consigliere della Suprema Corte di Cassazione - Giuliano Scarselli Professore Ordinario di Diritto Processuale Civile (IUS/15) Università degli studi di Siena - Andrea Scella Professore Ordinario di Diritto Processuale Penale (IUS/16) Università degli Studi di Udine - Elisa Scotti Professoressa Associata di Diritto Amministrativo - Docente di Diritto dell'Ambiente - (IUS/10) Università degli Studi di Macerata - Andrea Simoncini Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Firenze - Sara Spuntarelli Professoressa Ordinaria di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Camerino - Paolo Stella Richter Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS 10) e Diritto urbanistico Università degli Studi di Roma "La Sapienza" e Univ. Luiss Guido Carli - Ernesto Sticchi Damiani Professore Emerito di Diritto Amministrativo Università del Salento - Antonio Leo Tarasco Professore Ordinario Abilitato di Diritto amministrativo (IUS/10) Dirigente MiBAC (Ministero Beni e Attività Culturali) - Ida Tascone Magistrato TAR Lazio - Vito Tenore Pres. Sez. Giurisd. della Corte dei Conti Lombardia; Prof. Diritto del Lavoro Pubblico presso SNA (già SSPA), Doc. titolare di Diritto Amministrativo - Fabrizio Tigano Professore Ordinario di Diritto amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Messina - Dario Elia Tosi Professore Associato di Diritto Pubblico Comparato (IUS/21) Università degli Studi della Valle d'Aosta - Duccio Traina Professore Associato di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi di Firenze - Silvio Troilo Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi di Bergamo - Francesco Fabrizio Tuccari Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi del Salento - Giacomo Vivoli (Professore a contratto in Diritto dell'Ambiente, Università degli Studi di Firenze).

**COMITATO DI REDAZIONE** - *Editorial Board*: Luigi Carbone (Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto Pubblico - Università degli Studi di Trieste- Coordinatore Dottrina) - Lucrezia Corradetti (Dottoranda di Ricerca in Diritto Amministrativo (IUS/10) dell'Università degli Studi di Bologna) - Augusto Di Cagno (Ricercatore di Diritto Amministrativo IUS/10 Università degli Studi di Bari) - Daniela Di Paola (Funzionario MIUR - Coordinatrice Giurisprudenza) - Claudia Fava (Ricercatrice confermata e Professore aggregato di Diritto Tributario - Università degli Studi della Calabria) - Aniello Formisano (Dottore di ricerca in diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope") - Giuseppina Lofaro (Assegnista di ricerca post-doc in Diritto Amministrativo - Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria) - Ilaria Genuessi (Ricercatore in Diritto Amministrativo (IUS/10) presso l'Università degli Studi di Bergamo) - Laura Pergolizzi (Ricercatrice di Diritto amministrativo nel Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche dell'Università degli Studi di Messina) - Alessia Riommi (Dottoranda di ricerca in Diritto del lavoro (IUS/07) nell'Università degli Studi di

Perugia) - Dario Sammarro (Dottorando di ricerca in diritto amministrativo (IUS/10) Università degli Studi della Basilicata) - Leo Stilo (Cultore della materia in Diritto Amministrativo, già Direttore della Rivista Il Nuovo Diritto) - Gianluca Trenta (Dottore di ricerca in Diritto Comparato nell'Università degli Studi Guglielmo Marconi) - Giovanni Zaccaria (Dottore in giurisprudenza - Specializzato nelle professioni legali - SSPL).

**COMITATO INTERNAZIONALE DEI VALUTATORI** - *International Committee of Referees*: Giuseppe Ugo Abate (Università degli Studi di Palermo) - Roberta Agnoletto (Avv. del Foro di Venezia e Coord. Didattica Master in Diritto dell'Ambiente e del Territorio - Università Ca' Foscari di Venezia) - Xavier Arbos Marin (Universidad de Barcelona) - Marco Brocca (Università degli Studi del Salento) - Maria Agostina Cabiddu (Politecnico di Milano) - Marco Calabrò (Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli) - Hilde Caroli Casavola (Università degli Studi del Molise) - Achille Antonio Carrabba (Università degli Studi di Bari Aldo Moro) - Matteo Carrer (Università degli Studi di Bergamo) - Gian Franco Cartei (Università degli Studi di Firenze) - Giovanni Catalisano (Università degli Studi di Enna Kore) - Marta Silvia Cenini (Università degli Studi dell'Insubria) - Omar Chessa (Università degli Studi di Sassari) - Stefano Ciampi (Università degli Studi di Trieste) - Daniele Sebastiano Coduti (Università degli Studi di Foggia) - Luigi Colella (Università della Campania Luigi Vanvitelli) - Valeria Corriero (Università degli Studi di Bari "Aldo Moro") - Fabio Corvaja (Università degli Studi di Padova) - Juan Carlos Covilla Martinez (Universidad Externado de Colombia) - Gianni Cortigiani (Avvocato Distrettuale dello Stato di Firenze) - Manlio D'Agostino Panebianco (CeSIntES dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata) - Simona D'Antonio (Università degli Studi di Teramo) - Lorenzo De Gregoriis (Università degli Studi di Teramo) - Angelo Delogu (Università degli Studi di Urbino Carlo Bo) - Andrea De Lia (Avv. penalista e Docente a contratto di Diritto penale) - Augusto Di Cagno (Università degli Studi di Bari "Aldo Moro") - Viviana Di Capua (Università di Napoli Federico II) - Maria Rosaria Di Mattia (Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli) - Ruggero Dipace (Università degli Studi del Molise) - Enzo Di Salvatore (Università degli Studi di Teramo) - Caterina Drigo (Università di Bologna) - Pietro Faraguna (Università degli Studi di Trieste) - Daniela Ferrara (Università degli studi di Palermo) - Maria Dolores Ferrara (Università degli Studi di Trieste) - Luigi Ferrara (Università di Napoli Federico II) - Claudio Galtieri (Doc. Univ. di Modena-R.Emilia, già Proc. Gen. Corte dei Conti) - Biagio Giliberti (Universitas Mercatorum) - Valentina Giomi (Università degli Studi di Pisa) - Dimitri Girotto (Università degli Studi di Udine) - David Grifoni Avvocato del Foro di Firenze - Emanuele Guarna Assanti (Università degli Studi Guglielmo Marconi) - Francesca Guerriero (Avv. penalista del Foro di Roma) - Antonio Guidara (Università degli Studi di Catania) - Anna Rita Iacopino (Università degli Studi dell'Aquila) - Paolo Iafrate (Università degli studi di Roma "Tor Vergata") - Armando Lamberti (Università degli Studi di Salerno) - Agatino Giuseppe Lanzafame (Referendario TAR LAZIO) - Nicoletta Laurenti Collino (Dottoranda in Diritto Pubblico, interateneo Trieste-Udine) - Vito Sandro Leccese (Università degli Studi di Bari) - Anna Lorenzetti (Università degli Studi di Bergamo) - Cesare Mainardis (Università degli Studi di Ferrara) - Marco Mancini (Università Ca' Foscari di Venezia) - Giovanna Marchianò (Università degli Studi di Bologna) - Karla Georgina Martinez Herrera (Università degli Studi di Brescia) - Donatantonio Mastrangelo (Università degli Studi di Bari) - Giovanna Mastrodonato (Università di Bari) - Mezzacapo Domenico (Università La Sapienza di Roma) - Giulia Milo (Università degli Studi di Trieste) - Giuseppe Misserini (Università

degli Studi di Bari) - Viviana Molaschi (Università degli Studi di Bergamo) - Davide Monego (Università degli Studi di Trieste) - Susana Moreno Caliz (Universitat de Barcelona) - Asensio Navarro Ortega (Universidad de Granada) - Alberto Oddenino (Università degli Studi di Torino) - Sandra Regina Oliveira Passos Bragança Ferro (Centro Universitário Estácio da Amazônia) - Vittorio Pampanin (Università degli Studi di Pavia) - Vera Parisio (Università degli Studi di Brescia - Esperta in materia ambientale) - Maria Antonella Pasculli (Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”) Paolo Patrino (Università degli Studi di Torino) - Mauro Pennasilico (Università degli Studi di Bari Aldo Moro) - Vincenzo Pepe (Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli) - Francesco Perchinunno (Università degli Studi di Bari) - Alberto Pierobon (Consulente per Enti in materia ambientale) - Olivia Pini (Università degli Studi di Modena) - Rolando Pini (Università degli Studi di Bologna) - Patrizia Pinna (Avvocato dello Stato presso l’Avvocatura Distrettuale dello Stato di Firenze) - Carmine Petteruti (Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli) - Oreste Pollicino (Università Bocconi) - Flavio Ponte (Università degli studi della Calabria) - Corrado Procaccini (Avvocato del Foro di Benevento) - Vito Plantamura (Università degli Studi di Bari) - Edoardo Carlo Raffiotta (Università degli Studi di Bologna) - Nino Olivetti Rason (Università degli studi di Padova) - Pierpaolo Rivello (Università degli Studi di Torino) - Mariano Robles (Università degli Studi degli Studi di Bari) - Paolo Rossi (Università degli Studi di Perugia) - Davide Rossi (Università degli Studi di Trieste) - Gianpaolo Maria Ruotolo (Università di Foggia) - Francesco Emanuele Salamone (Università degli Studi della Toscana) - Giandomenico Salcuni (Università degli Studi di Foggia) - Leonardo Salvemini (Università degli Studi di Milano La Statale - Politecnico di Milano - “La Sapienza” di Roma) - Antonio Saporito (Università degli Studi Niccolò Cusano) - Ciro Sbailò (Università degli Studi internazionali di Roma) - Maria Stefania Scardigno (Università degli Studi di Bari) - Franco Sciarretta (Unitelma Sapienza Roma) - Andrea Sticchi Damiani (Cultore di diritto amministrativo Avv. Foro di Lecce) - Anna Tacente (Università degli Studi di Bari) - Alma Lucia Tarantino (Università degli Studi di Bari) - Marco Terrei (Centrale di committenza del Comune di Lanciano) - Grazia Maria Vagliasindi (Università degli Studi di Catania) - Tommaso Ventre (LUISS Guido Carli) - Marcello Vernola (Universita di’ Cassino e del Lazio Meridionale) - Donato Vese (Università degli Studi di Torino) - Francesca Zagaria (Università di Napoli Parthenope).

**Sezione specializzata - DIRITTO DEL LAVORO** - *Specialized section Labor law*  
*ALI (Ambiente, Lavoro, Impresa - Environment, work, business)*

**Organigramma** - *Organization chart*

**Direzione Scientifica:** Bellomo Stefano, Ordinario di diritto del lavoro Sapienza Università di Roma - Cataudella Maria Cristina, Ordinario di diritto del lavoro Università degli Studi di Roma Tor Vergata - Preteroti Antonio, Ordinario di diritto del lavoro Università degli Studi di Perugia.

**Comitato Scientifico:** Balletti Emilio, Ordinario di Diritto del lavoro Università della Campania L. Vanvitelli - Bellavista Alessandro, Ordinario di Diritto del lavoro Università degli Studi di Palermo - Campanella Piera, Ordinario di diritto del lavoro Università degli Studi di Urbino Carlo Bo - D’Alessandro Giovanni, Ordinario di istituzioni di diritto

pubblico Università Niccolò Cusano - Ferluga Loredana, Ordinario di diritto del lavoro  
Università degli Studi di Messina - Lambertucci Pietro, Ordinario di diritto del lavoro  
Università degli Studi dell'Aquila - Maio Valerio, Ordinario di diritto del lavoro  
UnitelmaSapienza - Pascucci Paolo, Ordinario di diritto del lavoro  
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo - Passalacqua Pasquale, Ordinario di Diritto del lavoro  
Università degli Studi di Roma Tor Vergata Direttore Ufficio del lavoro della Sede Apostolica -  
Pellacani Giuseppe, Ordinario di Diritto del lavoro  
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia - Pérez de los Cobos Orihuel Francisco, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad Complutense de Madrid Presidente Emérito del Tribunal Constitucional - Sánchez Trigueros Carmen, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad de Murcia - Sánchez-Urán Azaña Yolanda, Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Directora del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad Complutense de Madrid - Sempere Navarro Antonio Vicente, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Presidente del Tribunal Supremo - Valente Lucia, Ordinario di diritto del lavoro  
Sapienza Università di Roma - Venditti Lucia, Ordinario di diritto del lavoro  
Università degli Studi di Napoli Federico II - Zilio Grandi Gaetano, Ordinario di diritto del lavoro  
Prorettore Università Ca' Foscari.

**Redazione** - Coordinatori: Cairoli Stefano, Associato di diritto del lavoro  
Università degli Studi di Perugia - Luigi Carbone, Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto Pubblico -  
Università degli Studi di Trieste - Ferraro Fabrizio, Ricercatore di diritto del lavoro  
Sapienza Università di Roma - Componenti: Calderara Dario, Ricercatore di diritto del lavoro  
Sapienza Università di Roma - Rocchi Luisa, Assegnista di diritto del lavoro  
Sapienza Università di Roma - Giampà Gianluca, Dottorando di ricerca in diritto del lavoro  
Sapienza Università di Roma - De Giuli Flaminia, Dottoranda di ricerca in diritto del lavoro  
Sapienza Università di Roma - Lamberti Fabiola, Ricercatrice di diritto del lavoro  
Università degli Studi Roma Tre - Mostarda Ambra, Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro  
Università Ca' Foscari.

**Comitato di Referaggio:** I referaggi sono svolti dai referees della Rivista ai sensi delle disposizioni ANVUR.

**I quaderni di AmbienteDiritto.it** - The Notebooks of the AmbienteDiritto.it

**COLLANA DI DIRITTO PUBBLICO** - *Public law editorial series*

**Comitato di Direzione** composto dai Prof.ri del C.D. della Rivista

**Comitato Scientifico composto** dai Prof.ri: Belletti Michele, Bianchi Paolo, Budelli Simone, Maddalena Paolo, Cassese Sabino, Cerrina Feroni Ginevra, Chiarelli Raffaele, Regasto Saverio.

**COLLANA DI DIRITTO DEL LAVORO** - *Labour law editorial series*





## Indice generale

Organigramma della Rivista.....	II
LA TUTELA DEI PARCHI E DELLE AREE PROTETTE FRA AUTONOMIA TERRITORIALE E DIFFERENZIAZIONE FUNZIONALE: RIFLESSIONI INTRODUTTIVE ALLA LUCE DELLA PIÙ RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE *	.....
Giuliano Vosa ** .....	14
TUTELA DELL'AMBIENTE, AREE PROTETTE E GOVERNO DEL TERRITORIO: SPUNTI COMPARATIVI E PROSPETTIVE DOPO LA MODIFICA DELL'ART. 9 COST.* .....	.....
Ignazio Spadaro ** .....	63
RESPONSABILITÀ INTERGENERAZIONALE PER LA TUTELA AMBIENTALE E GARANZIE GIURISDIZIONALI. IL RILIEVO DELLE AREE PROTETTE.....	.....
Caterina Adamo.....	127
LE AREE NATURALI PROTETTE COME STRUMENTO DI TUTELA DELLA BIODIVERSITÀ NEGLI OBIETTIVI DEL DIRITTO INTERNAZIONALE.....	.....
Giorgia Valentini * .....	164
PROTECTED AREAS AND SENTIENT SUBJECTIVITY: THE NEW PERSPECTIVES OF ARTICLE 9 BETWEEN REGULATORY CONSTRUCTION AND THE VALORIZATION OF THE PROTECTION CONCEPT FOR FREE ANIMAL SANCTUARIES (FAS).....	.....
Claudia Vagnoni * .....	205
LE AREE NATURALI PROTETTE COME STRUMENTO DI CONVIVENZA UOMO-ANIMALI, TRA STRATEGIE SOVRANAZIONALI, REVISIONE COSTITUZIONALE E COMPETENZE REGIONALI.....	.....
Franco Sicuro.....	244
AMBIENTEDIRITTO EDITORE.....	305





## LA TUTELA DEI PARCHI E DELLE AREE PROTETTE FRA AUTONOMIA TERRITORIALE E DIFFERENZIAZIONE FUNZIONALE: RIFLESSIONI INTRODUTTIVE ALLA LUCE DELLA PIÙ RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE \*

Giuliano Vosa \*\*

**Abstract (IT):** Qual è l'impatto della riforma costituzionale dell'ambiente sul diritto delle aree protette? Il contributo qui presentato, muovendo dall'analisi del riparto di competenze tra Stato e Regioni, propone a tale quesito una risposta che si dispiega su tre livelli. In primo luogo, guardando all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, percorre il filo di una crescente autonomia riconosciuta all'area protetta - centro di diritti e interessi aventi a perno la protezione della natura, ma non interamente coincidenti con essa - nel quadro dell'emancipazione delle Regioni come decisori autonomi rispetto allo Stato. In seconda battuta, osserva come tale percorso di autonomia ricalchi i binari di una differenziazione funzionale, il cui veicolo è l'affermazione del principio di unitarietà quale matrice del riconoscimento, in capo all'Ente Parco, di poteri di gestione svincolati dai decisori territoriali e ad essi indisponibili. Infine, mediante un'analisi della giurisprudenza costituzionale più recente, rinviene molteplici segni del citato percorso nelle pronunce della Corte. In conclusione, il lavoro prende atto del progressivo delinearisi di uno *status* costituzionale riferibile alle aree protette in quanto istituzioni della *costellazione post-statale*, sorta con la perdita, da parte degli Stati, del monopolio incontestato sulla produzione giuridica.

**Abstract (EN):** *What is the impact of the Environmental constitutional reform on the law of protected areas? The present work focusses on the so-called conflict of jurisdiction between the Regions and the State to provide a threefold answer. First, throughout the historical evolution of the constitutional case-law, an increasing autonomy attaches to protected areas as centers of rights and interests revolving around, yet not entirely overlapping with, the protection of nature, in the framework of the*

*overall autonomy that Regions claim vis-à-vis the State. Second, such an autonomy walks the path of a functional differentiation based on the principle of unity, according to which the Park is recognized increasing management powers independent from, and unresponsive to, territory-based law-makers. Third, multiple signs of this process are highlighted in the most recent constitutional case-law. Conclusively, it is noticed that a constitutional status is emerging for protected areas as institutions of the 'after-State' constellation that has emerged since States have lost their once unchallenged law-making monopoly.*

**SOMMARIO:** **1.** - Introduzione. **2.** - La riforma costituzionale dell'ambiente nel prisma delle aree protette: molteplici chiavi di lettura. **3.** - L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sulle aree protette: unitarietà, dunque autonomia. **4.** - Gli sviluppi recenti: verso un rafforzamento dell'autonomia del Parco? **4.1.** - Limiti all'autonomia della Regione con riferimento al Parco. a) - Quali procedure per l'adozione del piano del Parco da parte della Regione? b) - Quali vincoli per la Regione su istituzione, pareri e composizione della Comunità del Parco? c) - Può la Regione ingaggiare personale in convenzione per la vigilanza dei Parchi regionali? d) - Può la Regione riconoscere la qualifica di agenti di polizia giudiziaria al personale di vigilanza di un Parco regionale? **4.2.** - Dall'autonomia della Regione all'autonomia del Parco. a) - "Rigidità" del procedimento per la soppressione di un'area protetta regionale. b) - Riperimetrazione non definitiva e infungibilità del *contrarius actus*. c) - Riperimetrazione e indifferenza del tipo di atto, purché rappresentativo degli interessi del Parco secondo le modalità stabilite dalla legge-quadro. d) - Riperimetrazione e preminenza sostanziale degli interessi del Parco su quelli urbanistici. e) - Prevalenza del piano del Parco sulla pianificazione territoriale di qualsiasi livello. f) - Riperimetrazione del Parco e non irrevocabilità dei vincoli di tutela paesaggistica. **5.** - Verso una conclusione. Parchi e aree protette: uno *status* costituzionale?

## 1. Introduzione

La Priorità politica n. 4, contenuta nell'Atto di indirizzo per le priorità politiche per l'anno 2024 e per il triennio 2024-2026<sup>1</sup> indica come obiettivo la «[t]utela della biodiversità e degli ecosistemi terrestri, costieri e marini: attuazione della Strategia Nazionale per la Biodiversità, efficientamento della gestione della «Rete Natura 2000», riforma e innovazione della *governance* e del sistema di gestione degli Enti Parco nazionale e delle Aree Marine protette e digitalizzazione dei Parchi e delle Aree Marine protette, prevenzione e mitigazione dell'inquinamento marino e riduzione degli impatti antropici sugli ecosistemi». Tocca, dunque, esplicitamente e da molteplici angoli visuali, il tema dei Parchi e delle aree protette; dapprima nel quadro della più ampia «tutela della biodiversità e degli ecosistemi», e poi nella più specifica disciplina della gestione concreta, sia sotto il profilo generale - «*governance*» degli Enti Parco e Aree Marine protette - sia sotto gli aspetti della digitalizzazione, della riduzione dell'inquinamento e in generale dell'impatto antropico sugli ecosistemi.

Con un grado di dettaglio apprezzabile, il Ministero annuncia che «[l]'obiettivo primario è costituito dall'avvio di una profonda riforma e innovazione della *governance* e del sistema di gestione

<sup>1</sup> \* Il lavoro introduce un numero speciale della Rivista, concepito nell'ambito del progetto di ricerca "Il Governo dei Parchi siciliani tra riforme legislative, modifiche costituzionali ed attuazione del PNRR: prospettive di diritto regionale, europeo e comparato" presso l'Università degli Studi di Catania, Dipartimento di Giurisprudenza (responsabile: dott. Giuliano Vosa). Le pubblicazioni fanno seguito agli interventi presentati nel corso di alcuni *panels* tematici su "Aree protette all'indomani della riforma costituzionale" organizzati nel quadro del medesimo progetto di ricerca e svoltisi durante il Convegno ICON-S Italia, Milano, Università Bocconi, 13-14 ottobre 2023.

\*\* *Professore Associato di Diritto costituzionale e pubblico, Università di Catania, Dipartimento di Giurisprudenza.*

Atto adottato dal Ministero per l'Ambiente e la Sicurezza Energetica con decreto n. 7 del 10 gennaio 2024, <https://www.mase.gov.it/pagina/atto-di-indirizzo-priorita-politiche>.

degli Enti Parco nazionale e della Aree Marine protette, operando una revisione e un aggiornamento della legge n. 394/1991, che nel corso degli anni è stata oggetto di una serie di modificazioni che hanno comportato ad esempio la soppressione del principale strumento di programmazione: il Programma triennale per le aree naturali protette - soppresso dall'art. 76 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112».

Che tal rinnovata attenzione per le tematiche afferenti ai Parchi e alle aree protette in genere abbia legami con la riforma che ha interessato gli articoli 9 e 41 della Costituzione, sembra, a prim'acchito, assai verosimile, sol che si considerino le implicazioni politico-costituzionali derivanti da quella riforma. Tra i commentatori, non manca chi ha messo in risalto la peculiare *vis* assiologica che dalle nuove formule della Carta pare sprigionarsi,<sup>2</sup> finanche proclamandosi - con approccio, forse, criticabile se condotto alle estreme conseguenze - «l'ambiente» a pilastro della «Repubblica».<sup>3</sup> Certo, va detto che la revisione della legge 6 di-

<sup>2</sup> I.A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it - Paper*, 30 giugno 2021, pp. 1-5.

<sup>3</sup> A. MORRONE, *Fondata sull'ambiente*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 4/2022, pp. 783-794, in specie là dove (p. 791) sostiene che "... nel novero dei limiti all'impresa privata, la tutela della salute e dell'ambiente (nell'ordine detto) prevale sui valori della sicurezza, della libertà e della dignità umana. Sicché, potrei azzardare, anche il sistema delle relazioni industriali pare vedere eretti, da questa previsione, limiti ulteriori all'autonomia contrattuale del datore di lavoro e dei lavoratori. La *just transition*, di cui si discute nella riflessione dei giuslavoristi, non si dovrà risolvere soltanto in una *green transition* del diritto del lavoro che veda semplicemente "alleati" lavoro e ambiente contro il capitale; ma, più esattamente, nella funzionalizzazione tanto dell'organizzazione dell'impresa, quanto dello stesso diritto del lavoro, alla riduzione/eliminazione di quel "conflitto esistenziale" che - come si è detto in precedenza - rappresenta l'essenza della codificazione della tutela dell'ambiente". Dello stesso A., *funditus*, cfr. *La Costituzione del lavoro e dell'ambiente. Per un nuovo contratto sociale*, in *Giornale di dirit-*

cembre 1991, n. 394 - d'ora innanzi legge-quadro - non è una novità dell'ultima stagione politica: varie proposte riformatrici sono pervenute, in trent'anni, all'attenzione delle Camere, talora anche iniziando - senza successo - l'*iter* di approvazione.<sup>4</sup> Appare, nondimeno, plausibile che la modifica della Costituzione faccia da volano per un felice completamento del disegno riformatore, conformandone, inoltre, i contenuti.

A tal scopo, i concetti dispiegati dalla riforma costituzionale offrono uno strumentario assai ricco, in virtù del quale si agevola il perseguimento di obiettivi che, anche per l'azione centripeta del PNRR, si presentano come ineludibili dal punto di vista giuridico-contabile<sup>5</sup> oltre che da quello etico<sup>6</sup> e politico.<sup>7</sup> Obiettivi, peraltro, già ben presenti al legislatore del 1991 e mai passati d'attualità; tuttavia, semplicemente accantonati, posposti a esigenze che, nell'affannoso scorrere degli ultimi trent'anni, si sono

---

*to del lavoro e di relazioni industriali*, 4/2022, pp. 513-544.

<sup>4</sup> Da ultimo la proposta ad iniziativa parlamentare A.S. 119-B, poi trasferita in A.C. 4144, approvata, con modificazioni, da ultimo, dal Senato della Repubblica il 20 giugno 2017, ma non pervenuta a definitiva approvazione; peraltro osteggiata da non poche associazioni ambientaliste (*ex multis*, la nota di *Federazione Pro Natura*, a firma di Pierlisa De Felice e Mauro Furlani - vicepresidente e presidente - *La controriforma delle aree protette: DL 4144*, 26 gennaio 2017) nonché oggetto di rilievi da parte della Ragioneria generale (nota prot. n. 7791 del 18 luglio 2017). Si veda, a riguardo, il dossier del *Servizio Bilancio* e del *Servizio Commissioni - Commissione V* della Camera dei Deputati in tema di verifica delle quantificazioni, n. 512 - 23 marzo 2021, pp. 1-55.

<sup>5</sup> L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2/2022, pp. 20-39, spec. pp. 34 ss.

<sup>6</sup> Cfr. R. FERRARA, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in R. FERRARA, A. M. SANDULLI (cur.) *Trattato di diritto dell'ambiente*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 19-65, spec. pp. 38 ss.

<sup>7</sup> G. MANN, J. WAINWRIGHT, *Il nuovo Leviatano. Una filosofia politica del cambiamento climatico* (2018) ed. it a cura di F. Deotto, Treccani, Roma, 2019, spec. pp. 137 ss.

guadagnate una patente, più o meno solidamente giustificata, d'inderogabile urgenza.

In effetti, se si dà credito alle dichiarazioni sopra citate, l'intenzione sarebbe quella di procedere all'attuazione piena di quella legge, ritrovandone al meglio lo spirito originario; sia ripristinandone alcuni strumenti chiave - si menziona il Programma triennale per le aree naturali protette - sia, auspicabilmente, badando alla ragionata manutenzione dei suoi istituti ove necessario.

In tal senso, può dirsi che oggigiorno, al di là delle notazioni critiche per le «occasioni mancate» e le perduranti «ombre»<sup>8</sup> non dissipate, la «Costituzione dell'ambiente»<sup>9</sup> si presenta irrobustita rispetto a trent'anni fa: per l'accresciuta ricchezza semantica, ma anche per le virtualità assiologiche che promette di sviluppare nell'interazione col diritto internazionale e dell'Unione.<sup>10</sup>

Come utilizzare quest'ampio ventaglio di strumenti giuridici, e per quali specifiche finalità - relativamente alla materia delle aree protette - è la domanda di ricerca cui questo lavoro vorrebbe tratteggiare un principio di risposta, e che più in generale anima il *numero speciale* di questa *Rivista* che con esso s'inaugura.

<sup>8</sup> M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3/2021, pp. 285-314, spec. pp. 312 ss.

<sup>9</sup> N. GRECO, *La Costituzione dell'ambiente. Sistema e ordinamenti*, I, Il Mulino, Bologna, 1996, spec. 77s., 80s. per il rapporto fra ambiente, sviluppo economico e nuove tecnologie, cit. anche da G. CORDINI, *Tutela dell'ambiente e sostenibilità nella comparazione degli ordinamenti costituzionali*, in *L'Italia Forestale e Montana / Italian Journal of Forests and Mountain Environments*, 67:1, 2012, pp. 6-43, spec. p. 17 nota 44.

<sup>10</sup> M. MONTEDURO, *Riflessioni sulla 'primazia ecologica' nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente - Atti del Convegno*, 28 gennaio 2022, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 221-259.

In particolare, questo contributo affronta la domanda che segue: se, e in che modo, la riforma costituzionale incide direttamente sull'assetto delle competenze Stato-Regioni relativamente alla tutela dell'area protetta, nonché, in prospettiva, sul suo *status* di diritto costituzionale. La risposta, che qui si anticipa, è articolata come segue. Da un lato, attestandosi la tutela delle aree protette sul crinale tra competenza esclusiva per «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» e competenza concorrente per «governo del territorio», non parrebbe configurarsi, sulle prime, un tale impatto diretto: si noti, infatti, come la *sedes materiae* renda tutti i lemmi elencati agli articoli 9 e 41 della Costituzione *neutri*, in via di principio, rispetto alla delimitazione del riparto di competenze. Non è detto, tuttavia, che un impatto di tal sorta non emerga in un secondo momento. D'altro lato, la proliferazione, nell'ordito costituzionale, dei richiami *lato sensu* afferenti alla tutela dell'ambiente fornirebbe ai decisori politico-amministrativi più variegate opzioni di protezione delle aree protette, le quali potrebbero, di conseguenza, veder rafforzato il principio di unitarietà che a queste ultime afferisce, fino ai limiti - per ipotesi, *de jure condendo* - di una specialità *eterarchica* della relativa disciplina.<sup>11</sup>

Tali aree, infatti, come testimonia l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, tendono ad atteggiarsi quali sistemi a sé stanti, in guisa di “istituzioni”, *à la* Niklas Luhmann<sup>12</sup> (prima, Maurice Hauriou<sup>13</sup> e Santi Romano).<sup>14</sup> l'autonomia di cui verrebbero ad ammantarsi si tradurrebbe in capacità autopoietica

<sup>11</sup> Su cui, ad es., D. HALBERSTAM, *Constitutional Heterarchy: The Centrality of Conflict in the European Union and the United States*, in J.L. DUNOFF, J.P. TRACHTMAN (eds.) *Ruling the World? Constitutionalism, International Law and Global Governance*, Cambridge University Press, 2009, pp. 326-355.

<sup>12</sup> N. LUHMANN, *Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zur politischen Soziologie* (1999) ed it. S. Magnolo, L. Pannarale, G. Palombella (cur.), *I diritti fondamentali come istituzione*, Dedalo, Bari, 2002, ad es. pp. 63 ss., *passim*.

sempre maggiore, sottraendo ai decisori esterni, statali e territoriali, crescenti spazi operativi in virtù della peculiare legittimazione loro riconosciuta - della quale potrebbe inferirsi la natura costituzionale “*post-statale*”.<sup>15</sup> Potrebbe rileggersene l’evoluzione, allora, alla luce di un pluralismo costituzionale ispirato a un’elevata differenziazione funzionale, approdo di quel moto di frammentazione delle costituzioni odierne<sup>16</sup> che porta alla segmentazione di certi diritti e interessi<sup>17</sup> disposti *trasversalmente* rispetto al tradizionale *cleavage* stato-centrico<sup>18</sup> e in tal guisa rappresentati da “costituzioni civili”.<sup>19</sup> Tale prospettiva, forse, potrebbe offrire un nuovo strumento d’indagine per l’analisi

<sup>13</sup> A partire da M. HAURIUO, *Principes de droit public*, II ed., Sirey, Paris, 1916, 41s., *passim*.

<sup>14</sup> S. ROMANO, *L’ordinamento giuridico* (1917) II ed., Quodlibet, Macerata - Sansoni, Firenze, 1946, ad es. 23s., *passim*. Approfondire le relazioni fra questi due modelli di “istituzione”, tanto distanti nel tempo e notevolmente diversi nei presupposti e negli esiti, non può rientrare negli obiettivi di questo scritto.

<sup>15</sup> J. HABERMAS, *Die Postnationale Konstellation: Politische Essays*, ed. ingl. (M. Pensky) *The Postnational Constellation: Political Essays*, MIT Press, Cambridge, 1998, spec. pp. 142 ss., *passim*.

<sup>16</sup> Un moto di frammentazione che, nondimeno, va consapevolmente guidato affinché stia tutto dentro al perimetro dell’attuazione-applicazione della Costituzione stessa, e non ne costituisca deroga, rottura, sospensione, o inattuazione-inapplicazione - nelle parole di M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 1/2013 (1° marzo) pp. 1-18, spec. p. 5. La metafora del “moto” è ripresa, quanto alle vicende del rapporto fra diritto ed “ecosistemi sostenibili”, da E. CHITI, *In motu. L’Unione europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente - cit.*, pp. 183-210.

<sup>17</sup> N. LUHMANN, *I diritti fondamentali come istituzione*, *cit.*, pp. 44 ss.

<sup>18</sup> Per uno sguardo d’insieme, cfr. A.jr. GOLIA, G. TEUBNER, *Societal Constitutionalism: Background, Theory, Debates*, in *Vienna Journal on International Constitutional Law*, 15:4, 2021, pp. 357-411.

si del “costituzionalismo ambientale”,<sup>20</sup> preso tra i due fuochi “del giusto e dell’utile”<sup>21</sup> eppure, per molteplici ragioni, di pressante attualità.<sup>22</sup>

All’esito di tale riflessione, si vorrebbe concludere, la tutela dell’ambiente percorre una duplice direttrice: massicciamente pervasa, quanto al profilo giurisdizionale, dal diritto euro-unitario e internazionale, segue invece un moto *bottom-up* se si guarda alla gestione politico-amministrativa - formandosi in prima battuta nei rapporti-autorità-libertà come emergono a livello locale, regionale e statale.<sup>23</sup> Tale duplice percorso ben rispecchia, del resto, il transito che nell’attuale turno di tempo impegna il diritto costituzionale, a mezzo guado fra i contrapposti poli della gerarchia centralizzata e dell’autonomia eterarchica, campo di sintesi privilegiato fra “locale” e “globale”,<sup>24</sup> per un verso, e per altro

<sup>19</sup> D. SCIULLI, *Theory of Societal Constitutionalism*, Cambridge University Press, 1992, in part. pp. 54 ss., *passim*.

<sup>20</sup> D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l’Antropocene*, Il Mulino, Bologna, 2022, pp. 49s., *passim*.

<sup>21</sup> Prendendo a prestito le parole (e le riflessioni) di J. MORAND-DEVILLER, *Il giusto e l’utile nel diritto dell’ambiente*, in R. FERRARA, A. M. SANDULLI (cur.) *Trattato di diritto dell’ambiente*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 3-18.

<sup>22</sup> P. VIOLA, *From the Principles of International Environmental Law to Environmental Constitutionalism - Competitive or Cooperative Influences?*, in D. AMIRANTE, S. BAGNI (eds.) *Environmental Constitutionalism in the Anthropocene. Values, Principles and Actions*, Routledge, London - New York, 2022, pp. 127-147.

<sup>23</sup> Da ultimo, L. CUOCOLO, *Dallo Stato liberale allo “Stato ambientale”. La protezione dell’ambiente nel diritto costituzionale comparato*, in *DPCE - Online*, 2/2022, pp. 1071-1084.

<sup>24</sup> *Ex multis*, cfr. A. DU PLESSIS, *A role for local government in global environmental governance and transnational environmental law from a subsidiarity perspective*, in *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, 48:2, 2015, pp. 281-316; il dibattito è, tuttavia, assai variegato e risalente; cfr., con riguardo agli Stati Uniti d’America, P.S. WEILAND, *Preemption of Local Efforts to protect the Environ-*

verso di concezioni del diritto “per principi” e per “regole”.<sup>25</sup>

## **2. La riforma costituzionale dell’ambiente nel prisma delle aree protette: molteplici chiavi di lettura**

Per la lunga gestazione, la condivisione politica amplissima e l’attenzione costante dedicatole dalla dottrina, la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione può dirsi già ben amalgamata in seno all’ordinamento repubblicano, di cui altresì esprime le interazioni col piano sovranazionale.

È naturale chiedersi come essa influisca sulla disciplina delle aree protette, la quale si avvia, almeno negli auspici della legislatura corrente, a una revisione cospicua. La risposta a tale domanda, com’è scontato, non può prescindere da un’indagine specifica sul contenuto della riforma, esterna però ai limiti del presente lavoro. Tuttavia, a chi si cimenti in quest’impresa potrebbero essere di giovamento alcune riflessioni preliminari intorno ai modi d’interpretare, e quindi valutare, la riforma stessa - in specie, la ricca terminologia di matrice ambientalista che essa introduce. La tecnica per cui ha optato il legislatore costituzionale, infatti, spicca per l’ampliamento del corredo linguistico, semantico e concettuale a disposizione dell’interprete,<sup>26</sup> il quale, posto dinanzi a plurimi lemmi riconducibili alla stessa area, avverte il rischio di

*ment: Implications for Local Government Officials*, in *Virginia Environmental Law Journal*, 18:4, 1999, pp. 467-506.

<sup>25</sup> Fra i tanti, G. ZAGREBELSKY, *Diritto per: valori, principi o regole?*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno - L’ordine giuridico europeo: radici e prospettive*, 31:2, 2002, pp. 865-897; da ultimo, con ulteriori sfumature critiche, R. BIN, *Critica alla teoria dei diritti*, Franco Angeli, Milano, 2018, spec. pp. 33s., 55s. (con riguardo all’“equivoco dei nuovi diritti”) e M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l’ordine costituzionale dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2023, spec. pp. 147s., pp. 182s.

<sup>26</sup> Cfr. F. FRACCHIA, *L’ambiente nell’art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, cit., pp. 123-139, là dove offre - nelle prime pagine - una premessa metodologica per lo studio della riforma in questione.

un'aumentata confusione, tale da relegare nel cielo dell'indistinzione l'oggetto e gli strumenti della tutela medesima - che sarebbe per tal via condannata a un improvvisto indebolimento.

In estrema sintesi: l'articolo 9, terzo comma, della Costituzione, come riformato, conserva i lemmi già adoperati dai commi precedenti - "paesaggio" e "patrimonio storico-artistico" della Nazione - e affianca loro "biodiversità" ed "ecosistemi", insieme con "ambiente", quali oggetti di "tutela"; vi aggiunge "anche nell'interesse delle future generazioni" e fissa una riserva di legge per "i modi e le forme di tutela degli animali". A contraltare, il novellato articolo 41 della Costituzione, ai commi, rispettivamente, secondo e terzo, pone "l'ambiente" quale limite per l'esercizio dell'iniziativa economica privata al fianco di "salute", "sicurezza", "libertà" e "dignità umana"; riserva alla legge, poi, il compito di determinare i programmi e controlli opportuni affinché l'iniziativa economica privata s'indirizzi a fini sociali "e ambientali".

Quest'inedita abbondanza induce l'interprete a costruire una strategia d'approccio al testo. Due strade, all'apparenza alternative, si offrono alla sua attenzione. Se si segue la prima, ogni lemma viene a circoscrivere un insieme chiuso di significati, tutti ricompresi nel perimetro tracciato e tutti esterni all'area individuata da altri lemmi.<sup>27</sup> A percorrere la seconda, invece, ogni lemma esprime una linea guida, un'indicazione di condotta per le autorità e, sebbene in misura diversa, per i privati; dispiegandosi così appieno, fino al suo estremo traguardo, la natura «polimorfa, polisensa e multidimensionale» dell'ambiente quale oggetto di interesse per il diritto,<sup>28</sup> che di tali lemmi accetterebbe, in un numero di casi non determinabile a priori, un certo grado di reciproca sovrapposizione.

---

<sup>27</sup> G. CHIOLA, *La Costituzione ambientale in Italia: un tentativo di costituzionalizzare il diritto della natura oppure un problematico rafforzamento dei riconoscimenti esistenti?*, in *Nomos*, 2/2022, pp. 1-16, spec. pp. 10s.

<sup>28</sup> M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 300.

Entrambe le chiavi di lettura hanno diritto di cittadinanza nell'ordinamento, giacché di entrambe si nutre la peculiarità dell'ambiente quale parametro di azione pubblica e, al contempo, oggetto di tutela in via giudiziale.<sup>29</sup> Tuttavia, occorre ricostruire a monte la diversità di prospettive in cui si svolge quest'operazione ermeneutica, secondo le qualità e la posizione istituzionale del soggetto che vi si dedichi.

Occorre a prim'acchito notare, infatti, che i lemmi inseriti al terzo comma dell'articolo 9 della Costituzione hanno per soggetto la "Repubblica", alla quale la rispettiva tutela ha da ricondursi. Un passaggio, questo, che merita approfondimento. *Repubblica*, infatti, è nome collettivo che si legge nei due sensi verticale e orizzontale. Nel primo, segue il verso del riparto di competenze tra Stato e Regioni, nonché tra enti locali; indica, come già notato in dottrina, il coinvolgimento di tutti questi soggetti, ognuno per la parte di propria competenza, in vista dell'obiettivo "tutela dell'ambiente", considerata "compito comune".<sup>30</sup> Nell'altro, invece, risale il filo della separazione dei poteri a livello centrale, ricostruendosi tale "compito comune" su scala non (anche) territoriale ma funzionale. Sicché, deve distinguersi la circostanza in cui della tutela dell'ambiente si occupano corpi legislativi - come il Parlamento, un Consiglio regionale o comunale, o una sede rappresentativa di altri enti - da quella in cui il medesimo oggetto è preso in esame da una pubblica amministrazione riconducibile al potere esecutivo dello Stato o di enti territoriali, dislocati in un quadro ormai inequivocabilmente plurale;<sup>31</sup> deve, inoltre, consi-

<sup>29</sup> Sulla poliedricità come tipica qualità dell'ambiente, tal come si è venuta a sviluppare nella sua traiettoria evolutiva, *ex multis* cfr. G. ROSSI, *Ambiente e diritto*, in ID. (cur.) *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 5 ss.; dello stesso A., cfr. *L'evoluzione del diritto dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2/2015, pp. 2-10.

<sup>30</sup> M. CECCHETTI, *La revisione*, cit., pp. 301-303.

<sup>31</sup> *Ex multis*, L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Giuffrè, Milano, 2018, pp. 94 ss., 99 ss.

derarsi a parte il caso, nitidamente diverso, in cui la tutela dell'ambiente viene in rilievo dinanzi a un giudice, in specie (per quanto qui interessa) il Giudice delle leggi.<sup>32</sup>

Di qui, allora, la diversa valenza che rivestono i lemmi impiegati dalla riformata Costituzione secondo il piano funzionale da cui li si osservi. Dall'ottica del legislatore, anche costituzionale, e delle amministrazioni pubbliche, essi, pur sotto angolature diverse, dispiegano una logica *incrementale*: costituiscono, infatti, punti di vista plausibili rispetto al "bene" *ambiente* - inteso, quest'ultimo, come complesso di valutazioni, da parte dell'ordinamento, relativamente a un insieme di fattori in mutuo equilibrio, volte a conservare o modificare scientemente tale equilibrio.<sup>33</sup> Per cui, l'uso di tali lemmi, ancorché a tratti alluvionale, ha un suo *perché* politico-istituzionale: vale a incrementare le *chances* che nel bilanciamento di diritti e interessi operato da ciascun decisore sia dato peso al valore "ambiente", la cui tutela, sfaccettata e riflessa da molteplici concetti, s'imporrebbe con maggior vigore e con più accurata, sofisticata ponderazione. Di contro, l'approccio del potere giudiziario segue una logica di *mutua esclusione*: mira, infatti, a circoscrivere il più possibile l'insieme dei significati giuridici riferibili a ciascun lemma, onde si delimitino le sfere di competenza dei decisori in conflitto che su quei lemmi s'imperniano.

Questa considerazione rende conto di un punto già altrove svi-

---

<sup>32</sup> Senza che rientri nell'ambito d'indagine qui proposto il caso di un "diritto all'ambiente" di respiro costituzionale azionabile direttamente da parte dei titolari: cfr. A. POSTIGLIONE, *Manuale dell'ambiente. Guida alla legislazione ambientale*, Carocci, Bari, 1984, pp. 7 ss., *passim*; dello stesso A., v. *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/1985, pp. 32 ss. Sulla non configurabilità di nuovi "diritti dell'ambiente e nell'ambiente" all'indomani della riforma, *ex multis* F. FRACCHIA, *op. ult. cit.*, pp. 129 ss.

<sup>33</sup> Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in B. CARAVITA DI TORITTO, L. CASSETTI, A. MORRONE (cur.) *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2016, Cap. 5.

luppato: quello relativo alla natura ancipite dell'ambiente, "bene" e "valore".<sup>34</sup> Infatti, se dall'ottica politico-amministrativa proteggere l'ambiente è un valore che l'ordinamento concretizza mediante un bilanciamento di diritti e interessi che ne tenga presenti le esigenze,<sup>35</sup> l'apprezzamento intorno alle correlative posizioni giuridiche, quale consegue al bilanciamento stesso, costituisce l'oggetto concreto della tutela ambientale, "bene" nel senso sopra citato di "complesso di valutazioni". Ora: tale oggetto può ricondursi, giusta la varietà lessicale offerta dalla riforma della Costituzione, a molteplici lemmi, il cui significato apre alla specificazione, integrazione o contemperamento delle esigenze legate alla tutela dell'ambiente - la quale subisce, per corollario, un'alterazione contenutistica, variando il perimetro del "bene" ambiente in concreto protetto. Là dove la valutazione compiuta da un decisore intercetti la pretesa a una valutazione non coincidente sollevata da un altro decisore, è necessario che la varietà lessicale cui le rispettive valutazioni fanno appiglio s'incastri nella griglia delle competenze, riferimento posto dalla Costituzione per la sedimentazione in diritto dei conflitti fra Stato ed enti territoriali, fisiologici in un ordinamento pluralista.<sup>36</sup>

Si consideri, ad esempio, il lemma "biodiversità", che traccia un insieme semantico astrattamente interno alla tutela dell'ambiente, sì da circoscrivere, rispetto a quest'ultima, un certo novero di azioni e politiche pubbliche - in ipotesi, quelle che mirano a vietare determinati biocidi per la cura dei terreni destinati alla coltivazione della vite. A tali azioni e politiche, il nuovo lemma offrirebbe un più robusto fondamento costituzionale, sostenendo il decisore che intendesse vietare quei biocidi nel riven-

<sup>34</sup> Su cui, per la sintesi della relativa discussione, si consenta il rinvio a G. VOSA, *La tutela dell'ambiente "bene materiale complesso unitario" fra Stato e autonomie territoriali: appunti per una riflessione*, in *Federalismi.it*, 19/2017, pp. 1-39.

<sup>35</sup> M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 290 ss.

<sup>36</sup> L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, cit., pp. 249 ss.; cfr.

dicare la legittimità dell'azione o politica corrispettiva - la quale s'indirizzerebbe alla tutela dell'ambiente e della stessa biodiversità. Nondimeno, di contro, per il tramite di questi due lemmi potrebbe altresì emergere un conflitto concreto là dove ne scaturissero azioni e politiche incompatibili da parte di decisori diversi. Ad esempio: la tutela dell'ambiente potrebbe indurre alla costruzione di impianti di energia solare i cui pannelli, tuttavia, coprendo vaste superfici di terreno, danneggiano talune specie che vi abitano, a detrimento della biodiversità - anch'essa, nondimeno, in astratto, interna al perimetro della tutela succitata.<sup>37</sup> Ove tali valutazioni entrassero in rotta di collisione, spetterebbe alla Corte costituzionale giudicare quale sia il decisore competente; e il suo giudizio potrebbe ritagliare aree operative diverse per "biodiversità" e "ambiente", allo scopo di circoscriverne i contenuti rispettivi - ovvero, nel caso, di addivenire a un'intesa sul piano politico-amministrativo.<sup>38</sup>

Tali esempi, ad onta della banale semplicità di contenuti, vorrebbero certificare la peculiare ottica in cui ognuno dei decisori pubblici, legislativo, amministrativo e giudiziario, viene a trovarsi là dove si confronti con "l'ambiente" nelle sue molteplici sfaccettature costituzionali.

Da un canto, infatti, il legislatore interpreta i termini che fondano il nuovo vocabolario giuridico-costituzionale della tutela dell'ambiente secondo gli *obiettivi astratti* di cui auspica il perseguimento; nell'intento, cioè, di massimizzare la tutela dell'ambiente secondo le priorità politiche che con esso interferi-

---

<sup>37</sup> Su questa lunghezza d'onda, se ben s'intende, le riflessioni che conducono a un giudizio critico sulla riforma G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 22 settembre 2021, punto 4.

<sup>38</sup> Sull'intersezione tra il concetto giuridico di ambiente e definizioni-sintagmi provenienti da altre scienze, che ne riempiono di contenuti la poliedrica natura, B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 1990, pp. 50 ss., 55.

scono.<sup>39</sup> Da quest’ottica, fondarne gli estremi su un numero di lemmi e concetti il più ampio possibile presenta un duplice vantaggio. Primo: si inducono le amministrazioni e i giudici a operazioni di selezione e scelta via via più sofisticate e specifiche, che presuppongono valutazioni sempre più circostanziate in ordine al complesso di fattori in reciproco equilibrio che forma il “bene” *ambiente*.<sup>40</sup> Secondo: crescono i lemmi e concetti su cui può basarsi la contro-selezione di altri attori in ipotesi coinvolti, o comunque interessati, che rivendicherebbero il diritto a volgere in legge la propria valutazione.<sup>41</sup>

D’altro canto, diverso, ancorché complementare, è l’approccio delle pubbliche amministrazioni, le quali si avvalgono di quei lemmi come punti di appoggio per raggiungere i propri *obiettivi concreti* mediante azioni e politiche ad essi indirizzate. Interpretano, allora, tali lemmi come basi giuridiche, argomentando in favore delle tesi che meglio s’intonano alle proprie priorità.<sup>42</sup> Per cui, tornando all’esempio sopra citato, la “biodiversità” potrebbe militare a sostegno di una misura di salvaguardia di determinate specie protette, o di maggior protezione a favore di specie non protette di cui si teme la riduzione. Anche in questo caso, può dirsi, più sono i lemmi che afferiscono all’area ambientale, maggiore è la possibilità che le amministrazioni trovino appigli per rea-

---

<sup>39</sup> Avviandosi, in tal modo, una rilettura in chiave ambientalista dell’operato dei pubblici poteri che “inciderà sulle stratificazioni della forma di Stato”: così R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, cit., pp. 69-91, spec. pp. 88 ss.

<sup>40</sup> Cfr. E. MOSTACCI, *L’ambiente e il suo diritto nell’ordito costituzionale*, in R. FERRARA, A. M. SANDULLI (cur.) *Trattato di diritto dell’ambiente*, cit., pp. 271-313, spec. pp. 300 ss.

<sup>41</sup> L. RONCHETTI, *L’autonomia e le sue esigenze*, cit., pp. 286 ss.

<sup>42</sup> F. DE LEONARDIS, *Le trasformazioni della legalità nel diritto ambientale*, in G. ROSSI (cur.) *Diritto dell’ambiente*, cit., 131-145, 137s.; cfr. S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell’ambiente*, 3/2017, pp. 4-38, spec. pp. 31 ss.

lizzare gli scopi concreti che si prefiggono - pur se, in ipotesi, in contrasto con quelli di altre amministrazioni o anche con quelli astratti del legislatore “storico”<sup>43</sup> - anche valorizzando le interrelazioni fra i lemmi in questione.<sup>44</sup> A contraltare, la potenziale sovrapposizione fra aree operative riconducibili a lemmi diversi potrebbe aumentare il contenzioso sulla titolarità delle rispettive potestà e funzioni, anche alla luce di un uso magari strumentale, finanche pretestuoso, delle basi giuridiche afferenti alla tutela dell’ambiente, dispiegate al mero fine di riservare a sé stessi la competenza a decidere su di una certa questione controversa.

Diverso, stante la necessaria complementarietà di funzioni in una cornice unitaria, è l’approccio del potere giudiziario - nella fattispecie, della Corte costituzionale.<sup>45</sup> È di ogni evidenza che, ove sorga conflitto sulla titolarità formale di una competenza avente a fondamento un lemma riferibile, in generale, alla tutela dell’ambiente, il giudice debba offrirne una definizione capace, in principio, di *escludere* tutti i contendenti tranne uno - ovvero, ricorrendone le circostanze, di delimitare la controversia obbligando i contendenti all’intesa. Da quest’ottica, quindi, la massima del rasoio di Occam riacquista la sua validità, e la moltiplicazione dei lemmi afferenti all’ambiente presenta il conto di una maggior

<sup>43</sup> G.M. SALERNO, *Ambiente e articolazione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, 3/2023 (31 luglio), pp. 169-185, spec. pp. 180 ss.

<sup>44</sup> Cfr. A. GUSMAI, *La tutela costituzionale dell’ambiente tra valori (meta-positivi), interessi (mercificatori) e (assenza di) principi fondamentali*, in *Diritto pubblico europeo - Rassegna online*, 1/2015, pp. 128-138, spec. pp. 133 ss.

<sup>45</sup> Che si attergerebbe in maniera ancora diversa se si adottasse la prospettiva, estranea all’oggetto del presente lavoro, di una tutela dei diritti all’ambiente, o alla biodiversità, o alla tutela dell’ecosistema - ove di tali diritti si ammetta, come in altre esperienze costituzionali, una configurazione. Cfr. G. CORDINI, *Tutela dell’ambiente*, cit., pp. 7 ss.; in chiave teorico-generale, da ultimo, M. CARDUCCI, *La solitudine dei formanti di fronte alla natura e le difficoltà del costituzionalismo “ecologico”*, in *DPCE - Online*, 2/2023, pp. 205-232, spec. pp. 226 ss.

litigiosità intersoggettiva a contraltare di una più ampia e raffinata possibilità di tutela nelle molteplici articolazioni di un ordinamento plurale.

In conclusione: i tipi di approccio riconducibili ai decisori politico-amministrativi sono coerenti con un'idea di "ambiente-obiettivo", principio e parametro *ex ante* per le azioni e le politiche pubbliche; l'altro approccio corrobora l'idea di ambiente come bene definito, oggetto di valutazione *ex post* giacché, incidentalmente, foriero di diritti e doveri, sia individuali sia collettivi. Sicché, se dal punto di vista politico-amministrativo non è necessario tracciare confini semantici netti fra lemmi diversi, l'assenza di tali confini rappresenta un problema per il giudice costituzionale, chiamato a dirimere controversie attorno all'interpretazione di termini per natura polisensibili. Non sfugge, infatti, come lo stesso giudice, in molti casi, decida di mantenere la questione sul versante politico, accontentandosi di disciplinare - mercé l'imposizione di un'intesa - la sede in cui tutti i contendenti dovranno cercare l'accordo di merito. L'intima natura politica delle valutazioni sottese all'ambiente emerge con nettezza tanto maggiore quanto più la sensibilità dei diritti e interessi coinvolti s'intreccia con la rilevanza strategica, in ipotesi di respiro nazionale, di un'attività economica: lo ribadisce, da ultimo, la sentenza n. 105 del 2024 della Corte costituzionale,<sup>46</sup> che specifica,

---

<sup>46</sup> Corte cost., sent. 105 del 2024 (7 maggio), in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, delle norme attuative del Codice di procedura penale, così come introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 2 del 2023, come convertito, nella parte in cui non detta disposizioni tese a circoscrivere entro il perimetro della ragionevolezza le "misure" con le quali, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale per un'azienda o parte di essa, si obbliga il giudice ad autorizzare la prosecuzione della relativa attività economica, ritenendo "realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi". In specie, pur procedendo in via d'interpretazione conforme per quanto attiene alla competenza ad

*in parte qua*, la sentenza n. 85 del 2013<sup>47</sup> attualizzandone, se si vuole, il percorso argomentativo.<sup>48</sup>

Stando così le cose, l'osservatore esterno deve calarsi nei panni di operatori istituzionali diversi; valutando altresì che il *cleavage* territoriale può cumularsi con quello funzionale là dove, ad esempio, lo Stato si trovi a dare attuazione a una direttiva dell'Unione. L'approccio da caldeggiare, quindi, deve tener conto di entrambe le prospettive.<sup>49</sup>

In questa sede, prodromica a ulteriori analisi messe a punto da studiosi e studiosi di variegata estrazione, si ritiene di partire dall'angolo visuale della giurisprudenza costituzionale, focalizzandosi sul riparto di competenze in tema di aree protette così come sviluppatosi nella traiettoria evolutiva della Carta repubblicana - fino a un esame ravvicinato delle sentenze recenti. A pare-

---

adottare tali misure, la Consulta ha dichiarato illegittima l'assenza di un termine che ne limiti l'efficacia nel tempo a fronte della conseguenza che vi ricollega la norma impugnata, e cioè obbligare il giudice ad autorizzare comunque la prosecuzione dell'attività economica in questione ancorché da tale prosecuzione possa "derivare un concreto pericolo per la salute o l'incolumità pubblica ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori".

<sup>47</sup> Corte cost., sent. 86 del 2013 (9 aprile), *Cons. dir.* 10.3.

<sup>48</sup> Si noti, infatti, che la Corte pronunciandosi intorno a tale delicato bilanciamento nel senso di rafforzare le garanzie di ragionevolezza delle valutazioni relative "all'ambiente", poggia il suo *iter* di ragionamento sulla riforma dell'art. 9 Cost., la quale - nelle parole del Giudice delle leggi - «consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso»; così vincolando, «esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa». Così Corte cost., sent. 105 del 2024 (7 maggio), *Cons. dir.*, 5.1.2.

<sup>49</sup> S. GRASSI, *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2023 (31 luglio), pp. 216-254, spec. pp. 224 ss.

re di chi scrive, infatti, spetta a quest'indagine il primato logico su tutte le altre, per una duplice ragione. Da un canto, perché consente di ricondurre vicende concrete agli astratti concetti che reca il testo costituzionale, di tal ché possano immaginarsi, in base a una valutazione semantica comparativa, gli spazi operativi che si ritaglieranno i lemmi inseriti dalla riforma. D'altro canto - ed è forse il più solido tra gli argomenti in tal senso - perché l'esame della giurisprudenza della Corte evidenzia la traiettoria autonomistica su cui tali aree s'incamminano. Autonomia che, si vedrà *infra*, si traduce in un via via più maturo riconoscimento della legittimazione dell'area protetta a decidere, una volta istituita, sulla propria gestione. Seguendo questa via, emergerebbe una sempre maggior capacità, da parte di quest'ultima, a servirsi dei lemmi posti dalla riforma costituzionale per agire in qualità d'*istituzione* dotata di fini propri, sulla scorta di una crescente differenziazione funzionale che ruota attorno alla "protezione della natura" pur non coincidendo interamente con essa.

### **3. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sulle aree protette: unitarietà, dunque autonomia**

La tutela delle aree protette - è stato scritto - comprende interessi pubblici che esorbitano dalla protezione della natura in senso stretto:<sup>50</sup> dinamiche politiche, economiche e sociali di estrazione assai variegata trovano in essa un punto di convergenza.<sup>51</sup> Proprio in conseguenza di tale peculiarità, una volta istituita e perimetrata, l'area protetta tende a differenziarsi funzionalmente e costituirsi in un sistema a sé, il cui grado di autonomia sembra ri-

---

<sup>50</sup> C. BASEGGIO, *Competenze statali, regionali e locali in tema di aree naturali protette nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella recente legislazione regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5/2007, pp. 513-546, spec. p. 516.

<sup>51</sup> A. SIMONCINI, *Stato e Regioni nella disciplina delle aree protette tra passato e futuro: il nuovo scenario costituzionale*, in C.A. GRAZIANI (cur.) *Un'utopia istituzionale, Le aree naturali protette a dieci anni dalla legge quadro*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 89-112.

calcare logiche *autopoietiche* per quel che attiene all'individuazione degli obiettivi di gestione e al loro perseguimento.<sup>52</sup>

Il diritto costituzionale riflette questa caratteristica mercé l'evoluzione del principio di unitarietà dei Parchi e delle riserve naturali. Tale principio, già predicatosi con riguardo all'ambiente nel suo complesso,<sup>53</sup> assume - sembra di poter dire - un significato peculiare con riguardo all'area protetta. Esso rileva del profilo politico-amministrativo afferente al governo dell'area non meno che di quello giurisdizionale, allorché l'unitarietà viene a influenzare il riparto di attribuzioni Stato-Regioni - bilanciandosi, in concreto, con i fini sottesi dai rispettivi titoli di competenza; trova però in quest'ultimo il proprio ancoraggio, giacché emerge *per differentiam* rispetto alle attribuzioni dello Stato e delle Regioni, così orientando ai propri fini i contenuti concreti che da tali attribuzioni derivano.

“Unitarietà”, quindi, indica dapprima l'apprezzamento iniziale del decisore competente con riguardo a un'area unitariamente considerata, perimetrata e classificata “Parco”; viene, poi, a identificarsi con un certo grado di rigidità delle norme che fondano l'autonomia decisionale del Parco stesso, fino a configurare talune ipotesi di resistenza degli atti di gestione adottati dall'Ente Parco rispetto a quelli dello Stato o delle Regioni; per tal via, man mano s'indirizza al riconoscimento di capacità rappresentativa, foriera di autonomia di governo, in capo agli Enti Parco.

Interessante notare come questa traiettoria coincida, agl'inizi,

---

<sup>52</sup> Una riflessione sulla qualità autopoietica dei sistemi sociali a partire dal pensiero di Niklas Luhmann (cit. *supra*) è in D. SEIDL, *Luhmann's Theory of Autopoietic Social Systems*, in *Münchener betriebswirtschaftliche Beiträge* - WP #2004/2, pp. 1-28.

<sup>53</sup> Con accezioni diverse tra loro, ad es. in S. GRASSI, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, Giuffrè, Milano, 1996, pp. 916 ss., 926; nonché in P. MADDALENA, *La scienza del diritto ambientale ed il necessario ricorso alle categorie giuridiche del diritto romano*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2/2011, pp. 2-13.

con la parabola dell'autonomia nei rapporti fra Stato ed enti territoriali: ossia con quel processo di riconoscimento, da parte della Repubblica, di un grado crescente di autonomia su base territoriale appannaggio di soggetti decentrati.<sup>54</sup> Da esso, tuttavia, si rende successivamente sempre meglio discernibile, sviluppandosi i relativi istituti e concetti in via di differenziazione funzionale sulla scorta delle finalità specifiche affidate dal decisore competente all'Ente Parco - e a questo rimesse tanto nella loro individuazione concreta, quanto nella selezione dei mezzi atti al loro perseguimento.

Questo percorso evolutivo si alimenta del connubio tra le norme costituzionali istitutive del riparto di competenze in materia ambientale e la legge-quadro sui Parchi, ritenuta fonte interposta - al pari delle norme di diritto internazionale e dell'Unione, in quanto applicabili - e, dunque, seppur surrettiziamente, dotata di un rango e di una capacità sistematica non imparagonabili a quelli di una norma costituzionale. In tal senso, limitatamente agli scopi di questo lavoro, possono distinguersi tre fasi.

Nella prima fase, la voce "Parchi nazionali" è estrapolata quale *sub*-materia a sé stante e sottratta alla competenza regionale istituita dall'art. 4, lett. s), del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, che demanda alle Regioni il potere di adottare norme legislative nelle materie "agricoltura e foreste", nonché "caccia e pesca nelle acque interne" (art. 117, primo comma, Cost., testo del 1948) disponendo altresì il trasferimento del personale e degli uffici rispettivi.

I "Parchi nazionali", quindi, delineano fin da subito un passaggio conflittuale nella fissazione del riparto di competenze Stato-Regioni, denotando una sensibilità politico-amministrativa speciale per la varietà e il pregio degli interessi sottesi.

Tra le tante, due pronunce della Corte costituzionale meritano

---

<sup>54</sup> Su cui si permetta il rinvio, anche per maggior bibliografia, a G. VOSA, *Autonomia territoriale e tutela dei beni comuni: riflessioni sulla potestà normativa comunale a partire dalla vicenda dell'(ex) Asilo Filangieri*, in *Nomos*, 1/2022, pp. 1-32.

menzione in questo senso. La sentenza n. 142 del 1972, respingendo la censura dell'Emilia-Romagna e dell'Umbria sulla legittimità dell'estrapolazione sopra citata, conferma il rango di (*sub-*)materia a sé dei Parchi nazionali;<sup>55</sup> la sentenza n. 175 del 1976 distingue i profili di tutela di tali Parchi da quelli inerenti all'urbanistica, di competenza regionale, e - preso atto dell'"inevitabile interferenza" fra tali profili - istituisce un "coordinamento necessario" tra i rispettivi decisori.<sup>56</sup>

Attorno al "Parco" s'intreccia, allora, un nodo politicamente sensibile dei rapporti Stato-Regioni, in ordine al quale un certo pur minimo grado di autonomia, benché subordinato alle leggi dello Stato, è riconosciuto a queste ultime<sup>57</sup> - anche soltanto per l'istituzione di meccanismi di coordinamento fra decisori pubblici, che presupponendo l'alterità fra di essi spingono in direzione di un formale riconoscimento reciproco.

La seconda fase evidenzia il legame tra il principio di unitarietà dei Parchi e una certa capacità rappresentativa, seppur embrionale, loro ascritta - qualitativamente distinta da quella dello Stato e degli enti territoriali, poiché imperniata sulle finalità particolari ai Parchi stessi demandate.

Sicché, in forza di tale connessione, la tutela dei Parchi viene a distinguersi da «boschi e foreste» (materia passata alla competenza regionale in forza dell'art. 1, lett. n), del d.P.R. 11/1972) ma anche da «protezione della natura», la cui vicenda illustra con maggior precisione l'emancipazione, per così dire, dei Parchi dalle materie di competenza regionale.<sup>58</sup>

Inizialmente destinata alla competenza statale (art. 4, lett. h), del citato d.P.R.), la «protezione della natura» viene trasferita alle

<sup>55</sup> Corte cost., sent. 142 del 1972 (6 luglio), Cons. dir. 6.

<sup>56</sup> Corte cost., sent. 175 del 1976 (14 luglio) Cons. dir. 2 e 3.

<sup>57</sup> Cfr. M. LIBERTINI, *Le aree naturali protette nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 1991, pp. 111-141.

<sup>58</sup> Su cui cfr. L. MONTICELLI CARO, *Ripartizione delle competenze tra Stato e regione in materia di parchi naturali ed altre aree protette*, ne *Il Foro Amministrativo*, 3/1988, pp. 2752-2757.

Regioni con l'art. 66, primo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, il quale, nell'elencare gli oggetti riconducibili alla materia «Agricoltura e foreste» trasferita alle Regioni, indica in coda «gli interventi di protezione della natura, comprese l'istituzione di Parchi e riserve naturali e la tutela delle zone umide». Parrebbe allora che la materia dei Parchi, ivi comprese le riserve protette e le zone umide, sia interamente assorbita nella competenza della Regione. A tale assetto, tuttavia, aggiunge un'altra sfumatura il disposto dell'art. 83, secondo comma, del decreto citato da ultimo. Tale decreto, espressamente riferendosi ai Parchi nazionali e alle riserve naturali dello Stato «esistenti» a quella data, ne rinvia a una futura legge la disciplina, inclusa la ripartizione dei compiti tra Stato, Regioni e comunità montane «ferma restando l'unitarietà dei Parchi e riserve». I due commi seguenti, poi, prescrivono che in via transitoria «gli organi di amministrazione dei Parchi nazionali esistenti sono integrati da tre esperti per ciascuna regione territorialmente interessata, assicurando la rappresentanza della minoranza», sempre tenendo ferma, «nell'ambito delle funzioni di indirizzo e di coordinamento, la potestà per il Governo di individuare i nuovi territori nei quali istituire riserve naturali e Parchi di carattere interregionale».

Per cui, l'unitarietà si lega a doppio filo alla necessaria rappresentatività della decisione istitutiva e di quelle gestionali. Una rappresentatività che s'impone in ogni momento della vita del Parco: a monte, attraverso l'atto istitutivo; *in itinere*, giusta la composizione dei soggetti che partecipano agli organi di governo; a valle, per il principio del c.d. *contrarius actus*, il quale impone al decisore che ha istituito il Parco di mutarne il perimetro, o di sopprimerlo, con lo stesso atto con cui lo ha istituito, senza che alcuno dei passaggi procedurali in quella sede espletati venga soppresso - giacché verrebbe, in quel caso, pregiudicato il diritto alla partecipazione di taluni fra i soggetti coinvolti.

Così costruita, l'unitarietà, dapprima riferita ai soli Parchi nazionali, viene a contraddistinguere in concreto tutti i Parchi, rilevando il carattere regionale o nazionale solo con riferimento al

soggetto che ha il potere d'istituirli e delimitarne il perimetro.<sup>59</sup>

Alcune note pronunce della Corte costituzionale raffigurano in momenti successivi, ancorché non sempre lineari, gli snodi cruciali di tale processo.

In prima battuta, la sentenza n. 223 del 1984 districa i fili delle competenze tra Stato e Regioni sulla materia in questione. Ai fini che qui rilevano, due sono le notazioni principali. Da un lato, si afferma il processo di emancipazione delle Regioni dallo Stato con riguardo alla tutela di Parchi e riserve, consolidandosi, in forza dei decreti delegati, le competenze ad esse intitolate. Dall'altro lato, il regime proprio di tali aree le individua quali istituzioni a sé stanti, volte al perseguimento di finalità proprie che travalicano l'interesse politico-amministrativo immediato dello Stato o delle Regioni.<sup>60</sup>

In secondo luogo, con la sentenza n. 1029 del 1988, l'unitarietà assurge al rango di principio giuridico-costituzionale capace d'indirizzare il riparto di competenze e d'informare la legislazione statale.<sup>61</sup> I Parchi sono denominati «istituzioni giuridiche tipizzate e preordinate alla stessa protezione della natura»<sup>62</sup> vietandosi da un canto alle Regioni di «porre una disciplina coinvolgente interessi o istanze riguardanti il Parco nazionale nella sua unitarietà o, più semplicemente, una disciplina che abbia l'effetto pratico di pregiudicare l'unitarietà di struttura o di gestione del Parco stessa», dall'altro allo Stato di «disciplinare unilateralmente attività incidenti sulla struttura e/o sul funzionamento del Parco medesimo».<sup>63</sup> Al Parco, in tal guisa, vengono riconosciute « at-

<sup>59</sup> C. BASEGGIO, *Competenze statali, regionali e locali in tema di aree naturali protette*, cit., pp. 520 ss.

<sup>60</sup> Corte cost., sent. 224 del 1984 (13 luglio) Cons. dir. 5.

<sup>61</sup> Corte cost., sent. 1029 del 1988 (15 novembre); cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *I parchi nazionali tra protezione della natura e tutela ambientale: la Corte riscrive l'art. 83 d.P.R. n. 616 del 1977 e detta criteri per la legge quadro al legislatore*, in *Giur. cost.*, 4/1988, pp. 4954 ss.

<sup>62</sup> Corte cost., sent. 1029 del 1988, cit., Cons. dir. 3.2.

<sup>63</sup> *Ibid.*, Cons. dir. 3.4.

tribuzioni a un livello intermedio» tra quelle ascritte a Stato e Regioni. Per cui, «...il Parco è un'istituzione volta ad assicurare un regime speciale dei beni immobili e delle attività sociali insistenti nell'area protetta, dotata, a tal fine, tanto di poteri amministrativi (di divieto, di autorizzazione, etc.) diretti a impedire o a prevenire che la cura di ogni altro interesse pubblico (in materia di urbanistica, agricoltura, turismo, etc.) si svolga in contrasto o comunque in modo incompatibile con le finalità di conservazione e di valorizzazione dell'ambiente proprie del Parco, quanto di poteri pianificatori diretti a favorire lo sviluppo dell'area protetta nella sua evoluzione storico-naturale e in raccordo con il divenire del territorio circostante» - poteri, questi ultimi, da esercitarsi «attraverso forme di cooperazione adeguate» con le Regioni coinvolte.<sup>64</sup>

La giurisprudenza costituzionale successiva alla legge-quadro, lungamente atteso esercizio di competenze statali in materia,<sup>65</sup> rafforza il principio di unitarietà dell'area protetta, sviluppandone entrambi i profili.<sup>66</sup> A monte sta la competenza statale o regionale

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, 4.2.

<sup>65</sup> Com'è noto, tale legge si dedica anzitutto alla classificazione di tali aree (Parchi nazionali, Parchi naturali regionali, riserve naturali statali e regionali: art. 2); istituisce poi una serie di strumenti collaborativi tra Stato, Regioni ed enti locali, nonché di forme di coinvolgimento di questi ultimi (ad es. articoli 1-*bis*, 3, 6, 7 e 22); detta, inoltre, norme in merito al governo delle aree protette nazionali (articoli da 8 a 21) sia quanto alla struttura istituzionale (l'ente Parco (art. 9) in uno alla comunità del Parco - art. 10) sia sugli atti di gestione, ovverosia il regolamento del Parco (art. 11) il piano per il Parco (art. 12) e la sottoposizione al preventivo nulla osta di tutte le concessioni o autorizzazioni per interventi al loro interno (art. 13); reca, infine, una disciplina delle aree naturali protette regionali (agli articoli da 22 a 28). Cfr., *ex multis*, G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Utet, Torino, 1994, pp. 11 ss., *passim*; P. MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1992, pp. 648-687.

<sup>66</sup> Uno sguardo d'insieme in F. FONDERICO, *L'ente parco nella giurisprudenza*, in C.A. GRAZIANI (cur.) *Un'utopia istituzionale. Le aree na-*

all'istituzione, (ri-)perimetrazione e soppressione dell'area, ivi inclusa l'opzione-intesa per sbrogliare «il complesso intreccio» delle rispettive attribuzioni.<sup>67</sup> A valle sta il riconoscimento di autonomia in capo all'Ente di gestione, portatore di valori non solo giuridici ma anche «culturali educativi e ricreativi»,<sup>68</sup> i cui atti resistono alle normative difformi statali o regionali.<sup>69</sup>

Sicché, è assodato che attorno al Parco si coagulano posizioni giuridiche anche non identificabili con la semplice protezione della natura, benché strettamente legati ad essa.<sup>70</sup> È, questo passaggio, indicativo di quella differenziazione funzionale che ruota attorno al Parco e marca un *cleavage* di carattere “costituzionalistico” *post*-statale, seppur embrionale, alternativo a quello territoriale stato-centrico.<sup>71</sup>

La riforma costituzionale del Titolo V incide su questo processo in un duplice modo, all'apparenza contraddittorio. Da un lato, imprime una svolta netta ai rapporti Stato-Regioni, con special riguardo all'autonomia di queste ultime: la potestà legislativa regionale si emancipa dai principi fondamentali stabiliti dalla legge statale. D'altro lato, ascrive la materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» alla competenza esclusiva

---

*turali protette a dieci anni dalla legge quadro*, cit., pp. 235-242.

<sup>67</sup> Corte cost., sent. 366 del 1992 (27 luglio), Cons. dir. 3; cfr. anche Cons. dir. 4.

<sup>68</sup> Corte cost., sent. 302 del 1994 (15 luglio) Cons. dir. 3.

<sup>69</sup> Cfr. ad es. Corte cost., sent. 282 del 2000 (14 luglio) Cons. dir. 2.

<sup>70</sup> Sulla teoria per cui la legge quadro segna una “protezione integrale della natura” cfr. G. DI PLINIO, *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione “profonda” della legge n. 394/1991*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 3/2011, pp. 29-58; v. altresì G. GARZIA, *Le aree marine protette. Funzione amministrativa e nuovi strumenti per lo «sviluppo sostenibile»*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 67 ss.

<sup>71</sup> Per una ricostruzione comparatistica dei titoli di legittimazione del vincolo ambientale G. CORDINI, *Protezione della natura e configurazione giuridica delle aree protette: aggiornamenti di diritto pubblico comparato*, ne *Il Politico*, 73:1, 2008, pp. 7-34, spec. pp. 9 ss.

dello Stato, lasciando in potestà concorrente la (mera) «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» oltre che il più ampio «governo del territorio».

Per cui, con l'eliminazione dei titoli di competenza specifici del previgente regime, si attribuisce valenza generica, di fatto omnicomprensiva, «all'ambiente», che la Corte costituzionale - sent. 407 del 2002 - definisce «materia trasversale», «materia-non-materia». <sup>72</sup> Di tal ch , la Corte ricostruisce sotto un titolo di competenza diverso un quadro di riferimento analogo a quello che aveva sorretto la normativa precedente su Parchi e riserve naturali, ammortizzando gli effetti della revisione e per incanalarli nel solco del diritto previgente.

L'assetto cos  ottenuto pu  riassumersi nei due punti che seguono.

In primo luogo, l'unitariet  consolida in capo allo Stato la competenza a istituire Parchi nazionali, in nome della tutela dell'ambiente. Tuttavia, s'impone un obbligo di cooperazione con la Regione tutte le volte che la legge-quadro lo preveda nell'interesse del Parco, ovvero nel caso in cui vengano in rilievo materie di competenza regionale necessariamente e inestricabilmente connesse. <sup>73</sup>

In secondo luogo, la Regione sopporta un divieto di deroga in *peius* rispetto agli standard fissati dalla legge-quadro, dovendo comunque rispettare «il nucleo minimo di salvaguardia del patri-

---

<sup>72</sup> Corte cost., sent. 407 del 2002 (10 luglio) Cons. dir. 3.2. *Ex multis*, in dottrina, A. ANZON DEMMIG, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2003, pp. 1149-1188, anche in *Archivio Rivista AIC*, punto 11, nonch , *amplius*, EAD., *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del regionalismo*, Giappichelli, Torino, 2008, spec. pp. 103 ss., p. 108; cfr. G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Diritto pubblico*, 2/2004, pp. 461-500, spec. 481 ss.

<sup>73</sup> P. FIMIANI, *Il diritto vivente dei Parchi: La giurisprudenza e le aree protette*, in G. DI PLINIO, P. FIMIANI (cur.) *Aree naturali protette. Diritto ed economia*, Giuffr , Milano, 2008, pp. 181-212.

monio ambientale». <sup>74</sup> Ciò vale per i Parchi nazionali, nell'esercizio di competenze concorrenti, ma anche per i Parchi regionali - rispetto ai quali l'art. 22 della legge-quadro, nel disporre l'istituzione con legge regionale, detta una normativa alquanto corposa.

Rispetto alla disciplina previgente, il nuovo scenario esibisce alcune peculiarità, riassumibili - per quel che attiene agli scopi di questo lavoro - in due punti.

Primo: le finalità specifiche cui alludevano i titoli di competenza concorrente precedenti alla legge costituzionale n° 3 del 2001 risultano assorbite nel raggio operativo di clausole più generali. L'intervento del decisore pubblico appare così più sfumato nelle sue basi abilitative, lasciandosi il centro della scena al Parco / area protetta - all'azione della sua struttura di governo e all'espressione delle finalità concrete che a tale struttura spetta perseguire. <sup>75</sup>

Secondo: la legge-quadro, rinnalzata a parametro interposto nei giudizi di costituzionalità, vede rafforzarsi la sua posizione nel quadro di una valorizzazione dell'unitarietà che, pur riservando ai decisori politici la scelta in ordine all'*an* - istituzione e ripermimetrazione o soppressione dell'area protetta - tende a proteggere, nel corso della vita del Parco, un certo grado di autonomia in capo agli organi di governo di quest'ultimo. Così delineato, il Parco si colloca al crocevia dei due *cleavages* dell'autonomia - territoriale e funzionale - in un contesto tendente al policentrismo *eterarchico*.

La giurisprudenza più recente segue questo passaggio sulla base degli sviluppi dell'unitarietà nel suo duplice crinale: istitutivo, afferente alla costituzione del Parco e alla formazione dei

---

<sup>74</sup> Secondo Corte cost., sent. 44 del 2011 (11 febbraio) Cons. dir. 4.2, l'attività dei Parchi regionali «ben può essere oggetto di regolamentazione da parte della Regione, in materie riconducibili ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost., purché in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, da ritenere vincolante per le Regioni».

<sup>75</sup> M. SALERNO, *La struttura organizzativa*, in G. DI PLINIO, P. FIMIANI (cur.) *Aree naturali protette*, cit., pp. 53-72.

suoi organi secondo criteri di rappresentatività;<sup>76</sup> gestionale, afferente alla prevalenza degli atti posti in essere dal Parco su atti statali-regionali.<sup>77</sup> Sulla base di tale duplice riferimento, la varietà delle fattispecie esaminate dalla Corte costituzionale merita un approfondimento più ravvicinato.

#### **4. Gli sviluppi recenti: verso un rafforzamento dell'autonomia del Parco?**

Le ultime pronunce, al riguardo, trovano punti d'incontro fra l'autonomia sul versante territoriale - afferente al percorso delle Regioni rispetto allo Stato - e la differenziazione funzionale, che segue il duplice profilo dell'unitarietà appena ripercorso. L'autonomia della Regione, infatti, sopporta limiti precisi, imposti dalla legge-quadro o dalla Costituzione in via diretta, quanto alla determinazione di standard minimi, procedurali e sostanziali, inerenti alla tutela del Parco; mentre agli atti adottati dell'Ente Parco è riconosciuta una certa priorità applicativa.

##### **4.1. Limiti all'autonomia della Regione con riferimento al Parco**

Se è vero che «non tutte le disposizioni della legge-quadro possono imporsi alle Regioni»<sup>78</sup> è altresì vero che un controllo sulla conformità, negli ampi limiti della sussistenza di standard minimi di tutela rispetto a quelli offerti dalla legge-quadro, è sempre condotto dalla Corte, che s'ingerisce comunque del merito della vertenza. Emergono, in tale passaggio, sia le violazioni attinenti alle procedure, sia quelle afferenti alla gestione in senso stretto; configurandosi sovente, tali limiti, come prescrizioni statali imposte alla Regione in base alla legge-quadro, assunta a parametro interposto sul metro dell'art. 117, secondo comma, lett.

<sup>76</sup> Corte cost., sent. n. 21 del 2006 (27 gennaio) Cons. dir. 6, sulla proroga del direttore del Parco dell'Arcipelago Toscano in mancanza di avvio delle procedure per l'intesa sulla nomina del nuovo direttore.

<sup>77</sup> Corte cost., sent. 108 del 2005 (7 marzo) Cons. dir. 3.1.

<sup>78</sup> Corte cost., sent. 134 del 2020 (20 maggio) Cons. dir. 4.2.

s), della Costituzione.

*a) Quali procedure per l'adozione del piano del Parco da parte della Regione?*

Con la sentenza n. 290 del 2019 la Corte costituzionale decide sull'impugnazione, da parte del Governo, dell'inciso finale dell'art. 5, comma 1, lettera g), numero 2), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, che aggiungendosi al disposto del comma 4 dell'art. 26 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997 - in tema di procedimento di adozione del piano dell'area naturale protetta di interesse regionale - prevede che «[i]l Consiglio regionale si esprime sulla proposta di piano entro i successivi centoventi giorni, decorsi i quali il piano si intende approvato».<sup>79</sup> Tale previsione, a detta del Governo, contrasterebbe con l'obbligo di «approvazione» del piano, da parte della Regione, contenuto all'art. 25, comma 2, della legge-quadro, e per il tramite di questa, con l'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione.

La disposizione impugnata ha modificato il procedimento di approvazione del piano dell'area protetta regionale, conferendo alla Giunta regionale facoltà di apportare modifiche e integrazioni al testo adottato dall'Ente, di pronunciarsi sulle osservazioni pervenute e di formulare al Consiglio una proposta per l'approvazione, che si intende adottata se il Consiglio non delibera in senso contrario. Tuttavia, chiarisce la Corte, la norma statale non preclude affatto che la legge regionale affidi alla Giunta regionale il potere di approvare il piano. Al contrario, ha rimesso al legislatore regionale il compito di individuare l'organo a ciò deputato; infatti, la disciplina della materia varia da Regione a Regione, attribuendosi ora al Consiglio, ora alla Giunta e ora a entrambi la competenza corrispettiva. Di tal ché, la questione deve dirsi respinta, ben potendo la Regione valutare se «approvare» il piano con delibera di Giunta o di Consiglio, nonché fissare un procedimento a tal scopo. Di qui l'intreccio formale fra autonomia della Regione e autonomia del Parco, le cui rispettive attribuzioni ri-

<sup>79</sup> Corte cost., sent. 290 del 2019 (20 novembre) Cons dir 3.1.

mangono distinte e separate pur nel quadro di una reciproca collaborazione.

*b) Quali vincoli per la Regione su istituzione, pareri e composizione della Comunità del Parco?*

Che la forma dell'autonomia del Parco non si schiacci su quella della Regione, ma sia al contrario da essa nitidamente discernibile, lo ribadisce la sentenza n. 134 del 2020, con cui la Corte decide sulla questione promossa dal Governo in merito agli articoli 7, 8, 10, 22, 23 e 31 della legge della Regione Liguria 19 aprile 2019, n. 3 - recante «Modifiche alla legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12 (Riordino delle aree protette) e alla legge regionale 10 luglio 2009, n. 28 (Disposizioni in materia di tutela e valorizzazione della biodiversità)». Di tale legge, la Consulta valuta il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. s) che assegna alla competenza esclusiva la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi.<sup>80</sup>

La prima questione è fondata: l'art. 7 della legge impugnata, prevedendo limiti assai stringenti per la costituzione della comunità del Parco relativamente a tutte le aree protette regionali, viola l'art. 24 della legge-quadro, che riconosce l'autonomia statutaria dell'Ente Parco. Nelle parole dei giudici costituzionali, «[i]n relazione alla peculiarità di ciascuna area interessata, ciascun Parco naturale regionale prevede, con apposito statuto, una differenziata forma organizzativa».<sup>81</sup> Di tal ché, fungendo la legge-quadro da parametro interposto, risulta violato l'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, invadendo la legge della Regione ligure una competenza che la legge dello Stato assegna allo statuto dell'Ente Parco.

La seconda questione non è fondata: in virtù della disposizione impugnata, la legge reg. Liguria n. 12 del 1995 stabilisce che la comunità del Parco esprima parere obbligatorio o vincolante, secondo quanto deciso dallo statuto, in merito a una serie di og-

<sup>80</sup> Corte cost., sent. 134 del 2020, cit.

<sup>81</sup> *Ibid.*, Cons. dir. 4.1.

getti, sui quali delibera l'ente di gestione del Parco. Ora, per i Parchi nazionali, l'art. 10 della legge-quadro sancisce il carattere obbligatorio, ma non vincolante, dei pareri della comunità del Parco. Nondimeno, ragiona la Corte, la disciplina sulle aree protette nazionali può estendersi a quelle regionali mantenendo pieno valore precettivo a condizione che rifletta «una generale scelta di politica ambientale non surrogabile dalla fonte regionale».<sup>82</sup> Non è questo il caso di specie, per il quale, al contrario, l'art. 24 della legge-quadro lascia allo statuto il potere di definire le forme organizzative del Parco e i criteri di composizione dei suoi organi.

Allo stesso modo, è infondata la terza questione. L'art. 11, comma 4, della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, così come modificato dalla legge impugnata, prevede che la Comunità del Parco partecipi all'elaborazione del piano pluriennale socio-economico; tale attribuzione, così formulata, non costituisce *deminutio* rispetto all'art. 10, comma 3, della legge-quadro, che, invece, attribuisce alla Comunità il potere (non solo di partecipare, ma) di deliberare in ordine al piano pluriennale - *a fortiori*, dal momento che l'art. 22 della legge ligure in esame assegna alla Comunità stessa il compito di elaborare e redigere il piano pluriennale.<sup>83</sup>

Emerge nitidamente, quindi, il profilo dell'autonomia del Parco in controluce alla forza precettiva riconosciuta al suo statuto, il cui rango costituzionale, ancorché mediato e derivativo - riconosciuto per il tramite della legge-quadro, norma interposta - può cogliersi in virtù della peculiare natura dell'Ente Parco quale soggetto deputato alla sintesi e cura di determinati interessi in vista di finalità specifiche.

*c) Può la Regione ingaggiare personale in convenzione per la vigilanza dei Parchi regionali?*

Nella medesima sentenza 134 del 2020, un'ulteriore censura riguarda l'art. 22 della legge regionale impugnata, che sostituisce

<sup>82</sup> *Ibid.*, Cons. dir., 4.2.1.

<sup>83</sup> *Ibid.*, Cons. dir. 4.3.

l'art. 32 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, in tema di vigilanza sulle aree protette. Il nuovo art. 32, comma 3, di tale ultima legge così come novellata, permette all'Ente di gestione del Parco di stipulare convenzioni con soggetti istituzionalmente preposti alla vigilanza sul territorio, ovvero competenti all'accertamento e alla contestazione di violazioni in materia ambientale. Secondo il Governo, tale disposizione contrasterebbe con la legge-quadro, il cui art. 23, in tema di parchi regionali, consente il convenzionamento per la gestione del parco, «esclusa la vigilanza»; mentre l'art. 27 ammette convenzioni in tale settore con il solo Corpo forestale, dovendosi escludere la facoltà di ampliare, per la Regione stessa e di conseguenza per l'Ente Parco, il novero dei soggetti con cui può stringersi una convenzione avente ad oggetto la vigilanza.<sup>84</sup>

La Corte respinge la questione, riconoscendo ampi margini d'azione alla Regione sui Parchi regionali purché vi consegua «un livello di protezione ambientale non inferiore a quello che la Regione consegue quale effetto indiretto dell'esercizio delle sue attribuzioni legislative, o comunque uniforme, per fondamentali esigenze di equilibrio che spetta alla normativa statale perseguire».<sup>85</sup> Pertanto, i soggetti eventualmente contrattualizzati in convenzione dalla Regione svolgerebbero funzioni ausiliarie, non sostitutive, rispetto alla vigilanza prevista dalla legge. In questi limiti, l'art. 23 della legge n. 394 del 1991 reca in sé un livello di tutela ambientale minimo ma non necessariamente uniforme; dunque, insuscettibile d'imporsi all'autonomia della Regione stessa nel disciplinare profili attinenti alle proprie competenze, ma operativo nel vietare a quest'ultima ogni pregiudizio rispetto a quello standard minimo.

*d) Può la Regione riconoscere la qualifica di agenti di polizia giudiziaria al personale di vigilanza di un Parco regionale?*

La sentenza 235 del 2022 disciplina un caso speculare in cui,

<sup>84</sup> *Ibid.*, Cons. dir. 7.

<sup>85</sup> *Ibid.*, Cons. dir., 7.1.

tuttavia, l'esercizio delle competenze regionali, pur condotto nell'interesse del Parco, deve arrestarsi al confine di una competenza esclusiva generale dello Stato, riconducibile a un livello d'interessi che travalicano quelli del Parco (e della Regione). È infatti dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. 1), Cost., l'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, nella parte in cui ha introdotto l'art. 12, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011 - là dove, prevedendo che il personale del Parco Naturale regionale Sirente Velino sia dotato di divisa e tesserino di riconoscimento, fa riferimento al personale di cui «alle lettere c) e d)» del comma 2, anziché «alla lettera d)» del medesimo comma 2 - in pratica, riconoscendo al personale di vigilanza del Parco la qualifica di agente di polizia giudiziaria.<sup>86</sup>

La Corte richiama la propria giurisprudenza secondo cui la competenza a riconoscere la qualifica di agente di polizia giudiziaria è «riservata a leggi e regolamenti che debbono essere, in quanto attinenti alla sicurezza pubblica, esclusivamente di fonte statale».<sup>87</sup> Le funzioni connesse a tale qualifica, infatti, afferiscono al diritto processuale penale, che configura la polizia giudiziaria «come soggetto ausiliario di uno dei soggetti del rapporto triadico in cui si esprime la funzione giurisdizionale (il pubblico ministero)»<sup>88</sup>.

#### **4.2. Dall'autonomia della Regione all'autonomia del Parco**

Tornando alla sentenza n. 134 del 2020, la Corte, in un *obiter dictum*, sembra suggerire un profilo a rischio d'incostituzionalità nei rapporti tra la norma regionale, censurata dal Governo, sulla natura del parere della Comunità del Parco e quella statale che prevede l'adozione, da parte dello statuto dell'Ente Parco, di criteri costitutivi della Comunità tali da rendere gli organi politici determinanti, nella gestione concreta del Parco stesso. Per i giudi-

<sup>86</sup> Corte cost., sent. n. 235 del 2002 (28 novembre).

<sup>87</sup> *Ibid.*, Cons. dir. 1.5.2.

<sup>88</sup> *Ibid.*

ci della Consulta «...con ciò si potrà porre, semmai, un problema attinente alla composizione della Comunità, mentre la norma impugnata si limita a prevedere che lo statuto del Parco, in accordo con l'art. 24 della legge-quadro, può decidere sulla natura dei pareri di tale organo. Porre a confronto tale natura con l'effettiva composizione della Comunità - che sarebbe prevalentemente affidata alla politica, influenzando la gestione del Parco stesso - è questione affatto distinta, che il ricorrente non promuove».<sup>89</sup>

Si nota in questo frangente con una certa chiarezza il nesso tra i profili procedurali dell'unitarietà del Parco, che rilevano delle sue strutture formali, e quelli sostanziali, volti immediatamente a tutela dell'autonomia di gestione del Parco stesso. Tale nesso si traduce nella tutela del pluralismo delle rappresentanze in seno alle strutture di governo del Parco, in vista di quel temperamento peculiare, funzionalmente differenziato, d'interessi e diritti che alimenta la sorgente dell'autonomia del Parco stesso. Una tutela, quindi, che agisce sui due fronti: da un lato è ben solida su quello formale, per cui si stabilisce un principio di stretta *rigidità* delle procedure di soppressione e ripermetrazione del Parco: dall'altro lato, sembra altresì rafforzarsi sul profilo materiale, supportando la prevalenza del piano del Parco su altri strumenti di pianificazione.

Scendendo nel dettaglio, è sempre la sentenza n. 134 del 2020 a fornire spunti utili di riflessione.

*a) "Rigidità" del procedimento per la soppressione di un'area protetta regionale*

Con la sentenza da ultimo citata, la Corte dichiara l'incostituzionalità dell'art. 8 della legge impugnata nella parte in cui, sostituendo l'art. 14 della legge reg. Liguria n. 12 del 1995 nel prevedere al riordino delle aree protette esistenti, sopprime le aree protette non espressamente menzionate ricomprese nella provincia di Savona. Tale soppressione, avvenuta senza che si garantisse la partecipazione degli enti locali interessati - come disposto

<sup>89</sup> Corte cost., sent. 134 del 2020, cit., Cons. dir. 4.2.1.

dall'art. 22, comma 1, lett. a), della legge-quadro - è illegittima in quanto viola il principio per cui la soppressione di un'area protetta regionale deve avvenire con le stesse modalità procedurali previste per la sua istituzione.<sup>90</sup> La legge impugnata, che prevede il solo parere del Consiglio delle autonomie locali, viola tale requisito, il quale esprime uno standard minimo inderogabile di tutela dell'ambiente «non surrogabile con forme alternative di coinvolgimento», perché garantisce che sia acquisita al procedimento di istituzione e di soppressione dei Parchi la voce di chi rappresenta lo specifico territorio, i cui interessi sono in tal modo posti nel dovuto rilievo.

*b) Riperimetrazione non definitiva e infungibilità del contrarius actus*

Con la sentenza n. 221 del 2022, si ribadisce che la Regione può modificare il perimetro del Parco con legge - adottata sentendo gli enti coinvolti, ex art. 22 della legge-quadro - o con atto successivo, in sede di adozione o modifica del piano del Parco.<sup>91</sup>

Lo stesso tema viene in rilievo, con più ampi dettagli, nella sentenza n. 235 del 2022, in cui si dichiara illegittima la legge che modifichi il perimetro di un'area protetta senza espletare le formalità previste dall'art. 22 citato.

La Corte prende atto che il piano del Parco regionale Sirente Velino - strumento di attuazione delle finalità del Parco, in forza dell'art. 25 della legge-quadro - non è stato ancora adottato; manca, dunque, la perimetrazione definitiva. Pertanto, l'intervento di riperimetrazione di cui alla legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021 costituisce un intervento di modifica della perimetrazione provvisoria già operata in sede di istituzione del Parco, a voce dell'art. 23, comma 1, della legge-quadro. Non può, allora, applicarsi la disciplina di riferimento per la modifica del perimetro (definitivo) individuato dal piano del Parco, che ancora non esiste; si tratta invece di modificare la legge istitutiva di un'area

<sup>90</sup> *Ibid.*, Cons. dir., 5.2.

<sup>91</sup> Corte cost., sent. 221 del 2022 (27 ottobre) Cons. dir., 8.1.

protetta regionale non ancora pianificata.<sup>92</sup> Di conseguenza, per il principio del *contrarius actus*, trova applicazione per tale modifica la medesima disciplina - contenuta all'art. 23 della legge-quadro e, per il rinvio ad opera di quest'ultimo, segnatamente al comma 1, lett. a), del precedente art. 22 - che regola il procedimento istitutivo del Parco.<sup>93</sup>

Per i giudici della Consulta, quindi, nel procedimento che ha condotto all'approvazione della legge regionale impugnata, non risulta rispettato l'obbligo di partecipazione «qualificata» delle province, delle comunità montane e dei comuni previsto dalla citata lettera a) del comma 1 dell'art. 22, secondo cui «[t]ale partecipazione si realizza [...] attraverso conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione, alla perimetrazione provvisoria, all'individuazione degli obiettivi da perseguire, alla valutazione degli effetti dell'istituzione dell'area protetta».<sup>94</sup>

Si tratta di un coinvolgimento presidiato da speciali garanzie formali, che non si esaurisce nella semplice «partecipazione degli enti locali interessati», prevista dalla lettera c) del comma 1 dell'art. 22 della legge-quadro per la «gestione dell'area protetta», ma esige il rispetto di tutte le specifiche condizioni e modalità di partecipazione analiticamente individuate alla lettera a) del comma 1 dell'art. 22 - e ciò anche là dove la Regione dimostri, come nel caso di specie, mediante l'esibizione delle delibere dei Consigli comunali, dei verbali delle riunioni della Comunità del Parco e di altri atti idonei a tale scopo, che un coinvolgimento degli enti sui cui territori insiste l'area del Parco, di fatto, c'è stato.

L'irrigidimento del vincolo formale, tuttavia, ribadisce la Corte, ha una sua ragione specifica: «è diretto a far sì che la partecipazione degli enti locali interessati all'istruttoria sia effettivamente idonea a incidere sulla scelta da assumere all'esito del procedi-

<sup>92</sup> Corte cost., sent. 134 del 2020, cit., Cons. dir., 1.3.1.

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> *Ibid.*

mento di istituzione del Parco (e di sua modifica)».<sup>95</sup> Tale idoneità si misura nella corretta rappresentazione fattuale, supportata da adeguata analisi del territorio, e nella predeterminazione delle finalità da perseguire «così come pretende la logica di ogni corretta scelta pubblica»;<sup>96</sup> elementi, questi, che devono contrassegnare l'istruttoria a norma della legge-quadro.

*c) Ripermetrazione e indifferenza del tipo di atto, purché rappresentativo degli interessi del Parco secondo le modalità stabilite dalla legge-quadro*

Un ulteriore profilo dell'intreccio tra aspetti formali e materiali afferenti all'autonomia del Parco emerge nella sentenza n. 115 del 2022, con cui la Corte costituzionale rigetta la censura sollevata dal Governo in ordine all'art. 1 della legge della Regione Lazio 1° luglio 2021, n. 8 (Modifica della perimetrazione del Parco naturale regionale dell'Appennino «Monti Simbruini») deducendo, *inter alia*, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli articoli 22, comma 1, lettere a) e c), e 23 della legge-quadro.

Il Governo lamenta che l'ampliamento del Parco regionale «Monti Simbruini» sia avvenuto con atto legislativo anziché con il piano per il Parco; in tal modo, la Regione avrebbe eluso «la necessaria partecipazione delle province, dei comuni e delle comunità montane» prescritto dalla legge-quadro; e avrebbe altresì violato l'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale imporrebbe l'assoggettamento delle variazioni del perimetro di un Parco regionale a valutazione ambientale strategica (VAS) nonché l'art. 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43/CEE, come recepito dal d.P.R. n. 120 del 2003, il quale imporrebbe la sottoposizione di piani e programmi alla valutazione di incidenza ambientale (VINCA).

Tuttavia, la Corte ribadisce che la modifica del perimetro dei Parchi regionali può avvenire sia con legge regionale, nel rispetto

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> *Ibid.*

del procedimento regolato dall'art. 22 della legge-quadro, sia in sede di adozione o modifica del piano del Parco purché nel rispetto di quanto disposto dall'art. 22, comma 1, lett. a), della legge-quadro stessa, per cui è garantita la partecipazione qualificata delle Province, delle Comunità montane e dei Comuni alla ripermetrazione. Non serve, allora, a tal scopo, che sia adoperato un atto specifico, né che alla sua adozione partecipino tutti gli enti compresi nel Parco; basta che vi prendano parte solo quelli ricompresi nel perimetro della variazione, che deve a tutti gli effetti considerarsi alla stregua dell'istituzione di una nuova area protetta e della sua perimetrazione provvisoria.<sup>97</sup>

*d) Ripermetrazione e preminenza sostanziale degli interessi del Parco su quelli urbanistici*

La sentenza n. 276 del 2020 decide su una censura sollevata dal TAR Lazio in ordine all'art. 7 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Modifica della perimetrazione del Parco regionale dell'Appia Antica) là dove essa prevede che, nelle more della ripermetrazione, si applichino le norme del Piano del Parco e, «limitatamente al territorio oggetto di ampliamento non ricompreso nella perimetrazione prevista nel piano, ... le misure di salvaguardia di cui all'articolo 8 della l. reg. 29/1997 per le zone A», vale a dire un generalizzato divieto di «qualsiasi attività edilizia». Nel caso di specie, il giudice rimettente paventava violazione dell'art. 3 Cost. per lesione del «ragionevole affidamento» ingenerato nei privati con l'avvenuta approvazione del programma integrato di intervento (PRINT) e la sottoscrizione della successiva convenzione urbanistica.

Viene in rilievo, nella fattispecie, il rapporto fra strumenti di tutela ambientale - il piano del Parco - e di pianificazione urbanistica. Secondo la Corte, «premesso che le due prospettive di regolazione dell'uso del territorio hanno reciproca autonomia, è indubbio che la sottoposizione a vincolo ambientale - quale è quello derivante dall'istituzione o ampliamento di un Parco, in quanto

<sup>97</sup> Corte cost., sent. 115 del 2022 (22 marzo) Cons. dir. 3.

diretto a conservare e proteggere il valore ambientale riconosciuto all'area interessata - mira a realizzare interessi di rango costituzionale, quali quelli protetti dall'art. 9, secondo comma, e dall'art. 32 Cost.» così come richiamate dall'art. 1, comma 1, della legge-quadro. La natura di «valori costituzionali primari» che deve ricondursi a tali interessi conferisce loro uno *status* di obiettivi privilegiati, il cui perseguimento è demandato al Parco. L'eventuale «approvazione di un progetto di trasformazione edilizia che, ove realizzato, metterebbe a repentaglio il pregio ambientale dell'area» impedirebbe il perseguimento di tali obiettivi, pregiudicando il riconoscimento del valore primario ambientale. Pertanto, «l'aspettativa edificatoria dei privati non può ... essere considerata un elemento idoneo a impedire il pieno esplicarsi della tutela del bene riconosciuto di valore ambientale».<sup>98</sup>

Di tal ch , per l'applicazione mediata della Costituzione - articoli 9 e 32 - attraverso l'art. 1, comma 1 della legge quadro che li richiama, si perviene a una costituzionalizzazione, ancorch  indiretta, degli interessi rielaborati in seno al Parco e trasfusi nei suoi atti di governo. Per questa via, il piano del Parco godrebbe di una prevalenza applicativa rispetto ad altri strumenti, in specie urbanistici, anch'essi latori di diritti e interessi costituzionalmente rilevanti ma non al punto da dirsi rispondenti a «valori costituzionali primari». Tale *prevalenza*, ascritta alla peculiare forza assiologica della tutela dell'ambiente, milita a rafforzamento della differenziazione funzionale di cui il Parco   vettore. Gli effetti di un simile connubio assumono forme difficilmente incasellabili nella gerarchia delle fonti - meglio comprensibili, piuttosto, da un'ottica *eterarchica*; atipiche, dunque, e di ardua collocazione per chi si ponga dalla prospettiva dei rapporti Stato-Regioni, com'  obbligata a fare la Corte costituzionale.

*e) Prevalenza del piano del Parco sulla pianificazione urbanistica*

Non sorprende, allora, che la Corte, in assenza di pi  solide

---

<sup>98</sup> Corte cost., sent. 276 del 2020 (1  dicembre) Cons. dir. 4.3.

formulazioni teorico-generalì, ritenga di dover fugare ogni dubbio che, nel caso concreto, possa sorgere intorno alla priorità applicativa del diritto emanante dal Parco. Nella sentenza n. 134 del 2020, la Corte dichiara l'illegittimità del nuovo art. 17, comma 4, della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, a voce del quale il piano del Parco vincola la pianificazione territoriale di livello regionale, provinciale e comunale, integrandola e prevalendo su di essa in caso di contrasto - in luogo di «sostituire i piani paesistici e i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello» così come dispone l'art. 25, comma 2 della legge-quadro. Tale formula, chiarisce la Consulta, non rimanendo scevra di conseguenze concrete, può cagionare dubbi interpretativi: innescando un meccanismo di ritrazione del piano del Parco da ambiti operativi che gli sarebbero propri, potrebbe indurre a consegnare al piano urbanistico una competenza non sua, e che ben potrebbe essere esercitata in senso difforme - con la conseguenza di compromettere la fissazione di standard uniformi di tutela ambientale. La norma impugnata rischia, inoltre, di creare ulteriori incertezze nel raccordo con la tutela del paesaggio e con i suoi strumenti, che prevalgono in caso di interesse nazionale preminente: a voce dell'art. 145, terzo comma, del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) limitatamente a «quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette». Di qui l'interferenza col problematico intrecciarsi di strumenti di pianificazione territoriale, che va mantenuta stabile rispetto ai profili dell'urbanistica mentre cede al piano paesaggistico solo nei casi previsti dall'art. 145, terzo comma, del Codice sopra citato, ossia là dove l'insistenza di un particolare interesse statale fa premio sul riconoscimento dell'autonomia del Parco - restando assorbiti, in quei casi, i profili di differenziazione funzionale.

*f) Ripermetrazione del Parco e non irrevocabilità dei vincoli di*

*tutela paesaggistica*

Con sentenza n. 115 del 2023<sup>99</sup> la Corte dichiara infondata la questione di legittimità sollevata dal Governo in ordine all'art. 18, comma 1, della legge reg. Liguria n. 7 del 2022, in riferimento agli articoli 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione. Tale disposizione, tracciando una nuova perimetrazione dei Parchi regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua, con conseguente esclusione di alcune zone, avrebbe determinato una riduzione della tutela paesaggistica e - in ragione della mancanza di un piano paesaggistico nella Regione Liguria elaborato congiuntamente con lo Stato - la violazione del principio di co-pianificazione paesaggistica.

La Corte ribadisce, in prima battuta, l'inesistenza di un principio generale di «irrevocabilità» dei vincoli di tutela paesaggistica, che a dire del Governo sarebbe ricondotto all'art. 140, comma 2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Richiamando precedente giurisprudenza, i giudici della Consulta notano che un principio siffatto, in quei termini, «potrebbe finanche produrre, in una sorta di eterogenesi dei fini, l'effetto di scoraggiare scelte regionali di potenziamento della tutela». <sup>100</sup> Viene, in tal modo, a cadere il presupposto della tesi avanzata dal Governo, ossia l'esistenza di un divieto, in capo al legislatore regionale, di rivedere le proprie scelte di tutela paesaggistica, *in melius* come *in peius*, rispetto alle norme statali, a pena di violazione del principio di co-pianificazione paesaggistica. Un tale argomento limiterebbe l'unitarietà del Parco sotto il profilo della competenza regionale per la sua istituzione, nonché, in prospettiva, sotto l'aspetto dell'autonomia di governo del Parco stesso - che sarebbe vincolato, così come la Regione in via iniziale, alla decisione sul piano del paesaggio.

Ribadisce la Corte, per contro, la diversa natura delle due attività - classificazione e istituzione dei Parchi di interesse regionale, ed elaborazione dei piani paesaggistici regionali - l'una affi-

<sup>99</sup> Corte cost., sent. 115 del 2023 (18 aprile).

<sup>100</sup> *Ibid.*, Cons. dir., 3.2

data dalla legge-quadro (art. 2, comma 8; art. 22, comma 3) alle Regioni; l'altra, a norma dell'art. 135, comma 1, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, frutto di un'elaborazione congiunta di Ministero e Regioni, «limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lett. b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo art. 143».

Per cui, il fatto che, nell'elaborazione del piano paesaggistico, i Parchi regionali formano oggetto di «ricognizione» significa semplicemente che il decisore competente per il piano si limita a prendere atto della presenza di un Parco, rispettandone i confini; ciò non incide sull'assetto delle competenze sopra delineato, né interferisce col principio di co-pianificazione obbligatoria, che nasce in radice subordinato al vincolo dell'area protetta.<sup>101</sup> Nelle parole della Consulta, tale principio non patisce «altri condizionamenti che non siano quello della inderogabile inclusione come tali delle aree adibite a Parco».<sup>102</sup>

## **5. Verso una conclusione - Parchi e aree protette: uno status costituzionale?**

Al lume della giurisprudenza più recente, sembra avviato un percorso di graduale riconoscimento in capo ai Parchi di un certo grado di autonomia funzionale. In virtù di tale processo, i Parchi sono identificati con istituzioni a sé, centri aggregativi di interessi non coincidenti con la mera protezione della natura - ancorché strettamente connessi con le esigenze di questa - né con gli interessi di cui si fanno esponenti lo Stato e le Regioni; la sintesi tra le posizioni che attorno ad essi convergono è primariamente affidata agli organi di gestione del Parco stesso.

Quest'autonomia, come si è anticipato, si muove secondo gli stilemi della differenziazione funzionale, ben illustrando le conseguenze del transito da un sistema accentrato a uno decentrato in seno ad un ordinamento costituzionale rispettoso del pluralismo e

---

<sup>101</sup> *Ibid.*, Cons. dir., 3.3.

<sup>102</sup> *Ibid.*, Cons. dir. 3.4.

ordinatamente aperto a livelli sovranazionali.<sup>103</sup>

Tali conseguenze emergono - per quel che è qui possibile esprimere in una brutale sintesi - nella dialettica fra autonomia ed eteronomia, quanto ai soggetti, e tra eterarchia e gerarchia sul lato delle fonti da essi adottate. In un sistema gerarchico, il mancato riconoscimento di autonomia si traduce in un'imposizione centralistica, *eteronoma* se vista dalla prospettiva dei (non ancora istituiti) centri differenziati, il cui strumento è la gerarchia piramidale delle fonti emananti dal solo centro di autorità politica e produzione giuridica. Agli antipodi del modello appena descritto sta uno scenario in cui coesistono, nello stesso spazio, sistemi diversi, differenziati su base territoriale ovvero in ragione di finalità specifiche, com'è il caso dei Parchi, che producono atti giuridici ordinati fra loro in chiave eterarchica - ossia, in breve, validi finché rispettosi delle norme sul procedimento di cui al proprio ordinamento,<sup>104</sup> e applicabili in ragione delle regole di riconoscimento reciproco, le quali stabiliscono una preferenza in virtù di canali «inter-sistemici».<sup>105</sup>

Trasfondere nell'analisi delle aree protette il massiccio filone del pluralismo costituzionale, nelle sue variopinte sfumature, sembra, dunque, non solo plausibile, ma senz'altro corretto alla luce degli sviluppi della giurisprudenza fin qui commentata.

In effetti, il percorso della differenziazione funzionale del Parco, secondo le pronunce della Corte costituzionale, ha seguito, ancorché in maniera tutt'altro che lineare, due fasi. La prima attiene alla rivendicazione autonomistica delle Regioni, già intra-

<sup>103</sup> Cfr. V. BILARDO, *Aree naturali protette e danno alla biodiversità dopo le riforme costituzionali in materia di ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2/2023, pp. 160-193, spec. pp. 165 ss.

<sup>104</sup> C.S. NINO, *Some Confusions surrounding Kelsen's Concept of Validity*, in *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie / Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy*, 64:3, 1978, pp. 357-377, spec. pp. 360s.

<sup>105</sup> N. WALKER, *Constitutional Pluralism Revisited*, in *European Law Journal*, 22:3, 2016, pp. 333-355, spec. pp. 341 ss.

presa dagli anni Settanta del secolo scorso, sicché la “*sub-materia*” dei Parchi e delle aree protette enfatizza il distacco dall’auto-rità statale collegandosi a interessi regionali. La seconda, di un decennio circa successiva, vede l’emancipazione dei Parchi e aree protette quali *istituzioni*, centri di diritti e interessi che si formano, si confrontano e addivengono a sintesi in seno all’Ente Parco stesso. Il percorso dei Parchi, allora, prende a muoversi in un solco diverso da quello battuto dalle Regioni e dagli altri enti territoriali verso il riconoscimento di un’autonomia reciproca a carattere generale, da rileggersi secondo il *cleavage* centro-periferia; delinea, piuttosto, profili di differenziazione funzionale sulla scorta del principio di unitarietà, che dalla mera decisione istitutiva dello Stato o delle Regioni si estende alla struttura e al governo dell’Ente Parco. In tal senso, la legge-quadro, parametro interposto rispetto alle norme costituzionali sulle competenze dello Stato e delle Regioni, offre all’autonomia del Parco un riparo dalle scelte dei decisori che lo hanno istituito e che possono sopprimerlo. Su tali basi, la Corte costituzionale può condurre uno scrutinio severo sulla rigidità delle procedure che circondano l’autonomia statutaria dell’Ente Parco, nonché sui profili d’interferenza tra gli strumenti gestionali da esso adottati e quelli di competenza di altri soggetti.

Questo scenario articolato traccia il profilo di uno *status* costituzionale autonomo in via di riconoscimento in capo all’Ente-Parco; benché, si capisce, oggi ancora embrionale, derivato da scelte altrui, non del tutto consolidato *erga omnes* e - legge-quadro a parte - privo di appigli sostanziali diretti nell’ordito costituzionale.

In tal senso, forse, i lemmi ivi trapiantati dalla riforma potrebbero offrire a tale ricostruzione ancoraggi di sufficiente solidità. Del resto, si è detto, la Corte costituzionale non ha avuto timore di appoggiarsi a tali lemmi - pur nel quadro di una specificità ancora poco marcata - per rinforzare le garanzie di ragionevolezza a presidio della tutela dell’ambiente dinanzi a interessi economici di segno diverso, benché qualificati dal Governo stesso come “di

rilevanza strategica nazionale”.<sup>106</sup> Né si è tirata indietro, la Corte, nel riconoscere, pur muovendo dai soli parametri di cui all’art. 117, primo comma, lettere s) e a)<sup>107</sup> - fermo restando l’uso di tecniche redazionali e lessicali appropriate<sup>108</sup> - il diritto delle Regioni di prendere decisioni autonome a tutela della biodiversità, favorendo «il ripopolamento del riccio di mare nei mari regionali, garantendo un periodo di riposo della specie, preservando la risorsa ittica e scongiurando il rischio di estinzione dovuto ai massicci prelievi».<sup>109</sup> Tali Se così fosse, i relativi concetti smetterebbero di leggersi sul solo *cleavage* territoriale per fondare una più piena autonomia del Parco nel verso di una differenziazione funzionale - sicché il *Parco*, soggetto autonomo della *Repubblica*, risulterebbe decisore competente per la gestione dei diritti e interessi che su di esso insistano.

Tale ricostruzione, a oggi null’altro che un’ipotesi di ricerca, rafforzerebbe il profilo collettivo dei processi di differenziazione funzionale; sicché la qualità *olistica* del costituzionalismo,<sup>110</sup> da questi messa non di rado a repentaglio, corrobori il «primato del pubblico» di cui parlava già, tra gli altri, Norberto Bobbio, e ne orienti la traiettoria verso la rivendicazione di una democrazia sia formale sia sostanziale - «regime che appartiene, fino ad ora, al genere dei futuribili».<sup>111</sup>

<sup>106</sup> Corte cost., sent. 105 del 2024, cit.

<sup>107</sup> Corte cost., sent. 16 del 2024 (24 gennaio), Cons. dir. 7-8.

<sup>108</sup> *Ibid.*, Cons. dir. 12.

<sup>109</sup> Così l’art. 1 della legge regionale della Puglia, 18 aprile 2023, n. 6.

<sup>110</sup> Si permetta, anche per maggior bibliografia, il rinvio a G. VOSA, *In difesa di un costituzionalismo olistico: sull’inciso «in condizioni di parità con gli altri Stati» di cui all’articolo 11 della Costituzione*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, 20:2, 2023, pp. 461-511, spec. pp. 504 ss.

<sup>111</sup> Le citazioni tra virgolette sono di N. BOBBIO, *Stato, governo, società. Frammenti di un dizionario politico*, Einaudi, Torino, 1985 (II ed.: 1995) rispettivamente in *La grande dicotomia: pubblico/privato*, pp. 3-22, pp. 14 ss., e *Democrazia e dittatura*, pp. 136-158, spec. p. 150.

Se a tale *status* possano apportare un sostegno, e di che natura, i lemmi contenuti agli articoli 9 e 41 della Costituzione riformata nel 2022 (in ipotesi, offrendosi all'attività interpretativa diretta dell'Ente Parco, così corroborandone il legame con i «valori costituzionali primari di cui agli articoli 9 e 32 della Costituzione» già valorizzato dalla Consulta) è questione assai ampia, che merita uno studio certamente più profondo di quello da cui originano queste riflessioni introduttive - che qui, dunque, devono arrestarsi.



## TUTELA DELL'AMBIENTE, AREE PROTETTE E GOVERNO DEL TERRITORIO: SPUNTI COMPARATIVI E PROSPETTIVE DOPO LA MODIFICA DELL'ART. 9 COST.\*

Ignazio Spadaro \*\*

**Abstract [ITA]:** L'articolo prospetta una parziale rilettura dell'odierno riparto verticale delle competenze in tema di ambiente, sulla base delle modifiche apportate all'art. 9 Cost. dalla legge costituzionale n. 1/2022, per poi verificarne la sostenibilità sia alla luce della vigente disciplina interna sulle aree naturali protette, sia dell'esperienza maturata, nella medesima materia, in seno all'ordinamento spagnolo. Infine, ci si interroga sull'effettiva capacità delle Regioni italiane a farsi carico della tutela degli ecosistemi, stante la concorrenza di alcuni fattori che sembrano, invece, ostacolarla.

**Parole chiave:** articolo 9 Cost. - protezione dell'ambiente - governo del territorio - regionalismo - Spagna

**Abstract [ENG]:** *The essay proposes a partial reinterpretation of the current division of regulatory competences in the field of the environment, on the basis of the changes made to Article 9 Const. by Constitutional Law no. 1/2022. Then, it checks the appropriateness of this thesis both in the light of the current internal regulation on protected natural areas, as well as the experience gained within the Spanish legal system. Finally, the real ability of the Italian Regions to take charge of the protection of ecosystem is questioned, owing also to some factors seemingly hindering that.*

**Key words:** *Article 9 Const. - environmental protection - territorial governance - regionalism - Spain*

**SOMMARIO:** 1. La legge costituzionale n. 1/2022 nel quadro

delle recenti tendenze verso un *global environmental constitutionalism*. - **2.** L'evoluzione del riparto delle competenze normative in tema di ambiente. - **3.** *Segue.* La svolta riaccentratrice del 2001. - **4.** Il ruolo delle Autonomie territoriali nella legislazione sulle aree naturali protette. - **5.** *Segue.* Le ragioni di un anacronismo. - **6.** Gli spunti offerti dal “nuovo” art. 9 Cost. sul riparto verticale delle competenze in materia ambientale. - A) L'ambiente come patrimonio della «Repubblica». - B) Dal «pluralismo ambientale» al pluralismo istituzionale. - **7.** Prospettive di rinnovata partecipazione regionale alla tutela dell'ambiente - **8.** Il «governo del territorio» come spazio privilegiato di partecipazione regionale alla tutela dell'ambiente. - **9.** Alcune conferme dall'esperienza spagnola. Premessa metodologica. - **10.** *Segue.* La «*protección del medio ambiente*» come competenza comunitaria. - **11.** *Segue.* Gli intrecci tra tutela ambientale e «*ordenación del territorio*». - **12.** *Segue.* Comunità Autonome ed esperienze di pianificazione territoriale “ecologicamente orientata”. - **13.** Considerazioni di sintesi ed ulteriori riscontri sul piano interno. - **14.** Luci ed ombre sull'effettiva capacità delle Regioni italiane di contribuire alla tutela dell'ambiente.

## **1. La legge costituzionale n. 1/2022 nel quadro delle recenti tendenze verso un «*global environmental constitutionalism*».**

Nel febbraio 2022 il Parlamento italiano ha modificato, per la prima volta, una delle disposizioni che esprimono i principi fondamentali della Costituzione, aggiungendo un terzo comma all'articolo 9<sup>1</sup>. Per effetto di tale novella la «Repubblica», alla

<sup>1</sup> \* Testo, rivisto e corredato di note, dell'intervento svolto nella IV Conferenza annuale della sezione italiana dell'*International Society of Public Law*, dal titolo “Politica e Istituzioni tra trasformazioni e riforme” (Università “Bocconi” - Milano, 13-14 ottobre 2023). Il lavoro fa parte di un numero speciale della Rivista, concepito nell'ambito del progetto di ricerca “Il Governo dei Parchi siciliani tra riforme legislative,

quale il Costituente aveva già affidato la promozione della «cultura» e della «ricerca scientifica e tecnica» (comma 1), nonché la tutela del «paesaggio» e del «patrimonio storico e artistico della Nazione» (comma 2), assume ora l'impegno di preservare «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni»<sup>2</sup>. Inoltre, è stata introdotta una riserva di legge statale concernente «i modi e le forme di tutela degli animali».

Ulteriori modifiche hanno riguardato l'art. 41 Cost.: nel testo

---

modifiche costituzionali ed attuazione del PNRR: prospettive di diritto regionale, europeo e comparato" presso l'Università degli Studi di Catania, Dipartimento di Giurisprudenza (responsabile: dott. Giuliano Vosa). Le pubblicazioni fanno seguito agli interventi presentati nel corso di alcuni *panels* tematici su "Aree protette all'indomani della riforma costituzionale" organizzati nel quadro del medesimo progetto di ricerca e svoltisi durante la Conferenza sopra citata.

*\*\* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato nell'Università degli studi di Catania.*

Il testo definitivo della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, nasce dall'unificazione di ben diciotto proposte, depositate da parlamentari di pressoché tutti gli schieramenti (AA.CC. 15, 143, 240, 2124, 2150, 2174, 2315, 2838, 2914, 3181; AA.SS. 83, 212, 938, 1203, 1532, 1627, 1632, 2160). Sulle origini della riforma v. per tutti, favorevolmente, M. D'AMICO, *Commissione Affari Costituzionali, Senato della Repubblica Audizione sui Disegni di legge costituzionale nn. 83 e connessi (14 novembre 2019)*, in *Oss. AIC*, n. 4/2019, p. 94 ss.

<sup>2</sup> Sulle molteplici implicazioni del riferimento alle generazioni future si rinvia all'ampia rassegna dottrinale "I diritti delle nuove generazioni nel nuovo art. 9 Cost.", pubblicata dal Servizio Studi della Corte costituzionale il 23 giugno 2023 (accessibile da [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)), ed a F. CIRILLO, *L'interesse delle future generazioni: ragionamenti fallaci e interpretazioni sostenibili*, in *AmbienteDiritto*, n. 2/2023, p. 13 ss., che propone un raffronto con l'ordinamento tedesco; più in generale, cfr. già R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Giuffrè, 2008, *passim*.

del comma 1, ai beni giuridici già suscettibili di entrare in bilanciamento con la libertà d'iniziativa economica privata, ossia l'«utilità sociale», la «sicurezza», la «libertà» e la «dignità umana», sono stati aggiunti la «salute» e l'«ambiente», mentre al comma 2 si è introdotta la possibilità, per i pubblici poteri, di indirizzare e coordinare l'economia per fini non più soltanto «sociali», ma anche «ambientali».

Per effetto di tali novelle, anche quella italiana sembra essere ascrivibile, oramai, al paradigma delle cd. «*environmental Constitutions*», che nel panorama comparatistico ha oramai acquisito una chiara fisionomia ed è, anzi, divenuto dominante<sup>3</sup>. Com'è noto, l'acuirsi del cambiamento climatico e dei disastrosi fenomeni da esso provocati, come la desertificazione, l'innalzamento degli oceani o la verifica di eventi meteorologici estremi, sta determinando una rinnovata presa di coscienza dei «limiti della Terra»<sup>4</sup>, ed è sempre più diffusa la consapevolezza dell'insoste-

<sup>3</sup> Sul tema v. in generale L. COLLINS, *The Ecological Constitution*, Londra - New York, Routledge, 2021, p. 18 ss., e J. MAY - E. DALY, *Global Judicial Handbook on Environmental Constitutionalism*, Nairobi, UNEP, 2019<sup>3</sup>, p. 19 ss., cui adde, anche per alcuni riferimenti giurisprudenziali, S. ATAPATTU, *Environmental justice, climate justice and constitutionalism*, in J. JARIA-MANZANO - S. BORRÀS (a cura di), *Research Handbook on Global Climate Constitutionalism*, Cheltenham - Northampton, Elgar, 2019, p. 207 ss., e G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum Quad. Cost. Rass.*, n. 2/2021, p. 476 ss. Il cd. «costituzionalismo ambientale» è, tuttavia, un campo ancora relativamente inesplorato, al punto che non vi è accordo, tra i giuristi, neppure sulla sua esatta definizione concettuale, come puntualmente osservato da A. PRATAP SINGH, *Towards 'the environmental state': revelations from a design-oriented enquiry of environmental constitutionalism*, in *Environ. L. Rev.*, n. 2/2023, p. 127.

<sup>4</sup> Su questo concetto v. i compositi richiami operati da M. PIERRI, *Il limite antropocentrico dello sviluppo sostenibile nella prospettiva del personalismo costituzionale*, in *Riv. quadrim. dir. pubbl. amb.*, n. 2/2022,

nibilità, sociale ed economica, dell'odierno sistema produttivo, imperniato sullo sfruttamento massiccio ed indiscriminato delle risorse naturali. La questione ambientale<sup>5</sup>, grazie anche al moltiplicarsi di iniziative di protesta e sensibilizzazione di grande impatto mediatico, si sta quindi imponendo al centro del dibattito politico, sia all'interno dei singoli Paesi che a livello internazionale.

Le avanguardie normative di tale rivolgimento hanno fatto la propria comparsa in America Latina, per via dell'accresciuto peso politico-elettorale delle popolazioni indigene, un tempo discriminate, e della conseguente valorizzazione del relativo bagaglio culturale, ispirato proprio ad una spiccata sensibilità per la conservazione della natura. Non a caso, è proprio la Costituzione ecuadoregna ad aver fatto propria, sin dal 2008, una delle declinazioni più estreme di eco-centrismo, spingendosi a qualificare «la natura» come soggetto giuridico titolare di diritti (art. 10) ed inaugurando, così, un filone che è stato successivamente ripreso, in varia misura, da numerosi altri ordinamenti<sup>6</sup>.

Va detto che, rispetto a simili approdi, quelli raggiunti dall'ordinamento italiano nel 2022 paiono più modesti. Cionondimeno, affermare che legge costituzionale n. 1/2022 abbia operato

---

p. 253, nt. 80.

<sup>5</sup> Sugli «interrogativi» che gli odierni rivolgimenti ambientali e climatici pongono, in particolare, al costituzionalista v. S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, n. 3/2017, pp. 6-7

<sup>6</sup> Molteplici riferimenti in D. FUSCHI, *Rights of nature in the Constitutions of Ecuador and Bolivia*, in *AmbienteDiritto*, n. 2/2023, p. 2 ss., e B. RICHARDSON - N. HAMASKI, *Rights of Nature Versus Conventional Nature Conservation: International Lessons from Australia's Tarkine Wilderness*, in *Environ. Pol'y & L.*, n. 51 (2021), p. 161 ss., cui cfr. La trattazione monografica di S. BALDIN, *Il Buen Vivir nel costituzionalismo andino. Profili comparativi*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 23 ss.

un mero «*maquillage* normativo»<sup>7</sup>, come ha sostenuto parte della dottrina, non sembra del tutto fondato. E infatti, se da un canto è vero che la modifica degli artt. 9 e 41 Cost. trae spunto da orientamenti già sedimentati, circa la levatura superprimaria del bene “ambiente” e l’esistenza di un diritto fondamentale alla relativa salubrità<sup>8</sup>, resta il fatto che la messa per iscritto di un principio non può mai dirsi irrilevante, in quanto lo sottrae, ad esempio, al rischio di *revirements* giurisprudenziali, conferendo ad esso una certa stabilità<sup>9</sup>. A ciò si aggiunga, nel caso di specie, il carattere inedito di alcuni riferimenti testuali, quali la «biodiversità», l’«interesse delle future generazioni», la «tutela degli animali»<sup>10</sup>. Novità sulle quali, infatti, i costituzionalisti hanno subito avvertito la necessità di interrogarsi, dando vita ad

---

<sup>7</sup> C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale “dell’ambiente”*: un profilo critico, in *Riv. giur. edilizia*, n. 2/2022, p. 133; analogamente C. DE FIORES, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2021, p. 149 ss. *Contra v.*, però, M. BENVENUTI, *La revisione dell’articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Riv. AIC*, n. 2/2023, pp. 66-67, il quale rimarca che l’«innovatività» sarebbe intrinseca insita nel concetto stesso di «giuridicità».

<sup>8</sup> C. cost., sentenza 7 ottobre 2003, n. 307, § 8. *Contra v.* però A. SIMONCINI - E. LONGO, *Art. 32*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario*, cit., vol. I, p. 661 ss., e D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale*, cit., p. 243 ss., ed ulteriori Autori ivi citati.

<sup>9</sup> Lo rileva M. CECCHETTI, *La disciplina sostanziale della tutela dell’ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un’analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2022, p. 799, cui cfr. già S. RODOTÀ, *Relazione introduttiva*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile*, Napoli, ESI, 1991, pp. 12-13.

<sup>10</sup> V., anche per i ricchi riferimenti dottrinali, M. PIERRI, *Il limite antropocentrico*, cit., p. 282 ss.

un dibattito che è tuttora assai ampio<sup>11</sup>.

In questa sede ci si soffermerà su un aspetto ancora poco indagato in dottrina, ossia l'incidenza del "nuovo" art. 9 Cost. sul riparto delle competenze in materia di ambiente. A tal fine, sembra utile muovere da una ricostruzione delle disposizioni costituzionali e degli orientamenti interpretativi succedutisi nel corso degli anni, per poi raffrontarli con una legislazione di settore, quella sulle aree naturali protette, che ancor più di altre, come si vedrà meglio a breve, richiede un "dialogo" aperto tra i diversi livelli di governo.

## **2. L'evoluzione del riparto delle competenze normative in tema di ambiente.**

Com'è noto, l'art. 117 Cost., nel testo risultante dalla riforma del 2001, riserva al legislatore statale la «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» (comma 2, lett. s), lasciando ai Consigli regionali la mera «valorizzazione» dei beni ambientali entro «principi» fissati, anch'essi, da atti normativi di fonte statale (comma 3). Tali previsioni si applicano anche alle Regioni speciali, in quanto delineano «forme di autonomia più ampie» di quelle contemplate dai rispettivi Statuti (art. 10 legge cost. n. 3/2001). È vero, infatti, che questi ultimi sottopongono la "tutela del paesaggio", quale parte della materia "ambiente"<sup>12</sup>, a competenza concorrente o,

---

<sup>11</sup> Al riguardo si segnalano sin d'ora gli Atti del Seminario AIC "La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale", pubblicati in *Riv. AIC*, n. 3/2023; AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022; D. DI PAOLA - G. TRENTA (a cura di), *La valorizzazione costituzionale dell'ambiente. Articoli 9 e 41 Costituzione*, Tortorici, AmbienteDiritto.it, 2023.

<sup>12</sup> Deve segnalarsi, benché sembri ancora minoritaria, la tesi secondo cui proprio il "nuovo" art. 9 Cost. implicherebbe una netta separazione concettuale tra «paesaggio» e «ambiente»: v. E. PARISI, *I moderni ca-*

addirittura, esclusivamente regionale<sup>13</sup>, ma tale riserva incontra un limite nelle clausole statutarie che fanno salva la competenza dello Stato sulle «grandi riforme economico-sociali». Clausole che, per di più, la Consulta tende ad interpretare estensivamente, determinando, di fatto, la sistematica prevalenza della normativa statale<sup>14</sup>.

È interessante richiamare che nel 2001, all'indomani della riforma, l'odierna formula dell'art. 117 Cost. lasciò perplessi quanti vi ravvisarono un arretramento di quegli spazi di autonomia che le Regioni avevano, invece, progressivamente acquisito fino a quel momento<sup>15</sup>. Nel testo originario, infatti, la materia "ambiente" non era presa in considerazione, con la conseguenza, forse neppure del tutto ponderata, di rimetterne allo Stato l'intera disci-

---

*ratteri del concetto giuridico di paesaggio*, in *Federalismi*, n. 17/2023, p. 185 ss.

<sup>13</sup> Per la prima ipotesi v. l'art. 6, n. 3) St. Friuli-Venezia Giulia, che in talune materie conferisce alla Regione la facoltà di «adeguare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica emanando norme di integrazione e di attuazione». Competenza esclusiva è riconosciuta, invece, dall'art. 14, co. 1, lett. n) St. Sicilia e l'art. 2, lett. q) St. Valle d'Aosta, cui *adde*, ancora, l'art. 8, co. 1, n. 6) St. Trentino-Alto Adige per le Province di Trento e Bolzano.

<sup>14</sup> V., *ex permultis*, la sentenza 22 luglio 2021, n. 160, § 2.2.3, ed ulteriori rinvii. È significativo che il limite *de quo* sia sempre stato giudicato applicabile anche alla Sicilia, nonostante l'art. 14 del relativo Statuto contenga una formula parzialmente diversa, che menziona le sole «riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano».

<sup>15</sup> Un'inversione di rotta addirittura «sconcertante» secondo G. COCCO, *La legislazione in tema di ambiente è ad una svolta?*, in *RGA*, n. 3-4/2002, p. 419, cui cfr. l'«allarmismo» dottrinale addotto (ma apparentemente non condiviso) da D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Padova, Cedam, 2012, pp. 239-240, p. 260.

plina<sup>16</sup>, se non addirittura di far dubitare della relativa configurabilità come autonomo titolo competenziale<sup>17</sup>. Cionondimeno, col tempo la Corte costituzionale avrebbe finito per riconoscere ai Consigli regionali i medesimi spazi d'intervento di cui essi già disponevano nelle materie di competenza concorrente, ritenendo che alcune di esse dovessero interpretarsi estensivamente (agricoltura, foreste)<sup>18</sup> o, comunque, che fossero in «collegamento funzionale» con la «protezione ambientale»<sup>19</sup>.

Fu proprio tale afflato filo-autonomista a spingere il Parlamento verso una ri-allocazione delle funzioni amministrative sempre più sensibile al principio di sussidiarietà. Infatti, mentre nel 1972, nel trasferire alle Regioni competenze in materia ittica,

<sup>16</sup> Cfr. D. AMIRANTE, *op. cit.*, pp. 239-240, secondo il quale il silenzio dei Costituenti, più che veicolare una precisa scelta politica, tradisse solo la «scarsa sensibilità giuridica dell'epoca per i problemi ambientali».

<sup>17</sup> Al riguardo, è doveroso richiamare M. S. GIANNINI, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 1124 ss., secondo cui il vocabolo poteva intendersi, a seconda del contesto normativo, in tre accezioni distinte (insieme di elementi paesaggistici e culturali, contrasto all'inquinamento, unione di urbanistica e governo del territorio). Per una panoramica delle diverse teorie giuridiche dell'ambiente proposte in dottrina si rinvia a B. CARAVITA - A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in AA.VV., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 21 ss.

<sup>18</sup> In questo senso C. cost., sentenza 12 maggio 1977, n. 72; ma cfr. C. cost., sentenza 14 luglio 1976, n. 175, § 2, che già aveva evidenziato le «inevitabili interferenze» tra «ambiente» e «urbanistica», quantomeno in corrispondenza della disciplina delle riserve naturali. Sul tema v. più approfonditamente M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 290 ss.

<sup>19</sup> In questi termini la sentenza 22 maggio 1987, n. 183, § 2, che menziona l'urbanistica e tutte «quelle [materie] che riguardano comunque il territorio». In dottrina v. per tutti M. COLUCCI, *Nota a Corte costituzionale n. 183/1987*, in *RGA*, 1987, p. 313 ss.

venatoria ed agro-forestale, lo Stato aveva trattenuto quelle su «protezione della natura» e «parchi nazionali»<sup>20</sup>, solo quattro anni più tardi tali sub-materie “migrarono” anch’esse nella sfera regionale, in quanto «organicamente» connesse all’agricoltura e, soprattutto, all’urbanistica<sup>21</sup>. Nel medesimo solco si sarebbero posti, più tardi, anche gli artt. 68, 69 e 70 del decreto legislativo n. 112/1998, cui si deve la pressoché piena “regionalizzazione” di tutti gli interventi in materia ambientale ed il residuo, in capo alle Amministrazioni centrali, dei soli compiti di supporto o legati ad interessi geograficamente infrazionabili<sup>22</sup>.

La dottrina partecipò attivamente a tale processo, sostenendo lo sforzo, operato dalla Consulta a partire già dalla seconda metà degli anni Ottanta<sup>23</sup>, di ricostruire la tutela dell’ambiente alla stregua di un «valore costituzionale», come tale logicamente «trasversale» rispetto ai confini tracciati dall’art. 117 Cost.<sup>24</sup>. E tutta-

<sup>20</sup> Così l’art. 4 DPR 15 gennaio 1972, n. 11, rispettivamente alle lettere h) e s), che facevano salvi solo «gli interventi regionali non contrastanti con quelli dello Stato».

<sup>21</sup> V. gli artt. 66 e 83 DPR 24 luglio 1977, n. 616. Su questa fase v. A. VUOLO, *L’ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos*, n. 3/2021, p. 2 ss.

<sup>22</sup> Ad esempio, assicurare l’attuazione omogenea del diritto internazionale e comunitario; la tutela dell’ecosistema marino e delle specie in via di estinzione; la fissazione, per determinate tipologie di attività umane, di standard territorialmente uniformi di salubrità e sicurezza.

<sup>23</sup> V. la sentenza 15 maggio 1987, n. 167, § 5.2, cui cfr. analogamente C. cost., sentenze 30 giugno 1988, n. 744, § 3, e 15 novembre 1988, n. 1031, § 5.1. In dottrina, v. D. BORGONOVO RE, *Riserve marine, conflitto di competenze e tautologia dell’interesse nazionale*, in *Reg.*, n. 1/1990, p. 306 ss.

<sup>24</sup> V. in particolare G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell’ambiente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1996, p. 1141.

via, si trattava di un'impalcatura inevitabilmente precaria, perché priva di riferimenti espressi sul piano esegetico. A riprova, basti considerare come la riconduzione del concetto di ambiente a quello di "paesaggio", addotta per i siti di particolare pregio estetico già nel 1959<sup>25</sup>, se per un verso consentì alla Corte di riconoscere alla protezione della natura il rango di interesse «primario ed assoluto», in quanto presidiato da uno dei Principi fondamentali della Costituzione<sup>26</sup>, paradossalmente pose le condizioni per un abbassamento del livello sostanziale della tutela del patrimonio *stricto sensu* "ambientale". Alcuni anni più tardi, infatti, proprio su queste basi si sarebbe fondata la tesi secondo cui debbono considerarsi "paesaggistici" e, quindi, meritevoli di protezione non solo gli elementi geomorfologici e florofaunistici, ma anche quelli di origine antropica, benché perturbativi dei primi<sup>27</sup>. Se-

<sup>25</sup> Cfr. già C. cost., sentenza 19 dicembre 1959, n. 65, che invece aveva collocato nell'alveo dell'art. 9 Cost. le sole «bellezze naturali», in conformità ad un orientamento dottrinale che sarebbe, poi, stato sistematizzato solo da A. M. SANDULLI, *Scritti in memoria di Antonino Giuffrè*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1967, p. 893 ss. Sul nesso tra tale opzione interpretativa e la cd. «teoria della pietrificazione» del paesaggio, di matrice tedesca, v. B. CARAVITA - A. MORRONE, *L'ambiente e i suoi confini*, in AA.VV., *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 41-42.

<sup>26</sup> In questi termini, *ex multis*, la sentenza 30 dicembre 1987, n. 641, § 2.2, XIII cpv., anche nella nota di B. CARAVITA, *Il danno ambientale tra Corte dei conti, legislatore e Corte costituzionale*, in RGA, n. 1/1988, p. 93 ss.

<sup>27</sup> V. la sentenza 27 giugno 1986, n. 151, § 4, cui cfr. C. cost. 30 maggio 2008, n. 180, anche nelle considerazioni di F. ALBANESE, *La tutela del paesaggio contro la tutela dei parchi*, in *Lexambiente*, marzo 2024. La tesi del «paesaggio» come «forma» assunta dal territorio, anche per effetto delle trasformazioni impresses dalle «comunità che lo abitano», era stata addotta già da A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in ID., *Urbanistica, Tutela del paesaggio, Espropriazioni*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 3 ss.

condo questa impostazione, rispetterebbe l'imperativo costituzionale di proteggere l'«ambiente» (inteso come «paesaggio») il restauro di stabilimenti industriali dismessi o, financo, la realizzazione di ampliamenti urbanistici, purché operati in modo rispettoso del «valore estetico-culturale» del territorio<sup>28</sup>. Al contrario, sarebbe quantomeno problematica la costruzione di impianti eolici e di qualsiasi altra opera volta alla produzione di energia “pulita”, se sgradevole sotto il profilo estetico<sup>29</sup>.

Quanto appena richiamato spiegherebbe perché in seguito sia la Corte costituzionale che, soprattutto, la Corte di Cassazione abbiano adottato una prospettiva in parte diversa, agganciando la tutela dell'ambiente - ove l'oggetto del giudizio lo consente - anche a disposizioni poste a tutela di diritti individuali, *in primis* quello alla salute (art. 32 Cost.)<sup>30</sup>. Del resto, già sul finire degli

<sup>28</sup> C. cost., sentenza n. 151/1986, *loc. cit.*

<sup>29</sup> Cfr., anche per ulteriori riferimenti, G. ROSSI, *La “materializzazione” dell'interesse all'ambiente*, in ID. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2017<sup>4</sup>, p. 27; da ultimo, TAR Molise, sentenza 20 dicembre 2023, n. 346.

<sup>30</sup> V., rispettivamente, C. cost., sentenza 28 maggio 1987, n. 210, § 4.5, e Cass. civ. (S.U.), sentenza 6 ottobre 1979, n. 5172, e peraltro sulla scorta di quanto già autorevolmente osservato da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, Cedam, 1976, p. 1134. Sugli sviluppi successivi v. S. PAJNO - V. PUCCI, *Il diritto “fondamentale” alla salute nei procedimenti di valutazione ambientale*, in *Federalismi*, n. 27/2020, p. 143 ss., cui cfr. però la mancata “svolta” eurounitaria di CGUE (GS), sentenza 22 dicembre 2022, § 34 ss., causa C-61/21, *JP* (anche nella nota di M. FISICARO, *Norme intese a conferire diritti ai singoli e tutela risarcitoria di interessi diffusi: una riflessione a margine della sentenza JP c Ministre de la Transition écologique*, in *Eur. Papers*, n. 1/2023, p. 132 ss.) e da ultimo, sull'inammissibilità del cd. contenzioso climatico nell'ordinamento italiano Trib. civ. Roma, sentenza 26 febbraio 2024. Su quest'ultima pronuncia v. almeno L. CARDELLI, *La sentenza “Giudizio Universale”: una decisione retriva*, in

anni Settanta del secolo scorso anche il legislatore ordinario è sembrato muoversi in quest'ottica, riconoscendo che la tutela della «salute fisica e psichica» implica la «promozione e la salvaguardia della salubrità [...] dell'*ambiente naturale* di vita e di lavoro» (art. 2, co. 1, n. 5), legge n. 833/1978), ed analoga sensibilità traspare anche dalla giurisprudenza di Strasburgo, seppur, forse, con maggior attenzione per la regolarità «procedurale» dei bilanciamenti di interessi che per i relativi esiti<sup>31</sup>.

### 3. Segue. La svolta ri-accentratrice del 2001.

All'indomani dell'entrata in vigore del “nuovo” art. 117 Cost. la sentenza della Corte costituzionale n. 407/2002 negò che l'inserimento di ambiente ed ecosistema tra le materie di competenza statale esclusiva ne avesse travolto la pregressa «trasversal[ità]»<sup>32</sup>. Al contempo, essa circoscrisse l'intervento dei

---

*www.lacostituzione.info*, marzo 2024, e cfr. già I. BRUNO, *La causa «Giudizio Universale». Quattro test costituzionali sui poteri del giudice adito*, in *Federalismi*, n. 18/2022, p. 33 ss.

<sup>31</sup> Lo osserva, nel quadro di nutriti rinvii giurisprudenziali, D. SICLARI, *La tutela del diritto ad un ambiente salubre tra attività prestazionale dell'Amministrazione e vincoli di bilancio*, in *Nomos*, n. 3/2017, p. 6. Sul tema v. più di recente A. GALANTI, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sulla tutela dell'ambiente: approdi, prospettive e portata precettiva*, in *RGA online*, aprile 2022, § 1 ss.

<sup>32</sup> Sentenza 26 luglio 2002, n. 407, § 33.2, I cpv. Su questa fondamentale pronuncia v. almeno M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V*, *Reg.*, n. 1/2003, p. 318 ss., e S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, *ibid.*, p. 337 ss., cui *adde*, ancora a distanza di qualche anno, G. D'ALFONSO, *La tutela dell'ambiente quale «valore costituzionalmente primario» prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in F. LUCARELLI (a cura di), *Ambiente, territorio e beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, ESI, 2006, p. 3 ss.

Consigli regionali entro i limiti di quanto necessario alla cura di interessi distinti («funzionalmente collegati», «ulteriori») rispetto a quelli *stricto sensu* ambientali, il cui «carattere unitario» ne giustificava, invece, la riserva «[a]llo Stato» (§ 33.2, II cpv.). Tale ricostruzione pose le basi per un lungo periodo di «instabile ambiguità» nel modo d'intendere il riparto di competenze in materia<sup>33</sup>, con progressivo avanzamento della concezione “materiale” dell’ambiente, risaltante dalla lettera dell’art. 117 Cost., rispetto a quella “valoriale”, aperta alla condivisione<sup>34</sup>. Invero, quest’ultima non è stata formalmente abbandonata, figurando anche in pronunce recenti<sup>35</sup>, ma ciò non ha impedito un complessivo declino dell’autonomia regionale in tale ambito, se non a fronte dell’art. 117, co. 2 Cost. (che la escluderebbe del tutto), quantomeno rispetto al periodo ante-Riforma. Emblematica di tale evoluzione fu la sentenza n. 367/2007, con cui la Consulta capo-

<sup>33</sup> N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali*, in *Federalismi*, n. 13/2023, p. 285, cui cfr. analogamente la «fortissima dose di ambiguità» lamentata da P. CARETTI - V. BONCINELLI, *La tutela dell’ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, in *Giur. cost.*, n. 6/2009, p. 5191.

<sup>34</sup> Lo rileva, con particolare riferimento ad alcune pronunce del 2008, R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, in *Corti supr. e salute*, n. 2/2019, p. 309. Secondo parte della dottrina, le due «visioni» dell’ambiente non sarebbero in conflitto: v. G. VIVOLI, *La modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione: una svolta storica per l’ambiente o “molto rumore per nulla”?*, in *Queste Istituz.*, n. 1/2022, p. 21, ed ulteriori rinvii.

<sup>35</sup> V. *ex multis* C. cost., sentenza 20 luglio 2021, n. 158, § 4.2, cui cfr. tuttavia la «difficoltà» a «conciliar[le]» evidenziata da C. Sartoretti, *La tutela dell’ambiente nella giurisprudenza costituzionale: un problema concettuale non risolto?*, in L. CUOCOLO - E. MOSTACCI (a cura di), *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni. Vent’anni di giurisprudenza costituzionale sul Titolo V*, Pisa, Pacini, 2023, p. 192.

volve la lettura data fino a quel momento all'art. 9 Cost., affermando che il riferimento al «paesaggio», ivi contenuto, proprio perché attestava l'importanza dell'ambiente per l'intera comunità nazionale, giustificava la prevalenza della legislazione statale volta a preservarlo nei confronti di ogni norma regionale vertente su materie concorrenti o, persino, residuali<sup>36</sup>.

È significativo che nella giurisprudenza costituzionale dell'ultimo ventennio l'ambiente abbia perso la propria natura di «bene immateriale»<sup>37</sup>, divenendo, piuttosto, un «bene della vita, materiale e complesso»<sup>38</sup>. Se ne è consumato, così, un sostanziale distacco dallo Stato-ordinamento, comprensivo degli enti territoriali<sup>39</sup>, a favore dello Stato-persona, che infatti - richiamando alcune pronunce - rimane l'unico soggetto costituzionalmente legittimato a sollecitarne il ripristino, ove danneggiato<sup>40</sup>, ed a rego-

<sup>36</sup> Sentenza 7 novembre 2007, n. 367, § 7.1, annotata da D. TRAINA, *Il paesaggio come valore assoluto*, in *Giur. cost.*, n. 6/2007, p. 4075 ss. La Corte menziona, in particolare, la competenza concorrente in materia di «governo del territorio» e «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» (IV e V cpvv.).

<sup>37</sup> C. cost., sentenza 30 dicembre 1987, n. 641, § 2.2; ordinanza 12 aprile 1990, n. 195

<sup>38</sup> V. in particolare la sentenza 14 novembre 2007, n. 378, § 4, I cpv., anche nella nota di F. BAILO, *Rifiuti e conservazione degli habitat naturali: una riconferma (ma non troppo!) della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, in *Giur. it.*, n. 7/2008, p. 1631 ss.

<sup>39</sup> Cfr. C. cost., sentenza n. 641/1987, cit., XIII cpv., e ordinanza 12 aprile 1990, n. 195.

<sup>40</sup> In questo senso C. cost., sentenza 1° giugno 2016, n. 126, § 5.1 ss., che infatti giudica compatibile con la Costituzione l'accentramento della legittimazione ad agire per il risarcimento del danno ambientale al solo Ministero (art. 311 cod. amb.) e la soppressione di quella precedentemente riconosciuta dall'art. 18 legge 8 luglio 1986, n. 349, agli enti territoriali interessati. Sul tema v. per tutti M. BETZU - S. ARU, *Il risarcimento del danno ambientale tra esigenze unitarie e interessi territo-*

larne l'utilizzo<sup>41</sup>. Per contro, alle Regioni rimane la possibilità di legiferare solo su singoli «componenti o aspetti» del bene in esame, e comunque solo per la cura di interessi «diversi» dalla relativa conservazione<sup>42</sup>, che le leggi regionali possono tuttalpiù «lambire» come «effetto indiretto e marginale»<sup>43</sup>.

Più in dettaglio, spetta allo Stato la fissazione di standard uniformi di tutela ambientale, che ciascuna Regione resta, poi, libera di derogare *in melius*<sup>44</sup>. Tale regola subisce, tuttavia, molteplici eccezioni. Anzitutto, la competenza regionale, sia essa concorrente o residuale, resta paralizzata tutte le volte in cui l'oggetto della disciplina rientri «all'interno dell'ambiente come bene unitario», p. es. in tema di pesca, smaltimento dei rifiuti ed aree protette<sup>45</sup>. Ciò vale, peraltro, anche per le Regioni a Statuto speciale, posto che la Corte tende ad interpretare gli standard ambientali come espressione di «riforme economico-sociali», in grado di limitare la potestà legislativa cd. primaria di cui godono tali Enti<sup>46</sup>. Anche in tali materie opera, inoltre, il meccanismo della cd. attrazione in

---

*riali*, in *Giur. cost.*, n. 4/2016, p. 1520 ss.; tra i civilisti, U. SALANITRO, *Il danno ambientale tra interessi collettivi e interessi individuali*, *ibid.*, n. 1/2018, p. 246 ss.

<sup>41</sup> C. cost., sentenza n. 378/2007, cit., § 4, IV cpv.; più di recente, cfr. C. cost., sentenza 7 ottobre 2021, n. 189, § 5.2.

<sup>42</sup> Sentenza n. 378/2007, cit., § 4, VI cpv.

<sup>43</sup> Sentenza 18 giugno 2008, n. 214, § 3; l'orientamento si è definitivamente consolidato a partire dalla successiva sentenza 5 marzo 2009, n. 61, § 4.

<sup>44</sup> V., tra le altre, C. cost., sentenze 31 ottobre 2012, n. 244, § 3, e 10 aprile 2014, n. 86, § 3, cui *adde*, più di recente, le sentenze 17 febbraio 2021, n. 21, § 4.1, e 5 maggio 2021, n. 86, § 8, II cpv.

<sup>45</sup> Per una nutrita rassegna delle pronunce che esprimono tale orientamento, a far data, almeno, dalla nota sentenza 6 aprile 2005, n. 135, § 3.2, si rinvia a R. BIFULCO, *Una rassegna*, cit., p. 310, da cui è tratto il passo richiamato nel testo.

sussidiarietà, di cui il legislatore statale si è avvalso per monopolizzare, di fatto, un settore di competenza concorrente e ad alto impatto ambientale, qual è quello dell'«energia», con particolare riferimento a ricerca e trasporto degli idrocarburi<sup>47</sup>.

Ed ancora, l'intervento dei Consigli regionali resta escluso, anche in senso migliorativo, quando ciò pregiudicherebbe il «punto di equilibrio» individuato dal Parlamento nel bilanciare la salubrità dell'ambiente con ogni altro interesse, pur se afferente a materie elencate nel terzo o nel quarto comma dell'art. 117 Cost., alla luce del «preminente interesse nazionale» all'«unitarietà» e all'«omogeneità» dell'ordinamento in determinati ambiti<sup>48</sup>. In queste ipotesi, parte della dottrina ha ravvisato una «palese violazione della parità delle armi» tra i due livelli di governo, posto che di fatto si riconosce ad uno di essi, quello statale, «i confini

---

<sup>46</sup> Cfr. C. cost., sentenza 2013, n. 238, § 2.1.1, annotata da R. TUMBILOLO, *Tutela dei beni ambientali e riparto di competenze tra Stato e Regioni a statuto speciale*, in *RGA*, n. 1/2014, p. 39 ss., cui cfr., in tema di paesaggio, la sentenza 2020, n. 130, § 3.3, con nota di A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici*, in *Reg.*, n. 3/2021, p. 659 ss.

<sup>47</sup> V. ad esempio, seppur formalmente risolutiva di un conflitto di attribuzione, la sentenza 14 luglio 2017, n. 198, anche nel commento di P. COLASANTE, *La giurisprudenza costituzionale e il "labirinto" del riparto delle competenze in materia di idrocarburi*, in *Oss. cost.*, n. 6/2019, p. 193 ss. Com'è noto, il cd. principio di trascinamento delle competenze, frutto di un'interpretazione sistematica degli artt. 117 e 118 Cost., risale a C. cost., sentenza 1° ottobre 2003, n. 303.

<sup>48</sup> C. cost., sentenze 29 gennaio 2005, n. 62, § 16, III cpv., e n. 307/2003, cit., § 7, II cpv., concernenti, rispettivamente, smaltimento dei rifiuti pericolosi e impianti di radiocomunicazione. Più di recente v. anche la sentenza 15 maggio 2020, n. 88, § 4.2., III cpv., con nota di G. D'AMICO, *Livelli più elevati di tutela o punto di equilibrio?*, in *Reg.*, n. 1-2/2021, p. 327 ss.

competenziali» dell'altro<sup>49</sup>.

Più in generale, a marcare la distanza dalla situazione di “sostanziale concorrenza” di competenze maturata prima della Riforma<sup>50</sup> vi è il fatto che in materia ambientale - sempre secondo gli odierni orientamenti della Corte - le Regioni non possono né riprodurre disposizioni statali né, tantomeno, supplirle in via provvisoria, quand'anche mancanti o lacunose<sup>51</sup>.

Il quadro che ne deriva, benché sufficientemente definito sul piano delle enunciazioni di principio e, quindi, in astratto, in concreto finisce per essere gravato da una «continua incertezza sistemica» e da ripetute «oscillazioni»<sup>52</sup>, con riguardo sia per l'effettiva esercitabilità della competenza sui singoli profili ambientali (principio di prevalenza, trascinamento “verso l'alto” per sussidiarietà), sia per la derogabilità (o meno) della disciplina statale, la cui natura di «punto di equilibrio» dipende da valutazioni eminentemente politiche, sottratte allo stesso sindacato di costituzio-

---

<sup>49</sup> N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale*, cit., p. 286.

<sup>50</sup> In questo senso ancora R. BIFULCO, *Una rassegna*, cit. p. 310, con precipuo riferimento al divieto di legislazione regionale suppletiva (v. subito nel testo).

<sup>51</sup> V. rispettivamente C. cost., sentenze 2014, n. 259, § 3.3 (con precipuo riferimento ai beni culturali), e 15 aprile 2019, n. 86, § 2.7.1 ss., con nota di C. PELLEGRINO, *Ambiente ed Energia: la Corte costituzionale conferma i suoi orientamenti e il suo ruolo di supplenza ermeneutica*, in *Forum Quad. Cost. Rass.*, n. 7/2019, p. 1 ss.

<sup>52</sup> In questi termini, rispettivamente, N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale*, cit., p. 185, e L. SANCILIO, *Il riparto di competenze legislative e di funzioni amministrative tra Stato e Regioni in materia di tutela dell'Ambiente*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4/2023, p. 16, la quale ultima, pur astenendosi da posizioni particolarmente critiche, osserva che «in ogni sua sentenza, la Corte costituzionale predilige l'aspetto oggettivistico della materia, piuttosto che quello finalistico, o viceversa, a seconda del caso concreto».

nalità<sup>53</sup>. In dottrina, anche alla luce delle ultime *Relazioni annuali sulla giurisprudenza costituzionale* pubblicate dalla Corte, l'impressione che se ne ricava è, comunque, piuttosto chiara, nel senso di una certa «pervasività della competenza legislativa statale rispetto all'autonomia legislativa regionale»<sup>54</sup>, in ragione sia dell'alta percentuale di accoglimento delle questioni di legittimità sollevate dal Governo nella materia *de qua* (61% nel quinquennio 2015-2020), sia della «tendenza espansiva della Corte a riconoscere *standard* [ambientali] non derogabili (neppure) *in melius*»<sup>55</sup>.

La medesima tendenza al ri-accentramento dei poteri di decisione normativa sull'ambiente si rinviene anche nello specifico settore delle aree protette, che la giurisprudenza costituzionale ascrive, pacificamente, alla competenza esclusiva dello Stato<sup>56</sup>. Tuttavia, ai fini di queste considerazioni va osservato che l'evoluzione registrata da tale disciplina presenta alcune vistose sfasature rispetto all'evoluzione del riparto *ex art.* 117 Cost., come si avrà modo di chiarire nei paragrafi che seguono.

<sup>53</sup> Com'è noto, per consolidata giurisprudenza la Corte costituzionale può sanzionare l'eventuale irragionevolezza delle norme sottoposte al suo vaglio solo quando essa è «manifesta», lasciando per ciò stesso residuare un certo grado di incertezza: v., *ex multis*, C. cost., sentenza 11 gennaio 2023, n. 40, § 5.2, anche nella nota di F. BRANCA, *Sentenza n. 185 del 2021 e sentenza n. 40 del 2023: identici principi e applicazioni opposte*, in *Giur. cost.*, n. 3/2023, p. 1425 ss.

<sup>54</sup> N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale*, cit., p. 280, cui si rinvia anche per una sintesi degli ultimi dati a partire dal 2011 (*ibid.*, p. 278 ss.). Nello stesso senso L. SANCILIO, *Il riparto di competenze*, cit., p. 8

<sup>55</sup> Ancora N. PIGNATELLI, *op. cit.*, p. 280 e p. 287.

<sup>56</sup> V. in particolare la sentenza 6 giugno 2010, n. 193, § 2, cui cfr., con riferimento alle Autonomie speciali, la sentenza 11 maggio 2017, n. 103, § 4.

#### 4. Il ruolo delle Autonomie territoriali nella legislazione sulle aree naturali protette.

Il Titolo I della legge n. 394/1991, che riunisce i «Principi generali» della legislazione sulle aree naturali protette, rispecchia l'iniziale atteggiamento di apertura verso l'autonomia regionale già poc' anzi riscontrato. Ad esempio, esso incoraggia il ricorso a «forme di cooperazione e di intesa» verticali (art. 1, co. 5), con particolare riguardo per i patti territoriali e gli accordi di programma, promossi e finanziati a livello ministeriale (art. 1-bis)<sup>57</sup>. Coerentemente, l'art. 2, nel definire le diverse tipologie di aree (parchi naturali, riserve naturali, aree marine), non solo prevede l'esistenza di zone di rilievo naturalistico locale, demandandone l'individuazione alle singole Regioni, ma stabilisce che persino «la classificazione e l'istituzione» di quelle statali debbano farsi «d'intesa» con le Regioni interessate (comma 7)<sup>58</sup>. Ed ancora, una volta deliberata l'istituzione di una riserva o di un parco, lo Stato è tenuto ad interpellare le Regioni sulla relativa perimetrazione, mediante proposta di intesa o richiesta di parere, a seconda che si tratti di Enti ad autonomia speciale oppure ordinaria (artt. 8 e 18)<sup>59</sup>. Anche i confini delle aree marine possono essere tracciati

<sup>57</sup> Sui primi, cui gli enti territoriali possono fare ricorso per agevolare l'attuazione di «programm[i] di interventi caratterizzat[i] da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale» (art. 2, co. 203 legge 23 dicembre 1996, n. 662), v. per tutti A. CARIOLA, *I patti territoriali*, in *Oss. fonti*, 1998, p. 311 ss., e L. LANZONI, *La funzione costituzionale dei patti territoriali*, in *AmbienteDiritto.it*, 2009, § 1 ss., oltre all'ampia trattazione di R. CUONZO, *La programmazione negoziata nell'ordinamento giuridico*, Padova, Cedam, 2007, p. 213 ss.

<sup>58</sup> In precedenza era previsto il coinvolgimento delle sole Regioni speciali e delle Province autonome, ai sensi del co. 6.

<sup>59</sup> Per la perimetrazione delle aree marine l'art. 18, co. 1-bis, introdotto nel 2001, contempla inoltre la possibilità di stipulare appositi «accordi generali» tra Regioni e Ministero.

congiuntamente dai due livelli di governo, con «accordi generali» (art. 18, co. 1-bis).

Infine, è indicativo di una certa sensibilità per le ragioni dell'autonomia il fatto che nel 1997 la soppressione dell'allora Comitato per le aree naturali protette, organo essenzialmente interministeriale, ha coinciso col trasferimento delle relative funzioni programmatiche alla Conferenza Stato-Regioni<sup>60</sup>.

Rispetto a queste previsioni, risalenti per lo più al testo originario, quelle successive appaiono distoniche, essendo, in effetti, il risultato di modifiche che ne hanno alterato profondamente la *ratio*. Ad esempio, mentre all'inizio ciascuna Regione poteva negoziare con lo Stato la nomina dei presidenti dei Parchi ricadenti nel proprio territorio, a partire dal 2020 essa può solo scegliere all'interno di una rosa di tre candidati predisposta dal Ministro dell'Ambiente. Qualora la scelta non venga effettuata entro un mese, p. es. per la mancata unanimità dei Governi regionali interpellati, il Ministro può procedere a propria discrezione, «sentite le Commissioni parlamentari competenti» (art. 9)<sup>61</sup>. Resta, quindi, esclusa la proponibilità di eventuali candidati alternativi, che in origine il Ministro era, invece, tenuto a considerare in forza del principio di leale collaborazione. Invero, tale *vulnus* all'autonomia regionale non può considerarsi sanato dal coinvolgimento delle Camere, sia per la consonanza politica che fisiologicamente esiste tra maggioranza parlamentare ed Esecutivo, sia, soprattutto, perché nessuna di esse è rappresentativa di interessi territoriali.

Sempre con riferimento all'Ente Parco, l'art. 10 prevede che

---

<sup>60</sup> V. l'art. 7, co. 1 decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

<sup>61</sup> Cfr. le modifiche apportate dall'art. 55 decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, come a sua volta emendato, in sede di conversione, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

Regioni ed enti locali designino la metà dei membri del Consiglio direttivo, mentre debbano essere «sentite» sulla scelta degli altri. Tuttavia, nel 2020 è stato introdotto un termine di trenta giorni, scaduto il quale il Ministro può procedere unilateralmente alle proprie nomine. Qualora, poi, l'organo non si riunisca entro quarantacinque giorni, i relativi poteri vengono esercitati per sei mesi dal solo Presidente, che, come rilevato, è di scelta sostanzialmente ministeriale (art. 9, co. 4). Altra novella ha riguardato le ipotesi di ritardo nell'adozione Regolamento o del Piano di gestione del parco, così come quella di contrasti tra Regioni ed Ente Parco sull'elaborazione del Piano pluriennale economico e sociale. In entrambi i casi, infatti, detti documenti possono ora essere adottati in via sostitutiva - rispettivamente - dal Ministro (artt. 11, co. 1 e 12, co. 4) e dal Consiglio dei ministri (art. 14, co. 3)<sup>62</sup>. Lo Statuto dell'Ente è approvato con decreto ministeriale su proposta del Consiglio direttivo, mentre in passato si richiedeva il raggiungimento di accordi con le Regioni (art. 9, co. 8-bis).

La medesima disciplina si applica, in linea di principio, anche alle aree marine, dalla cui gestione gli enti territoriali possono, però, essere esclusi del tutto, su decisione del Governo (art. 20)<sup>63</sup>.

## **5. *Segue.* Le ragioni di un anacronismo.**

---

<sup>62</sup> Disposizioni modificate, anch'esse, nel 2020. Va rimarcato che l'art. 11, co. 6 abilita il Ministro ad approvare definitivamente il Regolamento, già deliberato dall'Ente, decorsi tre mesi dalla proposta di intesa con le Regioni interessate, quand'anche la stessa non sia stata raggiunta.

<sup>63</sup> In tal caso, a norma dell'art. 19 l'area è affidata all'apposito Ispettorato del Ministero dell'Ambiente, ad una Capitaneria di porto o a soggetti privati. L'unica eccezione è prevista dal comma 2 del medesimo articolo, il quale stabilisce che «qualora un'area marina protetta sia istituita in acque confinanti con un'area protetta terrestre, la gestione è attribuita al soggetto competente per quest'ultima».

Da quanto appena richiamato emerge chiaramente come la disciplina delle aree protette di rilievo nazionale sia rimasta improntata ad una concezione dell'ambiente come competenza concorrente ancora per molti anni dopo la formale "statalizzazione" della stessa nel nuovo testo dell'art. 117 Cost. ed il successivo, graduale *revirement* della giurisprudenza costituzionale. Per contro, puntuali contrazioni dell'autonomia regionale si erano registrate già negli anni Novanta del secolo scorso, quindi ben prima della Riforma.

Ora, l'ipotesi che tali sfasature temporali siano addebitabili a mera trascuratezza da parte del legislatore, che pure potrebbe formularsi, è contraddetta dal fatto che le novelle non si sono limitate ad un mero recepimento del testo costituzionale. A ben vedere, nel 2020 il Parlamento ha, sì, ridotto il "peso" di Regioni ed enti locali sulla gestione di parchi e riserve, ma non lo ha azzerato, benché a rigore ciò sarebbe stato coerente col carattere esclusivo della competenza statale *ex art. 117, co. 2, lett. s) Cost.* Inoltre, nella medesima circostanza sono state tenute ferme sia le enunciazioni di principio pro-decentramento, contenute nel Titolo I della legge, sia la stessa figura giuridica dell'area protetta regionale, residuandosi, così, alle Regioni spazi d'intervento ben più ampi di quelli che implicherebbe la mera «valorizzazione dei beni ambientali», *ex art. 117, co. 3 Cost.*<sup>64</sup>. Emblematico, a quest'ultimo riguardo, l'art. 32, co. 1 della legge, che ancora consente a Giunte e Consigli regionali di regolare lo svolgimento di molteplici attività antropiche nelle cd. «aree contigue», ove ciò sia necessario per la «conservazione» del patrimonio geo-floro-faunistico custodito in una riserva (o parco) pur di competenza

---

<sup>64</sup> Per una ricostruzione dell'odierno panorama legislativo in chiave comparata si rinvia a P. BRAMBILLA, *I parchi naturali regionali in Italia*, in *RGA online*, n. 3-4/2019, p. 6 ss.

statale.

Alla base di siffatta cautela da parte del legislatore possono ravvisarsi due fattori. Da un lato, l'esigenza di non disperdere quell'ampio bagaglio organizzativo ed esperienziale che le Autonomie hanno, oramai, maturato in decenni di federalismo amministrativo «ambientale» e sussidiarietà<sup>65</sup>. Dall'altro, la consapevolezza che il nuovo testo dell'art. 117 Cost., pur riservando la «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» allo Stato, ha attribuito alle Regioni taluni ambiti contigui ad essa. Si pensi alle ricadute che la creazione di una riserva naturale può avere sulle attività agricole, industriali e turistiche, nonché, più in generale, sulle dinamiche di sviluppo economico, occupazionale ed infrastrutturale delle zone circostanti, incidendo, così, su materie di indubbia competenza regionale, sia concorrente che esclusiva<sup>66</sup>. Senza contare i nessi, davvero inestricabili, che si configurano tra la «tutela» dell'«ambiente» (statale) e la «valorizzazione» dei «beni ambientali» (regionale)<sup>67</sup>, ed ancora, tra la prima e la «tutela della

<sup>65</sup> V. *supra*, § 2. Sul cd. federalismo ambientale v. in particolare, nel quadro di considerazioni più ampie, D. DE GRAZIA, *La disciplina multi-livello della tutela ambientale e l'allocatione delle funzioni amministrative*, in *Federalismi*, n. 13/2023, p. 315 ss.

<sup>66</sup> Cfr. in particolare i riferimenti operati dall'art. 117, co. 3 Cost. a «tutela e sicurezza del lavoro», «porti e aeroporti civili», «grandi reti di trasporto e di navigazione», produzione, «trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale», «enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale». Agricoltura, turismo e allevamento sembrano riconducibili, invece, al comma successivo.

<sup>67</sup> In dottrina, la distinzione concettuale tra «ambiente» e «beni ambientali» (questi ultimi, concernenti «le sole bellezze di pregio estetico» ossia propriamente «paesaggistiche») è marcata da A. VUOLO, *L'ambiente*, cit., p. 4 ss., cui cfr. già L. CARBONE, *Ambiente, paesaggio e beni culturali e ambientali*, in *Federalismi*, n. 19/2004, p. 11. Si segnala, tuttavia, la tesi di G. M. FLICK, *L'archeologia "pubblica": ovvero come attuare*

salute», l'«alimentazione», la «protezione civile», il «governo del territorio», di cui all'art. 117, co. 3 Cost.

In definitiva, va preso atto che la materia *de qua* presenta un'intrinseca resilienza, per così dire, rispetto ad ogni tentativo di accentramento delle competenze, persino se operato a livello superprimario<sup>68</sup>. Sicché, non pare azzardato affermare che nell'ordinamento costituzionale italiano coesistono due modelli di governo dell'ambiente, tra loro antitetici: uno accentrato, insito nella competenza residuale dello Stato risultante dal “vecchio” art. 117 Cost. e, oggi, dalla lettera del comma 2, lett. s) della medesima disposizione; un altro di carattere, invece, decentrato, che dottrina e giurisprudenza tendono a desumere da un'interpretazione sistematica dell'art. 117 Cost. con gli artt. 9 e 32 Cost. e che, per tal via, “vive” da tempo sul piano della Costituzione materiale. Le modifiche apportate nel 2022 all'art. 9 Cost. sembrano aver definitivamente consolidato proprio questo secondo paradigma, ponendo, al contempo, le premesse per una sua più compiuta armonizzazione col primo.

## **6. Gli spunti offerti dal “nuovo” art. 9 Cost. sul riparto verticale delle competenze in materia ambientale.**

Come già accennato all'inizio di queste considerazioni, la legge costituzionale n. 1/2022 ha introdotto due concetti costituzio-

---

*concretamente l'articolo 9 della Costituzione*, in *Riv. AIC*, n. 4/2015, p. 8, secondo la quale l'interprete si trova nella «impossibilità di distinguere le due competenze, poiché da un lato non c'è tutela senza valorizzazione, dall'altro lato la valorizzazione è il miglior modo di attuare la tutela», sicché la scissione operata dall'art. 117 Cost. avrebbe generato «una prateria senza confini precisi, dove imperversano la “cavalleria” e gli “indiani”» (metafora, rispettivamente, dello Stato e delle Regioni).

<sup>68</sup> Cfr. l'«impossibilità sistemica di separare ciò che è inseparabile», enfatizzata da N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale*, cit., p. 287.

nalmente inediti: l'imputazione "repubblicana" della tutela dell'ambiente, in precedenza circoscritta al solo «paesaggio», ed il carattere "plurale" del patrimonio naturale della Nazione.

Entrambi sembrano offrire validi spunti di riflessione per provare a ridurre, almeno, il margine di incertezza che si è poc' anzi rilevato nel riparto di competenze sulla materia in esame.

*A) L'ambiente come patrimonio della «Repubblica».*

Nel testo originario dell'art. 114 Cost. «la Repubblica si ripart[iva] in Regioni, Province e Comuni». L'omessa menzione dell'ente territoriale per eccellenza, lo Stato, si spiegava con la circostanza che nell'ottica dei Costituenti esso rappresentava il "tutto", di cui le autonomie erano, per l'appunto, delle "parti". Non a caso, tra il primo e le seconde vi era un rapporto che non sarebbe eccessivo ricostruire in termini di supremazia-soggezione: si pensi al controllo parlamentare di merito sulle leggi regionali, nonché al fatto che gli Statuti regionali ordinari erano pubblicati in Gazzetta Ufficiale come allegati di leggi statali<sup>69</sup>. Per contro, la legge costituzionale n. 3/2001, rendendo lo «Stato» soltanto uno tra i molteplici enti che concorrono a costituire la «Repubblica», ha enfatizzato il rapporto di alterità esistente tra queste due figure<sup>70</sup>.

Sicché, elementari esigenze di coerenza sistematica inducono a ritenere che ogni qual volta la Costituzione attribuisca un determinato compito alla «Repubblica», come fa appunto l'odierno art. 9, co. 3 Cost. per la tutela dell'ambiente, al relativo assolti-

<sup>69</sup> V., rispettivamente, l'art. 127, co. 4 Cost. e l'art. 123 Cost., nel testo originario.

<sup>70</sup> Per approfondimenti sul nuovo testo dell'art. 114 Cost., ed in particolare sul cd. principio di equiordinazione degli enti territoriali da esso introdotto, si rinvia a G. DEMURO, *Art. 114*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Milano, Utet Giuridica, 2006, p. 2168 ss.

mento debbono ritenersi vincolati tutti i livelli di governo, ivi compreso quello regionale<sup>71</sup>. Conferme in questo senso si ricavano anche dai lavori preparatori. In Assemblea costituente, infatti, in un primo momento si era proposto di riservare la tutela del «patrimonio artistico e storico della Nazione» allo «Stato», col preciso intento di sottrarla alle istituende Regioni, verso cui larga parte dell’Emiciclo nutriva una certa diffidenza<sup>72</sup>. Tanto è vero che fu proprio l’affievolirsi di tale sentimento, dopo gli accorati interventi degli onorevoli Micheli e Lussu, a determinare la sostituzione del vocabolo con «Repubblica». Identica sorte toccò, a distanza di poche sedute, alla «tutela del paesaggio», la quale, rimasta per un certo tempo “statale”, divenne anch’essa “repubblicana” per effetto dell’accresciuto favore per il decentramento politico<sup>73</sup>.

Infine, con riferimento allo stesso comma 3 dell’art. 9 Cost., spunti ulteriori potrebbero provenire anche dalla nuova riserva di legge statale su «modi e [...] forme di tutela degli animali». Parte della dottrina ha sostenuto che tale inciso non introduce un titolo competenziale ulteriore rispetto a quelli già elencati nell’art. 117, co. 2 Cost., in quanto ciò sarebbe eccentrico rispetto alla rubrica

<sup>71</sup> In questa precisa ottica si collocano, sembra, TAR Lazio, sentenza 13 giugno 2022, n. 7779, e soprattutto TAR Veneto, ordinanza 18 luglio 2022, n. 1170, puntualmente richiamata da V. DE SANTIS, *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos*, n. 1/2023, p. 4.

<sup>72</sup> Sul tema cfr. ampiamente T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Napoli - Torino, ESI - Università di Torino, 2020, p. 11 ss.

<sup>73</sup> I Costituenti avevano ben chiara la differenza intercorrente tra Stato-persona e Stato-ordinamento, come evidenziato da F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, Bologna - Roma, Zanichelli - Soc. ed. Foro Italiano, 1975, p. 456, cui si rinvia anche per puntuali riferimenti ai lavori preparatori.

di questa prima parte della Costituzione, riservata a norme di principio<sup>74</sup>, ed inoltre contrasterebbe con la decisione, da parte del Parlamento, di non modificare direttamente il testo dell'art. 117 Cost., come pure era stato proposto<sup>75</sup>.

Invero, tale ricostruzione non è del tutto pacifica<sup>76</sup>; tuttavia, ove la si condivida può trarsene la conferma, seppur indiretta, di quanto si è poc'anzi osservato circa la *ratio* filo-autonomista della novella. E infatti, se la tutela degli animali non costituisce una materia a sé ed è, comunque, di competenza statale, ne deriva che essa deve potersi ricondurre ad almeno una delle "etichette" elencate all'art. 117, co. 2 Cost. Ragionando in questi termini, ed una volta esclusi i quattro lemmi afferenti a concetti che la lettera dell'art. 9 Cost. tiene distinti («cultura», «paesaggio», «ambiente», «ecosistema»), il campo sembra restringersi a due soli: «giurisdizione» e «ordinamento [...] penale» (comma 2, lett. l). Del resto, dal 2004 il Codice penale sanziona già diverse fattispecie

<sup>74</sup> Lo osservano D. CERINI - E. LAMARQUE, *La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione*, in *Federalismi*, n. 24/2023, p. 59 ss., cui cfr. le analoghe considerazioni svolte già da A.-O. COZZI, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE online*, n. 4/2021, p. 3401.

<sup>75</sup> Cfr. D. CERINI - E. LAMARQUE, *op. cit.*, p. 49 ss.

<sup>76</sup> Cfr., seppur a fronte di forti perplessità, M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum Quad. Cost. Rass.*, n. 3/2021, p. 304, adeguatamente ripreso da M. OLIVI, *L'art. 9 della Costituzione e la tutela degli animali selvatici*, in *AmbienteDiritto*, n. 4/2022, p. 12; ed ancora adde G. MARAZZITA, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni*, in *Istituz. del Federalismo*, n. 4/2022, p. 895, e D. VITALE, *Tutela degli animali e riforma costituzionale. Fondamenti ideologici e prospettive evolutive per una impostazione «eco-personalista»*, in *AmbienteDiritto*, n. 1/2023, p. 35.

lesive del benessere degli animali (art. 544-bis ss.), il cui novero, proprio sulla base del nuovo dettato costituzionale, potrebbe, ora, essere ampliato<sup>77</sup>. Sicché, se l'unica volta in cui l'art. 9, co. 3 Cost. utilizza la parola «Stato» lo fa per riservare a quest'ultimo la possibilità di intervenire in una sfera, quella penalistica, che è pacificamente estranea alla competenza delle Regioni, frenando così le interferenze che esse avrebbero potuto essere tentate di esercitarvi proprio in virtù della trasversalità degli interessi in gioco<sup>78</sup>, *a contrario* le proposizioni impositive di obblighi in capo alla «Repubblica» possono ragionevolmente riferirsi non solo allo Stato, ma anche agli altri enti territoriali.

*B) Dal «pluralismo ambientale» al pluralismo istituzionale.*

La legge costituzionale n. 1/2022 ha introdotto nel testo dell'art. 9 Cost. anche i vocaboli «biodiversità» ed «ecosistemi». Ai fini di queste riflessioni, il primo rileva già per il suo significato intrinseco, che evoca la molteplicità delle specie e delle forme di vita originatesi per effetto dei noti processi darwiniani di adattamento e specializzazione. Del secondo va, invece, eviden-

---

<sup>77</sup> Ad esempio, mutando il bene giuridico protetto: non più il solo «sentimento per gli animali», frutto di una concezione ancora antropocentrica, bensì la loro stessa dignità di esseri senzienti. Del pari, potrebbe proporsi l'espunzione della «crudeltà» dagli elementi costitutivi (*id est*, limitativi) delle fattispecie di uccisione e maltrattamento (artt. 544 bis, 544 ter c.p.), ovvero l'abbassamento della soglia di sofferenza che può infliggersi agli animali utilizzati in «spettacoli e manifestazioni» (arg. ex art. 544 quater c.p., che oggi punisce solo chi sottoponga gli stessi a «sevizie» o «strazio»)

<sup>78</sup> Non si tratta di un'ipotesi di scuola: cfr. il caso giudicato da C. cost., sentenza 15 giugno 2023, n. 121, § 5.1 ss., che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge siciliana 3 agosto 2022, n. 15 (*Norme per la tutela degli animali e la prevenzione del randagismo*), nelle parti in cui essa finiva per apprestare un articolato sistema di sanzioni amministrative incidente sulla «sfera di operatività della norma penale».

ziata la declinazione al plurale, a fronte del più comune singolare «ecosistema» già utilizzato, invece, nel testo dell'art. 117, co. 2, lett. s) Cost.<sup>79</sup>

Nel complesso, entrambi i sostantivi sembrano esprimere l'idea che l'ambiente, ancorché possa fondatamente ricostruirsi come bene giuridico «unitario» a fini, ad esempio, processuali o di riparto delle competenze<sup>80</sup>, dal punto di vista materiale si compone di una pluralità di elementi, animati e non, dai cui delicati equilibri dipende la relativa conservazione<sup>81</sup>. In questa prospettiva, del resto, si colloca da tempo anche la legislazione europea, sin dalla Direttiva *Habitat* del 1992<sup>82</sup>, il cui testo è ricco di riferimenti alla varietà degli «*habitat* naturali e seminaturali», all'esigenza di calibrare le scelte di governo per tener conto del diverso grado di vulnerabilità adattativa di ciascuna specie, nonché alla necessità di intervenire mediante azioni mirate, distinte e coordinate, a livello sia centrale (statale, europeo) che periferico (regionale, provinciale, comunale).

Anche sotto tale profilo, emerge l'opportunità di una stretta

---

<sup>79</sup> Si propone in questa sede un'interpretazione utile del testo risultante dalla novella, a prescindere dall'ipotesi, pur ventilata in dottrina, che esso possa essere frutto di un mero difetto di coordinamento con l'art. 117 Cost.: cfr. M. CECCHETTI, *La revisione*, cit., p. 301, e G. VIVOLI, *La modifica*, cit., p. 27.

<sup>80</sup> V. testualmente C. cost., sentenza 4 gennaio 2024, n. 2, § 3.2, ed ulteriori rinvii.

<sup>81</sup> Cfr. G. VOSA, *La tutela dell'ambiente "bene materiale complesso unitario" fra Stato e autonomie territoriali: appunti per una riflessione*, in *Federalismi*, n. 19/2017, p. 22 ss.

<sup>82</sup> Direttiva 92/43/CEE, adottata dal Consiglio il 21 maggio 1992, cui cfr. più di recente la direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla riparazione del danno ambientale, ed il regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, sul contrasto ai cambiamenti climatici.

cooperazione “verticale”, anzitutto sul piano legislativo. Vi è, quindi, un «pluralismo ambientale», frutto dell’intrinseca eterogeneità del bene giuridico considerato e della molteplicità degli interessi ad esso sottesi<sup>83</sup>, la cui corretta gestione presuppone, a sua volta, un pluralismo “istituzionale”, ossia lo sforzo congiunto e coordinato di una pluralità di Enti territoriali. Peraltro, a ben vedere non si tratta neppure di un approccio inedito, posto che esso rispecchia la lettura dell’art. 9 Cost. già a suo tempo adottata dalla Corte costituzionale con riferimento alla tutela del «paesaggio».

### **7. Prospettive di rinnovata partecipazione regionale alla tutela dell’ambiente.**

Naturalmente, i passaggi del “nuovo” art. 9 Cost. appena presi in esame non autorizzano, di per sé, interpretazioni abrogatrici dell’art. 117 Cost. Sotto questo profilo va, quindi, condivisa la tesi, formulata già con riferimento al testo originario dell’art. 9 Cost., secondo cui il mero utilizzo del vocabolo «Repubblica» come soggetto di una proposizione costituzionale non costituisce di per sé «positivo riconoscimento di attribuzioni a soggetti diversi dallo Stato centrale»<sup>84</sup>. E tuttavia, se l’odierno terzo comma dell’articolo 9 non compie alcuna «precisa intestazione di competenze e di ruoli»<sup>85</sup> a ben vedere è così - secondo la lettura che qui si predilige - proprio perché trattasi di una disposizione di

<sup>83</sup> Cfr., anche testualmente, E. SCOTTI, *Semplificazioni ambientali tra politica e caos: la VIA e i procedimenti unificati*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 5/2018, p. 359 ss.

<sup>84</sup> Lo osserva M. CECCHETTI, *Art. 9*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario*, cit., vol. I, p. 232, cui cfr. la censura mossa ai Costituenti da F. MERUSI, *Art. 9*, cit., p. 457, per aver assegnato a Stato ed Autonomie un «compito comune» senza, però, disciplinare il «modo» in cui esso avrebbe dovuto essere svolto.

principio, posta in quella parte della Costituzione che, anche per l'assenza di un preambolo, opera non tanto quale fonte di precetti giuridici puntuali, quanto piuttosto come «tavola dei valori»<sup>86</sup>. Sicché, non sarebbe eccessivo riconoscere all'articolo una funzione quantomeno orientatrice della lettura di quelle altre disposizioni, come l'art. 117, che occupano la Parte II del Testo e che sono deputate, esse sì, ad una prima attuazione dei valori costituzionali mediante previsioni di carattere organizzativo<sup>87</sup>.

Al di là delle ragioni politiche alla base della novella, invero piuttosto diversificate<sup>88</sup>, può affermarsi che l'esigenza di una compartecipazione delle Regioni alle politiche di tutela ambientale, a lungo avvertita dalla Corte costituzionale e dallo stesso legislatore ordinario<sup>89</sup>, trova finalmente nell'art. 9, co. 3 Cost. precisi appigli testuali. Ne derivano tre importanti indicazioni sul piano ermeneutico. La prima è che la competenza esclusiva su «am-

<sup>85</sup> In questi termini, sempre con riferimento al testo precedente alla legge costituzionale n. 1/2022, M. CECCHETTI, *loc. ult. cit.*

<sup>86</sup> La locuzione è stata recentemente utilizzata da A. RUGGERI, *I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva*, in *Cons. online*, n. 2/2022, ntt. 26 e 37, il quale, pur guardando all'intera Carta costituzionale, sembra enfatizzare il ruolo svolto, per l'appunto, dai «Principi fondamentali» (*ibid.*, p. 181 ss.).

<sup>87</sup> Sul nesso, ma anche sulla netta distinzione concettuale, tra norme di principio e norme di organizzazione v. approfonditamente A. BALDASSARRE, *Interpretazione e argomentazione nel diritto costituzionale*, in *Costituzionalismo*, n. 2/2007, p. 6 ss.

<sup>88</sup> Cfr. la ricostruzione che ne fa A. LAURO, *Dalla tutela ambientale in Costituzione alla responsabilità politica (anche) verso le future generazioni? Detti e non-detti di un principio di origine giurisprudenziale*, in *BioLaw J.*, n. 2/2022, p. 134 ss., oltre a quanto già sinteticamente richiamato *supra*, § 1.

<sup>89</sup> Cfr. *supra*, §§ 2 e 4.

biente» ed «ecosistema» contenuta nell'art. 117, co. 2, lett. s) Cost. andrebbe intesa in senso restrittivo, in modo da lasciare spazio, per così dire, ad interventi delle Regioni sulle materie «contigue», senza quelle sovrapposizioni che - come evidenziato - sono oggi risolte dalla giurisprudenza costituzionale in senso per lo più favorevole al legislatore statale. Per contro, e di conseguenza, il lemma «valorizzazione dei beni [...] ambientali» e tutti quelli che rinviano a materie concorrenti o residuali (regionali)<sup>90</sup> andrebbero interpretati estensivamente. In terzo luogo, sembrano esservi le condizioni affinché il Parlamento ricorra all'attrazione in sussidiarietà «verso l'alto» ed alla fissazione di «punti di equilibrio», non derogabili (neppure) *in melius*, solo come *extrema ratio*, in quanto la relativa natura di «vincolo assoluto, rigido», «neutralizza[tore]» di qualsiasi competenza legislativa regionale opererebbe, essa stessa, in deroga alla «regola» della condivisione degli interventi, fissata dal «nuovo» art. 9 Cost. Quest'ultima osservazione sembra di particolare rilievo anche nella prospettiva di un sindacato di costituzionalità su eventuali leggi statali «accentratrici».

Ovviamente, affinché questi criteri possano trovare applicazione è necessario che almeno una materia di competenza regionale sia riscontrabile nel caso concreto. Ad esempio, la regolamentazione delle soglie quali-quantitative delle emissioni elettromagnetiche, se riferita ad aree boschive o, comunque, non antropizzate, difficilmente sfugge alla competenza statale sulla conservazione dell'«ecosistema»<sup>91</sup>. Al contrario, nelle aree urbane la

---

<sup>90</sup> V. il corposo elenco già prospettato *supra*, § 5, testo e nt. 66, oltre all'esempio operato di seguito.

<sup>91</sup> Cfr., seppur isolata, la distinzione concettuale tra «ambiente» ed «ecosistema» elaborata da C. cost., sentenza 23 gennaio 2009, n. 12, § 2.3, VI cpv., anche nella nota di A. MAESTRONI, *Intesa e leale collabo-*

lettura poc' anzi prospettata potrebbe consentire deroghe da parte della legislazione regionale, in forza della competenza concorrente sulla «tutela della salute» (e, quindi, anche nei limiti di eventuali leggi cornice).

Inoltre, poiché l'art. 9, co. 3 Cost. indica alla Repubblica (quindi, anche alle Regioni) che lo scopo da perseguire è la «tutela» di ambiente, biodiversità ed ecosistemi, dovrebbe tenersi fermo l'odierno orientamento della giurisprudenza costituzionale, che subordina l'intervento dei Consigli regionali su queste materie alla condizione che esso innalzi i livelli di protezione. Resta, quindi, escluso in radice un esercizio «al ribasso» della ritrovata autonomia, che non potrebbe fondare, ad esempio, sanatorie edilizie o ulteriore consumo di suolo in aree di elevato pregio naturalistico, come invece è, talora, avvenuto in passato.

In ogni caso, eventuali interferenze del legislatore regionale con quanto deciso dal Parlamento in materia propriamente ambientale dovrebbero essere ragionevoli, ossia proporzionate e rispondenti ad interessi territorialmente differenziati. Diversamente, infatti, si finirebbe per attribuire ai Consigli un indebito potere di «revisione» su valutazioni politico-normative già operate dalle Camere. Tuttavia, nella prospettiva di queste considerazioni può ipotizzarsi che le medesime condizioni dovrebbero essere osservate anche dalle leggi statali che ri-accentrassero la disciplina di determinati settori, a tutela di interessi nazionali geograficamente infrazionabili (p. es. in materia di approvvigionamento energetico)<sup>92</sup>.

---

*razione tra Stato e Regioni nell'istituzione dei parchi nazionali: la Consulta contiene al ribasso le pretese della Regione Sicilia*, in *RGA*, n. 3/2009, p. 489 ss.

<sup>92</sup> Sulla «dimensione territoriale degli interessi» quale criterio di riparto sostanziale tra competenze statali e regionali v. già Per approfondimenti su tale filone giurisprudenziale v. almeno A. COLAVECCHIO, *La tutela*

Alcune pronunce della Corte costituzionale, seppur emanate sotto la precedente formulazione dell'art. 9 Cost., sembrano già offrire spunti in tal senso. Ad esempio, la sentenza n. 198/2018 ha avallato l'accentramento delle procedure di VIA in alcuni settori (grandi snodi marittimi ed aerei, nucleare, idrocarburi, produzione e trasporto di elettricità ad alto voltaggio), ritenendolo non irragionevole a causa dell'importanza strategica di tali opere per il Paese<sup>93</sup>. Se ne può dedurre che, qualora si fosse trattato di opere di rilevanza territorialmente più circoscritta, la competenza (in questo caso, amministrativa) non avrebbe potuto essere sottratta alle Regioni. Più di recente, la sentenza n. 76/2021 ha rigettato una questione di costituzionalità sollevata contro una legge valdostana che, nel riprodurre il divieto codicistico di trasferimento dei rifiuti extra-regione al di fuori «accordi regionali o internazionali» (art. 182, co. 3 cod. amb.), lo aveva limitato alle sole ipotesi in cui mancassero «accordi di programma» ex art. 34 Tuel<sup>94</sup>. Secondo la Corte, a “salvare” la legittimità di tale previsione sarebbe proprio l'esistenza di un «ragionevole interesse» della comunità locale a modulare l'applicazione della normativa statale, adattandola alle specificità del proprio territorio (nel caso di specie, preservare la salubrità di boschi, falde acquifere *etc.*). Per contro,

*dell'ambiente fra Stato e Regioni: l'ordine delle competenze nel prisma della giurisprudenza costituzionale*, in F. GABRIELE - A. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, Cacucci, 2005, p. 72 ss.

<sup>93</sup> Sentenza 14 novembre 2018, n. 198, § 12.3, avente ad oggetto l'art. 7-bis cod. amb., introdotto nel 2017. Sulla pronuncia v. per tutti M. CECCHETTI, *La riforma dei procedimenti di valutazione d'impatto ambientale tra d.lgs. n. 104 del 2017 e Corte costituzionale n. 198 del 2018*, in *Federalismi*, n. 1/2019, p. 6 ss.

<sup>94</sup> Sentenza 21 aprile 2021, n. 76, § 8.1, che pure riserva a tale passaggio una motivazione particolarmente stringata. Restano, quindi, escluse le ulteriori forme di intesa interregionale tipizzate dall'art. 2, co. 203 della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

la medesima decisione ha annullato ulteriori disposizioni che, ponendo limiti eccessivi alla movimentazione dei rifiuti in entrata, finiva per isolare la Regione dal sistema «a rete», scelto dal legislatore statale<sup>95</sup>.

In senso limitativo dell'autonomia regionale va considerata l'esistenza di politiche che necessitano di essere applicate su ambiti geografici ampi, affinché possano raggiungere il proprio scopo e giustificare, così, l'eventuale sacrificio di libertà individuali. Basti pensare all'irragionevolezza di una norma regionale che vietasse lo scarico di determinati liquami nei corsi d'acqua, con conseguente aggravio economico per le imprese, qualora detti fiumi giungessero già gravemente inquinati dai territori limitrofi.

Il livello di governo locale sembra meno adatto di quello statale anche ove il concetto di “ampiezza” della programmazione si interpreti in senso non spaziale, bensì cronologico. Per chiarire quanto appena affermato, occorre considerare che le popolazioni mutano di continuo, sia per il fisiologico ricambio delle generazioni, sia per il susseguirsi di flussi migratori<sup>96</sup>. È, quindi, inevitabile che in ogni momento storico vi sia un certo numero di persone che subiscono le scelte di governanti alla cui elezione esse non hanno avuto modo di partecipare. Ora, l'entità dei mutamenti registrati da ciascuna popolazione in un dato periodo di tempo tende ad essere inversamente proporzionale all'estensione del territorio considerato: un certo numero di nascite, ad esempio, inte-

---

<sup>95</sup> *Ibid.*, § 8.2.2, che pure afferma la piena legittimità costituzionale dell'obiettivo perseguito dalla legge impugnata (la disincentivazione dei conferimenti in discarica). Cfr. in dottrina L. CONTE, *Trattamento dei rifiuti e ruolo delle Regioni: quando è “vietato vietare?”*, in *Forum Quad. Cost. Rass.*, n. 4/2021, p. 150 ss.

<sup>96</sup> Sul tema v. ampiamente E. PUGLIESE, *Migrazioni internazionali e migrazioni interne*, in AA.VV., *L'Italia e le sue Regioni*, vol. IV, Roma, Treccani, 2015, p. 325 ss.

gra una variazione demografica diversa, in termini percentili, a seconda che lo si rapporti al totale dei residenti in una cittadina o a quelli di una metropoli, fin quasi ad azzerarsi se lo si compara al dato nazionale. Ne deriva che, anche sotto questo profilo, sono gli organi di governo statali, dotati di una rappresentatività maggiore e maggiormente stabile nel tempo, a dover compiere le scelte destinate ad incidere sulla conservazione dell'ambiente, specie se ne implicino peggioramenti o trasformazioni definitive o, comunque, reversibili solo in periodi di tempo assai lunghi. Si pensi alla deforestazione, all'imbrigliamento dei corsi d'acqua, allo stoccaggio dei rifiuti pericolosi, al consumo di grandi estensioni di suolo<sup>97</sup>. In quest'ottica, il nuovo richiamo all'«interesse delle generazioni future» potrebbe assumersi, anch'esso, come limite alla flessibilità del riparto di competenze derivante dall'intercorsa “repubblicanizzazione” della tutela ambientale.

In definitiva, ed in sintesi, quella che sembra profilarsi dopo la modifica dell'art. 9 Cost. è una stagione di rinnovata partecipazione delle Regioni all'elaborazione ed alla concreta implementazione delle politiche ambientali, ma non un ritorno a quella “concorrenzialità di fatto” che - come si è avuto modo di evidenziare - per molti anni ha ispirato la giurisprudenza costituzionale in materia. Al contrario, si apre una strada del tutto nuova: Giunte e Consigli regionali si riappropriano di buona parte degli spazi d'intervento formalmente perduti nel 2001, e solo in minima misura già “restituiti” dalla Consulta nell'ultimo ventennio. Tale recupero, però, è subordinato alla condizione che essi siano impiegati in modo proficuo, elaborando, cioè, politiche più efficaci e coerenti di quelle statali rispetto all'obiettivo costituzionale della

---

<sup>97</sup> Su questo tema, invero meritevole di ben più ampia trattazione, si rinvia a P. PIRAS, *Politiche locali*, in M. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2020<sup>3</sup>, p. 65 ss.

salubrità ambientale, mentre è (*rectius*, resta) esclusa in radice la possibilità di attuare politiche “egoiste”, che tutelino il territorio scaricando sul resto del Paese le proprie esternalità negative (si pensi, di nuovo, al tentativo valdostano di scollegarsi dalla rete nazionale di smaltimento degli RSU, sanzionato dalla Corte costituzionale).

### **8. Il «governo del territorio» come spazio privilegiato di partecipazione regionale alla tutela dell’ambiente.**

Scorrendo l’elenco dei titoli di competenza concorrente che, secondo la ricostruzione poc’anzi prospettata, possono giustificare l’incidenza di atti normativi regionali sulla tutela dell’ambiente, particolare rilievo può riconoscersi al «governo del territorio».

Invero, già dal punto di vista semantico i confini tra «governo del territorio» e «tutela dell’ambiente» sono sempre stati piuttosto sfocati<sup>98</sup>. Benché la locuzione figurì nel testo dell’art. 117 Cost. solo dal 2001, in realtà essa era stata impiegata dai giuristi sin dagli anni Settanta<sup>99</sup> per indicare l’accezione sempre più ampia in cui aveva finito per essere utilizzata una terza “etichetta” ancora, ossia l’«urbanistica»<sup>100</sup>.

In un primo momento, l’urbanistica rinviava alle sole compe-

<sup>98</sup> Lo osserva, da ultimo, N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali*, in *Federalismi*, n. 23/2022, p. 270 ss., che già a suo tempo aveva argomentato la «inutilità - *rectius*, impossibilità - di una delimitazione astratta» ed «unitaria» della materia (ID., *Il «governo del territorio» nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 67).

<sup>99</sup> V. diffusamente, tra gli altri, G. MORBIDELLI, *La disciplina del territorio tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 1974, e M. SERNINI, *Il governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 1979, cui cfr. già AA.VV., *La Regione e il governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 1972, *passim*, che pure registra la prevalenza dell’analogà locuzione «politica del territorio».

tenze sull'«incremento edilizio», secondo quanto disposto dall'art. 1 della legge n. 1150/1942 e da ulteriori atti normativi risalenti già all'epoca sabauda<sup>101</sup>. Ad un certo punto, però, parte della dottrina iniziò a ritenere tale definizione troppo restrittiva, specie dopo che, nel biennio 1967-1968, alcuni interventi legislativi avevano attenuato l'originaria distinzione amministrativistica tra aree propriamente “urbane” ed aree rurali, espandendo anche a queste ultime un istituto, la pianificazione territoriale, che per più di un secolo era stato, invece, riservato alle prime<sup>102</sup>.

Di lì a poco sarebbe stato, comunque, lo stesso Governo ad ampliare una volta per tutte i confini della materia: l'art. 80 DPR n. 616/1977 stabilì che «le funzioni amministrative relative alla materia “urbanistica”» dovevano abbracciare ogni aspetto concer-

---

<sup>100</sup> Cfr. il vocabolo «panurbanistica», coniato già da B. CARAVITA - A. MORRONE, *L'ambiente e i suoi confini: urbanistica, paesaggio, sanità, biotecnologie*, in B. CARAVITA (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 47. Per una ricostruzione analitica dei singoli passaggi evolutivi v. ancora N. PIGNATELLI, *Il «governo del territorio»*, cit., p. 1 ss.

<sup>101</sup> Più precisamente l'«edilizia», concernente le sole «disposizioni fondamentali in ordine alle modalità esecutive delle costruzioni» a fini igienico-sanitari e di sicurezza (G. VIGNOCCHI, *Regolamenti edilizi*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIII, Torino, Giappichelli, 1997, p. 64 ss.), era stata disciplinata, in massima parte, dalla legge n. 3702/1859, poi inclusa nell'Allegato A alla legge 20 marzo 1865, n. 2248. Ad essa si affiancò, dunque, la già cit. *Legge urbanistica* del 17 agosto 1942, n. 1150, che all'art. 4 annoverava per l'appunto «[l]e norme sull'attività costruttiva edilizia» tra gli strumenti attuativi della «disciplina urbanistica».

<sup>102</sup> Cfr. l'art. 1 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, modificativo della disciplina del «piano regolatore generale», già introdotta nel testo degli artt. 8, co. 1 e 31 legge n. 1150/1942, cit., dagli artt. 1 e 10 della legge 6 agosto 1967, n. 765 (cd. Legge ponte). In dottrina v. per tutti A. ROMANO, nota editoriale a C. cost., sentenza 24 luglio 1972, n. 141, in *Reg.*, n. 1/1973, p. 99.

nente l'«uso del territorio», ossia «tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo», nonché «la protezione dell'ambiente». Se ne deduce che il governo del territorio, quale “erede” o, meglio, quale nuovo modo di intendere la “vecchia” urbanistica<sup>103</sup>, detiene già, all'interno del proprio corredo genetico, il problema dell'equilibrio tra antropizzazione e conservazione delle risorse naturali, che poi costituisce il nucleo duro della questione ambientale.

Del resto, ciò è coerente con la definizione che, ancora nel 2003, ne ha dato la Consulta, quale competenza a disciplinare «in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività»<sup>104</sup>. Ed è stato sempre il Giudice delle leggi ad affermare più volte che tra la «funzione» di governo del territorio, inteso dai Giudici come sinonimo di «urbanistica», e la tutela dell'ambiente esiste un preciso rapporto di genere a specie<sup>105</sup>. Rapporto sulla cui esatta fisionomia, invero, la sopravvenuta menzione dell'ambiente come materia a sé solleva

<sup>103</sup> Cfr. C. cost., sentenze 1° ottobre 2003, n. 303, § 11.1, e, più di recente, 21 ottobre 2022, n. 217, § 5. Nel medesimo ordine di idee, in dottrina, P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2022<sup>7</sup>, p. 7 ss., cui *adde*, anche per alcuni accenni storico-comparatistici, G. FERRARI, *L'urbanistica tra Stato, Regioni ed enti locali*, in AA.VV., *Dall'urbanistica al governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2020, p. 36 ss.

<sup>104</sup> Sentenza n. 307/2003, cit., § 5, cui cfr. Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, in *Reg.*, n. 2-3/2004, p. 623 ss. Sulla giurisprudenza costituzionale concernente contenuto della materia de qua e «intrecci» con le altre v. l'accurata rassegna di M. CARRER, *Il governo del territorio*, in L. CUOCOLO - E. MOSTACCI (a cura di), *Il riparto di competenze*, cit., p. 128 ss.

<sup>105</sup> V., in particolare, la sentenza 7 ottobre 1999, n. 389, § 9.

forse incertezze, ma che non può neppure negarsi del tutto: come attenta dottrina ebbe modo di osservare all'indomani dell'entrata in vigore dell'odierno Titolo V, il «governo del territorio», pur approdando in Costituzione solo nel 2001, «non nasce dal nulla», bensì «si afferma all'interno delle vicende dell'urbanistica», rispecchiandone l'evoluzione dall'«urbanistica-centro abitato» all'«urbanistica-uso territorio», fino all'«urbanistica-ambiente»<sup>106</sup>. In questa prospettiva, che sembra condivisibile, l'inserimento della locuzione «governo del territorio», distinta da «tutela dell'ambiente», ha solo risposto alla volontà di ripristinare quella corrispondenza tra significante e significato che col DPR 616/1977 era venuta meno, allorché si era forzato, per l'appunto, nell'urbanistica l'intero «uso del territorio». Del resto, tale esigenza era stata avvertita da tempo anche da alcuni legislatori regionali<sup>107</sup>.

Occorre, infine, considerare che l'esistenza di uno stretto legame tra pianificazione territoriale e salubrità dell'ambiente, oltre ad essere stata evidenziata già dai primi commentatori della Riforma del 2001<sup>108</sup>, è ribadita anche in svariati documenti di *soft*

---

<sup>106</sup> In questi termini E. FERRARI, *I Comuni e l'Urbanistica*, in AA.VV., *Il governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 129, adesivamente ripreso da N. PIGNATELLI, *Il «governo del territorio»*, cit., p. 50.

<sup>107</sup> Cfr. l'intitolazione delle leggi regionali che, negli anni Novanta, fornirono la base giuridica all'esercizio dei poteri amministrativi «devoluti» in Toscana (legge 16 gennaio 1995, n. 5: «*Norme per il governo del territorio*»), Basilicata (legge 11 agosto 1999, n. 23: «*Tutela, governo ed uso del territorio*») e Lazio (legge 22 dicembre 1999, n. 38: «*Norme sul governo del territorio*»), cui cfr. i dubbi sulla pertinenza della rubrica dell'art. 80 DPR n. 616/1977, cit., adottati da M. NIGRO, *L'assetto del territorio fra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1988, p. 345.

<sup>108</sup> M. CECCHETTI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in *Federalismi*, giugno 2002, n. p. 7.

*law* approvati dal Consiglio d'Europa<sup>109</sup> e, più di recente, dall'Unione europea<sup>110</sup>.

Può, quindi, auspicarsi un allentamento del rigore con cui la stessa Corte costituzionale si è, talora, sforzata di tenere distinti i due ambiti. Ciò è avvenuto sulla base del cd. criterio «funzionale», avuto riguardo, cioè, per gli «interessi pubblici sottesi allo svolgimento della specifica attività oggetto di regolazione<sup>111</sup>. Così, ad esempio, la disciplina su stoccaggio e smaltimento dei rifiuti, poiché mira a prevenire i danni derivanti dalla dispersione degli stessi nell'ambiente, è stata ricondotta all'art. 117, co. 2, lett. s) Cost., mentre la «localizzazione» degli impianti di trattamento o recupero afferisce al governo del territorio<sup>112</sup>. Tuttavia, qualora interventi in materia propriamente ambientale siano «atti a condizionare in modo rilevante lo stato e lo sviluppo di singole aree», ostacolandone di fatto la pianificazione e la fruizione da parte delle comunità locali in maniera duratura, essi debbono adottarsi con «opportune forme di collaborazione»<sup>113</sup>. Si tratta, a ben vedere, di una formula poco felice, perché suscettibile di

<sup>109</sup> V. la *Carta europea dell'assetto territoriale*, adottata dalla Conferenza dei Ministri per la pianificazione territoriale e regionale del Consiglio d'Europa nel maggio 1983 (c.d. *Torremolinas Charter*).

<sup>110</sup> V. da ultimo l'*Agenda Territoriale 2030*, adottata dai Ministri per la pianificazione territoriale, lo sviluppo e la coesione territoriale dell'UE il 1° dicembre 2020, e la comunicazione della Commissione europea COM(2019) 640 final del 11 dicembre 2019, recante il cd. *Green Deal europeo*.

<sup>111</sup> Cfr. C. cost., sentenza 14 ottobre 2005, n. 383, § 12, IV cpv., e, mutando ciò che è da mutare, anche la sentenza 13 luglio 2011, n. 208, § 7.

<sup>112</sup> C. cost., sentenza 4 dicembre 2009, n. 314, § 2.2., III cpv.

<sup>113</sup> C. cost., sentenza n. 62/2005, cit., § 16. Per approfondimenti si rinvia a M. MENGOZZI, *Il "Governo del territorio" e la sua intersezione strutturale con la "tutela dell'ambiente": linee di continuità e di evoluzione*, in *Federalismi*, n. 15/2017, p. 14 ss.

creare una sorta di “zona grigia”, potenzialmente gravida di conflitti tra diversi livelli di governo, senza alcuna garanzia per la tutela delle popolazioni. Potrebbe essere meglio, quindi, estendere in via interpretativa i confini della materia, valorizzandone l’aggancio concettuale all’«uso» delle risorse e consentendo p. es. la previsione di misure limitative delle emissioni impattanti sulla salubrità delle aree limitrofe (metalli pesanti, percolato).

Del pari, andrebbe accantonata quella «recessività» che, in modo non sempre coerente con le proprie stesse enunciazioni di principio, la Corte ha talora attribuito alla materia *de qua* rispetto ad altri titoli competenziali<sup>114</sup>. Peraltro, non mancano precedenti in cui il Giudice delle leggi si sia già mostrato incline a ricondurre al governo del territorio fattispecie apparentemente estranee ad esso, come p. es. nei settori dell’edilizia sanitaria e popolare, della riqualificazione urbana, dei condoni edilizi, della fruizione delle risorse idriche, degli impianti di gestione dei rifiuti, delle bonifiche, della realizzazione di infrastrutture di rilievo locale<sup>115</sup>, della produzione di energia solare<sup>116</sup>, della concessione di permessi di costruire in aree a rischio di spopolamento<sup>117</sup>. In tutte queste ipotesi la Corte ha, quindi, ammesso la legittimazione di ciascuna Regione a compiere valutazioni proprie, sull’*an* o, più spesso, sulle modalità e sull’intensità dello sfruttamento dei rispettivi am-

---

<sup>114</sup> N. PIGNATELLI, *Il «governo del territorio»*, cit., p. 202, cui si rinvia anche per quadro d’insieme su tali orientamenti.

<sup>115</sup> V. i nutriti riferimenti giurisprudenziali operati da N. PIGNATELLI, *Il «governo del territorio»*, cit., pp. 79-80.

<sup>116</sup> Sentenza 30 luglio 2021, n. 177, § 3.3, la quale ha annullato l’art. 2, co. 1, della legge regionale toscana 7 giugno 2020, n. 82, solo in quanto i limiti che essa stessa opponeva all’installazione di impianti di potenza superiore agli 8000 kw avrebbero dovuto porsi, invece, con atti successivi, di natura amministrativa.

<sup>117</sup> Sentenza 20 dicembre 2019, n. 281 § 2.2.

bienti naturali<sup>118</sup>, con contestuale “arretramento” di altri lemmi (ivi compresa la «tutela dell’ambiente») che avrebbero finito per privilegiare, invece, il legislatore statale.

### **9. Alcune conferme dall’esperienza spagnola. Premessa metodologica.**

L’esperienza maturata in seno ad un regionalismo ancora più “spinto”, quale è quello spagnolo, conferma come un riparto delle competenze sull’ambiente che sia abbastanza flessibile da consentire la partecipazione degli Enti sub-statali, specie per quelle politiche che ricadono nel “governo del territorio”, possa avere risultati positivi, rivelandosi funzionale alla massimizzazione delle tutele ed al ragionevole bilanciamento dei molteplici interessi in gioco.

Com’è noto, le *Comunidades Autónomas*, al pari delle Regioni italiane, godono di potestà sia legislativa che regolamentare, sulla base di elenchi di materie che comprendono, anch’essi, sia la «*protección del medio ambiente*» (art. 148 Cost.), sia l’«*ordenación del territorio*» (art. 149). Invero, la previsione che la tutela ambientale è obiettivo dell’intera «Repubblica», di cui all’odierno art. 9 Cost. it., ricorda da vicino quanto stabilito dall’art. 45, co. 2 Cost. sp., ossia che «l’utilizzo razionale di tutte le risorse naturali al fine di [...] difendere e risanare l’ambiente» grava su ogni «Autorità», indipendentemente dal livello di gover-

---

<sup>118</sup> Cfr., anche per ulteriori rinvii, la sentenza 28 febbraio 2022, n. 45, la quale, pur dichiarando incostituzionale la legge molisana soggetta al suo vaglio, conferma la centralità del piano paesaggistico regionale quale «strumento di ricognizione del territorio [...] non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell’ottica dello sviluppo sostenibile e dell’uso consapevole del suolo» (§ 4.1, I cpv.).

no (statale, regionale, locale) cui essa appartenga<sup>119</sup>. Peraltro, tale lettura è coerente sia col comma 1 della medesima disposizione, che definisce il godimento «di un ambiente adatto allo sviluppo della persona» come diritto assoluto, al cui soddisfacimento sono quindi tenuti tutti gli Enti pubblici, sia con la consolidata giurisprudenza del Tribunale costituzionale, secondo la quale la disposizione vincola qualunque esercizio di *publica potestas* (quindi, anche se da parte non statale)<sup>120</sup>.

Risalta, invero, una differenza di carattere terminologico. Il Testo spagnolo, infatti, allude al patrimonio naturale con un'unica locuzione, «*medio ambiente*». Quello italiano, invece, affianca «ambiente» ed «ecosistema», configurando così due materie distinte, concernenti, la prima, la conservazione dell'*habitat* umano, e la seconda la preservazione degli elementi naturali in quanto tali<sup>121</sup>. Tuttavia, ai fini di queste considerazioni tale scarto non sembra decisivo, sia perché l'art. 117 Cost. it. attribuisce entrambe le materie entrambe alla competenza del medesimo legislatore

<sup>119</sup> In questo senso v., tra gli altri, M. FERNÁNDEZ SALMERÓN - B. SORO MATEO, *La articulación del ordenamiento jurídico ambiental en el estado autonómico*, Barcellona, Atelier, 2002, p. 99 ss., e, sembra, F. VELASCO CABALLERO, *Artículo 45*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER - M. E. CASAS BAAMONDE (a cura di), *Comentarios a la Constitución Española*, vol. I, Madrid, BOE, 2018, p. 1371. Quest'ultimo A., aderendo all'insegnamento di *Trib. const.*, sentenza 23 maggio 2002, n. 126, *FJ 2*, osserva che il «*principio rector*» consacrato nell'art. 45 Cost. «*no hay atribución competencial específica, sino solo un deber finalista que guía el ejercicio de competencias propias*».

<sup>120</sup> V. la sentenza 14 marzo 2000, n. 73, *FF.JJ.* 12 e 13, successivamente ripresa dalla sentenza 5 novembre 2015, n. 233, *FJ 2*.

<sup>121</sup> Cfr. la giurisprudenza costituzionale già richiamata *supra*, nt. 91. Sul tema v. da ultimo le articolate considerazioni di M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice fondamentale della tutela dell'ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, n. 1/2022, p. 446 ss.

(quello statale), sia, soprattutto, per la reciproca interdipendenza che esiste tra uomo e natura. Così, ad esempio, anche a voler ricondurre l'istituzione delle aree protette alla sola «tutela dell'ecosistema», è indubbio che essa sia una misura anche “ambientale”, in quanto impattante sulla qualità della vita delle popolazioni locali (e non solo)<sup>122</sup>.

### **10. Segue. La «protección del medio ambiente» come competenza sostanzialmente comunitaria.**

È interessante osservare che buona parte degli spazi d'intervento di cui quotidianamente fruiscono le *Comunidades Autónomas* in tema di ambiente non riposa su previsioni costituzionali espresse, bensì su consolidate prassi interpretative. A rigore, infatti, l'art. 148, co. 1, n. 9 Cost. stabilisce che alle Comunità di nuova costituzione possano attribuirsi solo competenze «di gestione», cioè amministrative<sup>123</sup>, mentre l'art. 149, co. 1, n. 23 Cost. consente a quelle dotate di autonomia maggiore la sola adozione di «norme di protezione addizionale», per di più entro principi sanciti dal Parlamento.

Senonché, l'art. 148 è, oggi, sostanzialmente inoperante, poiché tutte le Comunità esistenti hanno oramai raggiunto l'autonomia cd. di secondo livello, mentre l'art. 149 è oggetto di una lettura restrittiva. Il Tribunale costituzionale, infatti, è fermo nell'affermare che nella materia *de qua* le *leyes básicas* non assolvono ad una funzione propriamente uniformatrice, bensì deb-

<sup>122</sup> Così, *ex aliis*, C. cost., sentenza 8 febbraio 2019, n. 16, nel quadro di una giurisprudenza costituzionale tuttavia costellata da reiterati «ripensamenti e svolte», come puntualmente rilevato da G. SALERNO, *La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Corti supr. salute*, n. 2/2019, p. 390.

<sup>123</sup> Per approfondimenti v. L. CASADO CASADO, *La recentralización*, cit., p. 140 ss.

bono fissare standard di tutela minimi, che ciascuna Comunità è libera di derogare *in melius*<sup>124</sup>; salva soltanto, secondo parte della dottrina, la necessità che tale sacrificio dell'«unità dell'indirizzo politico» sia giustificato da «circostanze», «bisogni» o «presupposti fattuali» oggettivi, propri di ciascun territorio<sup>125</sup>. Analogamente, benché la maggioranza degli interpreti riconosca all'art. 45 Cost., già poc' anzi richiamato, un effetto ampliativo della sfera d'intervento statale, e benché, soprattutto, la giurisprudenza costituzionale rinvenga in tale disposizione una nozione di “ambiente” semanticamente più estesa di quella utilizzata dagli artt. 148 e 149 Cost.<sup>126</sup>, è pacifico che tale “super-competenza” delle *Cortes Generales* sia solo residuale. Essa, cioè, sarebbe stata prevista al solo scopo di colmare possibili lacune, visto il carattere differenziato e frammentario delle competenze comunitarie, e quindi cederebbe dinanzi a previsioni statutarie che riservino determinati oggetti di normazione al livello di governo inferiore<sup>127</sup>.

<sup>124</sup> *Trib. Const.*, sentenza 19 ottobre 1989, n. 170, FJ 2, cui cfr. in dottrina J. AGUDO GONZÁLEZ, *Las competencias de la Comunidad Europea en materia medioambiental y su incidencia en el ejercicio de las competencias en el ámbito interno*, in *Rev. Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 172 (1999), p. 153, nt. 28, che distingue nettamente l'introduzione di nuove norme di protezione dall'ordinario «svolgimento» di indirizzi normativi statali, cui le Comunità sono solitamente chiamate in presenza di *leyes básicas*.

<sup>125</sup> T. QUINTANA LÓPEZ, *La distribución de competencias en la protección del medio ambiente. Referencia especial a las actividades mineras*, in *Rev. Estud. Admin. Local y Autonómica*, n. 235-236 (1987), p. 545.

<sup>126</sup> In questo senso, da ultimo, *Trib. Const.*, sentenza 17 marzo 2016, n. 53, FJ 2.a), cui cfr. già, in dottrina, J. JARIA I MANZANO, *El concepto constitucional de medi ambiente*, Reus, Cambra de la Propietat Urbana de Reus i Comarques, 2006, *passim*.

<sup>127</sup> Cfr. ampiamente, anche per i ricchi rinvii dottrinali, L. CASADO CASADO, *La recentralización*, cit., p. 109 ss.

A partire dai primi anni Duemila, è proprio verso siffatta «blindatura» delle competenze delle Comunità che si è indirizzata - tra le altre cose - la revisione di quasi tutti gli Statuti allora in vigore<sup>128</sup>. Benché motivata più dall'insofferenza verso le tendenze ri-accentratrici manifestate dal Governo che da un effettivo intensificarsi della coscienza ecologica<sup>129</sup>, l'avvento di disposizioni statutarie particolarmente dettagliate ha posto i rispettivi organi legislativi nella condizione di approcciarsi alla questione ambientale in modo ben più analitico di quanto non avesse fatto, in passato, il Parlamento. Si è, così, superato il generico riferimento costituzionale alla «protezione dell'ambiente»<sup>130</sup>, attingendosi all'oramai ampio dibattito internazionale ed europeo sul cd. «sviluppo sostenibile»<sup>131</sup>. Le nuove formule statutarie impongono

<sup>128</sup> Sull'avvento dei cd. Statuti di terza generazione v. per tutti J. F. LÓPEZ AGUILAR - R. GARCÍA MAHAMUT, *El nuevo Estatuto de autonomía de Canarias: «tercera generación», hecho diferencial y nuevo sistema electoral*, in *Rev. Esp. Derecho Const.*, n. 115/2019, p. 16 ss. Di «blindatura» scrive, tra gli altri, S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, vol. IX, Madrid, BOE, 2015, p. 66 ss.

<sup>129</sup> Sul tema v. ampiamente, con riguardo all'atteggiamento «centripeto» assunto da Madrid a partire già dalla fine degli anni Novanta e del relativo avallo da parte del Tribunale costituzionale, L. CASADO CASADO, *La recentralización*, cit., rispettivamente a p. 40 ss. e p. 374 ss.

<sup>130</sup> Uniche eccezioni la Cantabria, la Galizia e i Paesi Baschi, come risalta dall'art. 25, n. 7, dall'art. 27, n. 30 e dall'art. 11, co. 1, lett a) dei rispettivi Statuti, che ancora riportano la medesima locuzione utilizzata dal Costituente.

<sup>131</sup> V. per tutti L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come common concern*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (a cura di), *Trattato*, cit., p.121 ss.; più di recente, in prospettiva interna, R. BIFULCO, *Le Regioni e la sfida della sostenibilità*, in R. TONIATTI (a cura di), *Le relazioni fra autonomie speciali e Regioni ordinarie in un*

spesso ai rispettivi legislatori di intervenire su questioni specifiche, come il cambiamento climatico, l'inquinamento idrico, atmosferico, del suolo e del sottosuolo, ovvero, ancora, l'effetto serra. In alcuni casi, esse contengono persino indicazioni sulla concreta definizione dell'indirizzo politico (tutela e promozione della biodiversità, applicazione del principio di prevenzione, risparmio energetico)<sup>132</sup>.

Uno degli ambiti in cui la legislazione sub-statale è più fitta è proprio quello delle aree naturali protette. Esse sono solitamente di competenza ripartita<sup>133</sup> e, più di rado, in quella comunitaria<sup>134</sup>. Al riguardo, particolare interesse riveste la previsione contenuta nell'art. 154 St. Canarie, a norma della quale, ferma la competenza esclusiva delle Isole su parchi e riserve, la relativa creazione è rimessa a quanto deliberato da una Commissione paritetica Stato-Comunità.

---

*contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)*, Trento, Università di Trento, 2022, p. 230 ss.

<sup>132</sup> Cfr. rispettivamente, senza pretesa di esaustività, l'art. 70, co. 1, n. 35 St. Castiglia e Leon, l'art. 37, n. 15 St. Canarie e l'art. 9, n. 33 St. Estremadura; l'art. 71, co. 1, n. 7 St. Castiglia e Leon, l'art. 11, n. 5 St. Asturie e l'art. 27, n. 7 St. Madrid; l'art. 144, co. 144, co. 1, lett. i) St. Catalogna; l'art. 144, co. 1, lett. c) St. Catalogna e l'art. 17, co. 2 St. Valencia; l'art. 144, co. 1, lett. f) St. Catalogna; l'art. 18, co. 1 St. Aragona. Per completezza andrebbero, inoltre, richiamati l'art. 22, co. 1, n. 1 e l'art. 5, co. 2, lett. e) degli Statuti delle Città autonome di Ceuta e Melilla, sostanzialmente equiparate alle Comunità.

<sup>133</sup> Artt. 50, co. 1, lett. d) St. Navarra; 32, n. 2 St. Castiglia-La Mancia; 11, n. 2 St. Murcia; 9, n. 1 St. La Rioja; 11, n. 1 St. Asturie; 30, n. 46 St. Baleari; 27, n. 9 St. Madrid; 57, co. 1, lett. e) St. Andalusia; 119, co. 2 St. Catalogna.

<sup>134</sup> Artt. 71, n. 21 St. Aragona; 49, n. 10 St. Valencia; 9, n. 33 St. Estremadura (quest'ultimo, limitatamente alle riserve istituite dalla Comunità).

## 11. *Segue. Gli intrecci tra tutela ambientale e «ordenación del territorio».*

Sempre in parallelo a quanto si è prospettato con riferimento all'Italia, può segnalarsi che dottrina e giurisprudenza spagnole tendono a valorizzare l'esistenza di addentellati tra la tutela dell'ambiente e svariati altri titoli competenziali, desumendone ulteriori "spazi" di autonomia<sup>135</sup>. Alcune di queste materie sono propriamente "correlate" con l'ambiente («governo del territorio», «urbanistica», «edilizia», «turismo», «sport», «tempo libero», «ricerca», «sanità», «miniere», «fonti energetiche», «attività culturali», «opere pubbliche e infrastrutture»), mentre altre investono profili specifici del medesimo bene giuridico, implicando valutazioni su modalità e intensità della relativa conservazione. È il caso, ad esempio, di «agricoltura», «pesca», «allevamento», «risorse idriche», «aree montane», «boschi», «illuminazione costiera» (si pensi al cd. inquinamento luminoso).

In particolare, e per riprendere così un tema su cui ci si è già soffermati, l'«ordenación del territorio» (art. 148, co. 1, n. 3 Cost.) viene abitualmente ricondotta non soltanto alla razionale destinazione dei suoli, bensì anche alla «protección de la naturaleza», la quale ne costituirebbe, anzi, il «núcleo esencial»<sup>136</sup>. Per sino quei giuristi che, aderendo all'orientamento più consolidato

<sup>135</sup> Per approfondimenti si rinvia a v. I. SANTAMARÍA VÁZQUEZ, *El fracking en España. Régimen jurídico y evolución de la jurisprudencia constitucional*, 2019, p. 6 ss., accessibile da [www.comunidad.madrid.es](http://www.comunidad.madrid.es).

<sup>136</sup> In questi termini P. ESCRIBANO COLLADO, *Comunidades Autónomas y ordenación del territorio*, in *Admin. Andal.* n. 3/1990, p. 49, che colloca nel medesimo contenuto minimo anche la «regulación del suelo rústico», la «previsión de obras públicas» e l'«urbanismo» (in senso lato, per distinguerlo dall'identico titolo competenziale menzionato nell'art. 148, co. 1, n. 3 Cost.).

del Tribunale costituzionale<sup>137</sup>, insistono sulla necessità di tenere distinte le due “etichette”, convengono sul fatto che la «componente ambientale» svolga un «ruolo chiave» all’interno di ogni pianificazione territoriale, per la semplice ragione che nessuna comunità umana può svilupparsi in un ambiente insalubre o, comunque, senza una «gestione responsabile delle risorse naturali»<sup>138</sup>. Tali affermazioni sono tanto più pregnanti in quanto proprio il nesso con la protezione dell’ambiente sembra l’unico fattore comune alle pur molteplici definizioni di «ordenación del territorio» tuttora discusse in dottrina<sup>139</sup>. Esse, inoltre, trovano conferma nel diritto positivo: gli artt. 17 ss. della *ley de bases* n. 42/2007, infatti, nel prescrivere a ciascuna Comunità di adottare un proprio *Plan de ordenación de los recursos naturales (PORN)*, pone quest’ultimo in stretta correlazione con i piani di «organizzazione territoriale», mediante un obbligo conformativo<sup>140</sup>.

<sup>137</sup> A far data, almeno, dalla sentenza 10 febbraio 1994, n. 36, *FJ 3*, cui cfr. più di recente la sentenza 14 aprile 2016, n. 73, *FJ 8*.

<sup>138</sup> E. RANDO BURGOS, *La atención al medio ambiente desde la ordenación del territorio: una visión general desde el marco legislativo autonómico*, in *Actual. Juríd. Amb.*, n. 81 (2018), p. 4.

<sup>139</sup> Per una panoramica, che spazia dalla tesi dell’*ordenación del territorio* come sinonimo di “urbanistica” a quella che vi include ogni profilo connesso alla «utilización del espacio físico» e al «bienestar» dei cittadini, v. E. BELDA PÉREZ-PEDRERO, *El uso del concepto «territorio» en la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal constitucional*, in *Rev. Estud. Políticos*, n. 116 (2002), pp. 254-255.

<sup>140</sup> Più precisamente, ai sensi degli artt. 17 ss. della cit. legge 13 dicembre 2007, n. 42, *del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*, i Piani debbono essere elaborati ed approvati nel rispetto di alcune norme di principio dettate dallo stesso legislatore statale e, dunque, uguali per tutte le Comunità. Per approfondimenti v. E. RANDO BURGOS, *La atención al medio ambiente*, cit., p. 13 ss.

Le diverse modalità in cui tali disposizioni hanno trovato attuazione nei singoli ordinamenti comunitari meritano di essere brevemente esaminate, poiché confermano la possibilità di una reciproca integrazione tra politiche ambientali e pianificatorie. In prospettiva *de iure condendo*, esse potrebbero, quindi, rappresentare un utile modello di riferimento anche per il regionalismo italiano.

## **12. Segue. Comunità Autonome ed esperienze di pianificazione territoriale “ecologicamente orientata”.**

Nel corso degli ultimi quindici anni, le Comunità autonome hanno fatto un uso piuttosto diversificato dei *PORN*, attribuendo ad essi molteplici denominazioni e combinandoli con svariati altri strumenti. In sintesi, possono individuarsi quattro modelli di regolazione<sup>141</sup>.

Un primo modello, ancora minoritario, si riviene nelle Isole Canarie e si basa sull'inquadramento di pianificazione ambientale e pianificazione territoriale come declinazioni di una medesima funzione di governo. L'art. 83 della legge canaria n. 4/2017<sup>142</sup>, infatti, stabilisce che all'adozione di Piani distinti *ratione materiae* si affianchi quella di «strumenti di organizzazione generale»,

<sup>141</sup> Ai fini di queste riflessioni sembra utile riprendere, a grandi linee, la classificazione proposta da E. RANDO BURGOS, *La atención al medio ambiente*, cit., p. 21 ss., rinviando alla medesima A. per una più ampia rassegna delle ulteriori tassonomie proposte in dottrina (*ibid.*, p. 18 ss.).

<sup>142</sup> Legge del 13 luglio 2017, *del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias* (in sigla: *LSENC*). Essa ha dato svolgimento all'introduzione di un «*único sistema integrado y jerarquizado*», operata già nel testo originario dell'art. 9, co. 2 decreto legislativo 8 maggio 2000, n. 1 (*Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*). In dottrina v. ampiamente A. JIMÉNEZ JAÉN, *Derecho y políticas ambientales en Canarias*, in *Rev. catalana de dret amb.*, n. 2/2017, p. 16 ss.

chiamati a disciplinare congiuntamente sia lo sfruttamento delle «risorse naturali», sia quello «del territorio». Una distinzione, invero, piuttosto infelice sul piano terminologico, che tuttavia elementi di contesto consentono di ricondurre alla già esaminata giustapposizione tra «protezione dell'ambiente» e «governo del territorio». La medesima disposizione, infatti, riproducendo la norma statale, prevede che in caso di antinomie le determinazioni «ambientali» prevalgono su quelle «territoriali ed urbanistiche».

Maggiormente diffusa è la tendenza a porre l'accento sulla funzione di *ordenación*, ritenendo però che essa già racchiuda in sé quella di *protección*. Ciò avviene, ad esempio, nel Principato delle Asturie, dove il *Plan de ordenación de los recursos naturales* si affianca ad altri piani (*in primis*, quelli urbanistici) secondo criteri di specialità e differenziazione (art. 25 d. lgs. 1/2004), ed inoltre le valutazioni d'impatto ambientale sono inquadrate tra gli «strumenti complementari per l'organizzazione del territorio» (art. 60, co. 4 decr. 28/2007)<sup>143</sup>.

Una variante di questo secondo modello si riscontra in quelle Comunità che rimandano la pianificazione delle misure di tutela ambientale alla programmazione «di settore», concernente, per l'appunto, i singoli ambiti economico-produttivi. Ne deriva un accentuato grado di dettaglio, che per essere proficuo rende di fatto indispensabile la partecipazione delle comunità locali. Paradigmatico, al riguardo, l'art. 21 d. lgs. 2/2015 dell'Aragona, che classifica i *PORN* come sub-categoria delle *Directrices de ordenación territorial*, rimettendovi considerazioni sull'incidenza ecologica di «determinate» attività, economiche o amministrative (apertura di nuovi stabilimenti industriali, concessione di permes-

---

<sup>143</sup> Ci si riferisce, nell'ordine, al decreto legislativo del 22 aprile 2004 e al decreto 4 dicembre 2007, che disciplina l'attuazione del primo a livello regolamentare. Enfasi aggiunta nel testo.

si venatori in aree specifiche *etc.*)<sup>144</sup>.

Altre Comunità ancora, infine, non includono i *PORN* tra gli strumenti di governo del territorio, ma al contempo hanno adottato schemi simili a quelli appena considerati. Ad esempio, la *Directriz de protección del suelo no urbanizable* di La Rioja, benché sia strumento di carattere formalmente «urbanistico-territoriale», tra i propri obiettivi contempla proprio «la protezione [...] degli spazi naturali» (art. 26 legge n. 5/2006). Analogamente, a norma degli artt. 16 ss. della legge valenziana n. 4/2004 i *Planes de acción territorial*, oltre a curare lo sviluppo economico e preservare il patrimonio storico-archeologico della Comunità, debbono provvedere alla conservazione, alla bonifica ed al miglioramento della qualità dell'ambiente e delle acque. Tanto è vero che, pur restando separati dai Piani «ambientali» in senso stretto, essi sono comunque tenuti a coprire per intero la «rete delle aree naturali protette».

### **13. Considerazioni di sintesi ed ulteriori riscontri sul piano interno.**

In sintesi, può senz'altro ribadirsi che la legge costituzionale n. 1/2022 induce ad una rilettura del riparto verticale delle competenze in materia ambientale. In particolare, essa crea i presupposti per una sistematica valorizzazione delle competenze regionali, in tutti i casi in cui esse siano esercitate per accrescere il livello di tutela, ed entro il limite rappresentato da valutazioni di respiro necessariamente più ampio, che continuano ad essere

---

<sup>144</sup> L'atto normativo richiamato nel testo è stato emanato il 17 novembre 2015. Le *directrices especiales* vi figurano come una delle due possibili «modalidades» delle *directrices de ordenación*, accanto a quelle *zonales*; è, inoltre, prevista l'adozione di uno strumento di portata ancora più ampia, la «*Estrategia de ordenación del territorio*».

riservate al Parlamento.

La comparazione ha confermato la concreta praticabilità di tale approccio. Anzi, si è constatato che proprio ponendo l'accento sui nessi tra tutela ambientale ed altre materie, a cominciare dal governo del territorio, si può propiziare l'elaborazione di risposte normative organiche e, quindi, potenzialmente più efficaci, nel quadro di una proficua integrazione delle scelte politico-amministrative tra i diversi livelli di governo. D'altronde, in passato sia la dottrina che la Corte costituzionale italiane si sono già mostrate inclini alla sottoposizione dell'ambiente ad un regime di concorrenzialità *de facto*, seppur sulla base di ricostruzioni che, all'epoca, risultarono incerte sul piano esegetico e, non a caso, furono, poi, abbandonate (ambiente come oggetto di un diritto individuale) o, comunque, ridimensionate (ambiente come "valore", come "non-materia")<sup>145</sup>.

A fronte del graduale accentramento della tutela dell'ambiente registratosi nell'ultimo ventennio<sup>146</sup>, la lettura che qui si propone avrebbe il pregio di portare a compimento, nella materia *de qua*, quella promozione delle autonomie territoriali che ha ispirato la riforma del 2001. Inoltre, la circostanza che tale obiettivo possa

<sup>145</sup> Su tali ricostruzioni v. per tutti C. CHIARIELLO, *Ambiente (diritto all')*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Dig. disc. pubbl. Agg.*, vol. VII, Milano, Utet Giuridica, 2017, p. 22 ss.

<sup>146</sup> Come, peraltro, già a suo tempo pronosticato già in sede parlamentare: cfr. A.S., *Resoconto stenografico della 957ª seduta pubblica (pomerid.)*, 15 novembre 2000, spec. gli interventi dei senatori Rotelli, Castelli e D'Onofrio (p. 45 ss.), e A.C., *Resoconto stenografico della Seduta n. 774 del 20/9/2000*, spec. l'intervento dell'on. Migliori (pp. 59-60). Anche S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, cit., p. 25, lamenta che la riscrittura del riparto di competenze nella materia *de qua* sarebbe avvenuto «senza una particolare consapevolezza, se non quella di accogliere quanto suggerito dai parlamentari che rappresentavano le posizioni delle associazioni ambientaliste, ed i cui voti erano decisivi».

raggiungersi in prospettiva *de iure condito*, ossia mediante un'interpretazione sistematica delle disposizioni già in vigore (artt. 9 e 117 Cost.), consente di evitare le incognite insite in un'eventuale “regionalizzazione” espressa delle competenze ambientali attraverso lo strumento dell'autonomia differenziata (art. 116, co. 3 Cost.), come pure è stato proposto in dottrina<sup>147</sup>.

Nel 2008 l'inopportunità di una gestione interamente accentrata delle politiche ambientali è stata riconosciuta dallo stesso Parlamento, che all'art. 3-quinquies, co. 3 cod. amb. ha impegnato lo Stato ad astenersi dal regolare direttamente le «questioni involgenti interessi ambientali» ogni qual volta «gli obiettivi dell'azione [...] possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo»<sup>148</sup>. Benché tale statuizione, essendo contenuta in una norma di rango primario, non sia vincolante per le Camere, essa opera comunque sul piano ermeneutico, perché obbliga l'interprete a privilegiare, in caso di dubbio, l'applicazione della regolazione regionale.

Più in generale, la tesi della massima partecipazione possibile delle Regioni alla salvaguardia dell'ambiente ben si accorda con la particolare importanza che i siti naturali talora rivestono per le popolazioni locali dal punto di vista economico e cultural-identitario, fino a legittimare pretese civilistiche ad imputazione propriamente collettiva. Ci si riferisce all'antico istituto degli usi ci-

---

<sup>147</sup> V. in particolare S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, cit., p. 35, cui cfr. tuttavia le cautele manifestate da G. MOSCHELLA, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione: uno sguardo al ruolo delle Regioni e alle prospettive di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Dir. reg.*, n. 2/2023, p. 655 ss., e A. CROSETTI, *I rischi dell'autonomia differenziata nel governo del territorio: il caso dei beni forestali*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 4/2023, p. 193 ss.

<sup>148</sup> La disposizione è stata introdotta dal decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, e poi modificata nel 2010.

vici, il cui esercizio è indissolubilmente legato all'integrità degli *habitat*. Istituto che, nel 2017, il legislatore ha persino inteso rivitalizzare con riferimento alla sub-categoria dei «domini collettivi», riconoscendo questi ultimi, per l'appunto, «elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali» e «strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale»<sup>149</sup>. Si sono, così, recepiti gli auspici della Consulta, secondo cui «la conservazione degli usi civici», malgrado i limiti che essi oppongono all'esercizio della libertà d'iniziativa economica in forma individuale, si giustificherebbe proprio «nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio»<sup>150</sup>.

È vero che tale giurisprudenza, ravvisando nella conservazione degli usi un «interesse *unitario* della comunità *nazionale*»<sup>151</sup>, ha finito per comprimere gli spazi della legislazione regionale in materia. E tuttavia, pare significativo che nel 2022 la Corte costituzionale abbia annullato una legge calabrese che predisponeva procedure semplificate per la liquidazione degli usi civici non già

---

<sup>149</sup> Art. 2, co. 1, lett. a) e b), legge 20 novembre 2017, n. 168. Sulla distinzione richiamata nel testo, che riposa peraltro su un bagaglio dottrinale estremamente stratificato e, a tratti, persino sfocato, sia consentito rinviare a M. RUOTOLO, *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare. Il caso degli usi civici*, in *Riv. AIC*, n. 1/2023, p. 82 ss., e S. ORRÙ, *Usi civici*, in *Dig. disc. priv. Agg.*, vol. XI, 2018, p. 479 ss., laddove è lo stesso art. 1, co. 1 della Legge a porre la stessa quale norma attuativa - tra gli altri - dell'art. 9 Cost., come puntualmente rilevato da A. LAURO, *Dalla tutela ambientale*, cit., p. 136, nt. 35.

<sup>150</sup> In questi termini la sentenza 2 dicembre 2021, n. 228, § 4.1, con nota di F. POLITI, *La Corte delinea il regime costituzionale e civilistico dei domini collettivi e definisce la portata della legge n. 168 del 2017*, in *Giur. cost.*, n. 6/2021, p. 2546 ss.

<sup>151</sup> Così già la sentenza 20 febbraio 1995, n. 46, § 3.2 (enfasi aggiunte).

per incompetenza *ratione materiae*, bensì per contrasto con la *ratio* dalla norma statale derogata (la tutela degli ambienti naturali)<sup>152</sup>. Resta, quindi, lecito domandarsi cosa avrebbe statuito la Corte, ove il Consiglio regionale avesse adottato una disciplina più restrittiva, prevedendo p. es. approfondite valutazioni d'impatto ambientale, oneri documentali *etc.* Del resto, la medesima pronuncia rimarca la necessità costituzionale che il legislatore tenga conto dell'«intrecciarsi» di ambiente e paesaggio «con le tradizioni antropologiche e culturali associate ai luoghi»<sup>153</sup>.

In una prospettiva analoga si sono poste, nel 2011, anche le Sezioni Unite della Cassazione, laddove esse hanno affermato che per accertare il regime giuridico degli spazi naturali (nel caso di specie, le valli da pesca venete) il giudice deve tener conto anzitutto dell'attitudine dell'area a soddisfare i bisogni della comunità locale, specie se storicamente consolidata<sup>154</sup>.

#### **14. Luci ed ombre sull'effettiva capacità delle Regioni italiane di contribuire alla tutela dell'ambiente.**

Prima di concludere, sembrano ancora opportune alcune considerazioni. Una volta ammesso che la legge costituzionale n. 1/2022 apra ad una parziale ri-espansione dell'autonomia regio-

---

<sup>152</sup> V. la sentenza 28 novembre 2022, n. 236, § 6, anche nel commento di F. POLITI, *La Corte costituzionale restringe ulteriormente gli spazi del legislatore regionale in materia di usi civici*, in *Giur. cost.*, n. 6/2022, p. 2659 ss.

<sup>153</sup> *Ibid.*, § 5.1.2, cui cfr. ancora C. cost., sentenza 15 giugno 2023, n. 119, § 8.1 ss.

<sup>154</sup> Cass. civ., S.U., sentenze 14 febbraio 2011, n. 3665, e n. 3813, cui cfr. approfonditamente R. LOMBARDI, *Ambiente e mercato: note minime per una nuova prospettiva d'indagine sui beni comuni*, in R. FERRARA - M. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2014, p. 77 ss.

nale, resta da chiedersi se le Regioni italiane sapranno effettivamente avvalersene. In linea di principio, è ragionevole attendersi che i noti meccanismi di responsabilità politico-elettorale siano di stimolo, per gli organi di governo regionali, più di quanto non riescano ad esserlo nei confronti di quelli centrali, caratterizzati da una maggiore “lontananza”, anche fisica, dai cittadini<sup>155</sup>.

Inoltre, l’ordinamento consegna alla cd. società civile strumenti abbastanza incisivi per il superamento di ritardi e inadempienze politico-amministrative. Basti pensare, oltre, ovviamente, alla libertà di organizzare manifestazioni di protesta, campagne di stampa *etc.*, alla legittimazione riconosciuta alle associazioni ambientaliste per quanto concerne l’impugnazione degli atti amministrativi pregiudizievoli per l’ambiente, che la giurisprudenza interpreta peraltro in termini estensivi<sup>156</sup>. A tali associazioni, in quanto portatrici di interessi diffusi, è dato partecipare ai procedimenti concernenti l’ambiente mediante «memorie scritte o documenti» (artt. 9 e 10 legge n. 241/1990), con specifico riguardo per la fase di «dibattito pubblico» sulla realizzazione di opere impattanti «sull’ambiente e sul territorio» (art. 40 cod. app.), e possono altresì chiedere che l’istruttoria su un dato provvedimento di VIA si svolga nelle forme dell’«inchiesta pubblica» (art. 24-bis, co. 2 cod. amb.). Ed ancora, tutti i cittadini hanno il diritto di accedere,

<sup>155</sup> Sul punto sia consentito rinviare, seppur con riferimento ad altra materia, a I. SPADARO, *Decentramento politico e pandemia: spunti per un “regionalismo dell’emergenza”*, in *Riv. AIC*, n. 4/2022, pp. 155-156.

<sup>156</sup> Per effetto di tale *favor* giurisprudenziale, possono oggi ricorrere anche le associazioni non iscritte nell’apposito elenco ministeriale, purché il giudice ne accerti il soddisfacimento di taluni requisiti (in sintesi: *vicinitas*, non occasionalità, rappresentatività). Cfr. l’art. 18, co. 5 legge n. 349/1986, e Cons. St. (AP), sentenza 20 febbraio 2020, n. 6; in dottrina, G. MANNUCCI, *Legittimazione e interesse a ricorrere delle associazioni ambientaliste*, in *Federalismi*, n. 13/2023, p. 394 ss., che ricostruisce lo stato dell’arte anche alla luce dell’intercorsa modifica dell’art. 9 Cost.

anche individualmente, alle informazioni in possesso delle Pubbliche Amministrazioni in materia, nonché di presentare ad esse osservazioni su «piani» e «programmi» aventi «impatti significativi sull'ambiente», come previsto da molteplici disposizioni del Codice dell'ambiente e, a livello internazionale, dalla Convenzione di Aarhus<sup>157</sup>.

Se si guarda alla prassi, tuttavia, lo scenario appare in chiaroscuro. In passato, alcune Regioni si sono effettivamente mostrate capaci di sperimentare soluzioni innovative ed efficaci, poi mutate dal legislatore nazionale. Ciò è avvenuto p. es. nel caso della Legge Merli sul contrasto all'inquinamento idrico, che nel 1976 si ispirò ad una legge lombarda approvata due anni prima<sup>158</sup>, e per l'introduzione di cautele ecologiche nel settore minerario,

<sup>157</sup> V. in particolare, in tema di VIA, VAS, PUA, PAUR e AIA, gli artt. 12, 14, 19, 24, 26-bis, 27, 27-bis e 29-quater cod. amb., nonché gli artt. 4 ss. della *Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione dei cittadini e l'accesso alla giustizia in materia ambientale* (1990), esecutiva in Italia con legge 16 marzo 2001, n. 108. A livello eurounitario la stessa ha trovato attuazione, da ultimo, nel regolamento (CE) n. 1367/2006, cui cfr. CGUE (GC), sentenza 8 novembre 2022, causa C-873/19, *Réception des véhicules à moteur*, annotata da L. MORAMARCO, *La disapplicazione eccentrica del diritto nazionale per contrasto con la Convenzione di Aarhus*, in *Resp. civ. prev.*, n. 2/2023, p. 39 ss. In generale, sul «principio della partecipazione [dei privati] alle decisioni ambientali» v. R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 64 ss., ed ulteriori rinvii, mentre sull'incisività dei vincoli internazionali in materia v. S. PITTO, *Da Aarhus a Escazú e oltre. La lunga marcia della democrazia ambientale*, in S. LANNI (a cura di), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 31 ss.

<sup>158</sup> Il riferimento è, rispettivamente, alla legge 10 maggio 1976, n. 319, ed alla legge regionale 19 agosto 1974, n. 48, la cui legittimità costituzionale fu «salvata» da C. cost., sentenza 21 luglio 1983, n. 225, § 4, proprio sulla base del fatto che il Consiglio lombardo era stato «pressoché costretto» ad intervenire dall'inadempienza delle Camere.

inizialmente adottate solo da Lombardia e Veneto<sup>159</sup>.

Per contro, l'ultima *Relazione sullo stato di attuazione della legge n. 394/1991*, pubblicata nel 2020, delinea un quadro poco edificante<sup>160</sup>. Essa riporta, infatti, numerosi episodi in cui sia l'istituzione di nuovi parchi e riserve, sia la regolare gestione di quelli già esistenti hanno incontrato ostacoli in atteggiamenti inerti, dilatori o, comunque, poco collaborativi da parte degli Enti territoriali, spesso persino in difetto apparenti motivazioni<sup>161</sup>. In tutti questi casi, è stato infine lo Stato a doversi fare parte diligente, mediante sollecitazioni, commissariamenti o la convocazione di riunioni tecniche, ed è solo tale azione di *pressing* politico-istituzionale che ha consentito di preservare aree di acclarato pregio naturalistico che, altrimenti, sarebbero state compromesse.

Ed ancora, nel dicembre 2023 ha suscitato perplessità, anche presso molti giuristi, la decisione del Consiglio regionale abruzzese di ridurre drasticamente i confini di una nota riserva naturale, approvata come emendamento ad una legge di stabilità e senza alcuna preventiva consultazione degli Enti territoriali interessati<sup>162</sup>.

---

<sup>159</sup> Legge reg. Veneto 17 aprile 1975, n. 36 (oggi abrogata), e legge reg. Lombardia 14 giugno 1975, n. 92, cui si deve l'introduzione di un analogo sistema autorizzatorio nel regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443 (cd. Legge mineraria). In dottrina v. per tutti M. VACCARELLA, *La disciplina delle attività estrattive nell'amministrazione del territorio*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 40 ss.

<sup>160</sup> Relativa al periodo 2017-2019. Ai sensi dell'art. 33 legge n. 394/1991 tale documento, indirizzato alle Camere, dovrebbe avere cadenza annuale, ma la relativa elaborazione, affidata al Ministero dell'Ambiente, registra da sempre ritardi e discontinuità.

<sup>161</sup> Cfr. le vicende relative alle ben nove aree di pregio richiamate *ibid.*, p. 9 ss.

<sup>162</sup> V. le diverse censure sollevate nel documento “*Sei ragioni giuridiche per riflettere sulla ripermetrazione ex lege in senso riduttivo della*

Il nodo forse più problematico risiede nel fatto che negli ultimi anni buona parte dei disegni di legge regionali in materia di ambiente è apparsa tesa ad assecondare meri sentimenti campanilistici o di diffidenza verso la realizzazione di specifiche opere, quand'anche privi di fondamento sul piano scientifico<sup>163</sup>. Tuttavia, già nel breve termine siffatte distorsioni potrebbero quantomeno rarefarsi per effetto della tendenza della legislazione statale, puntualmente avallata dalla Corte costituzionale<sup>164</sup>, a riservare le principali scelte pianificatorie ad atti di rango regolamentare (delibere di Giunta, decreti assessoriali), i quali - com'è noto - a differenza di quelli legislativi necessitano di adeguata motivazione. Ciò pare senz'altro apprezzabile, anche se deve auspiciarsi che il contenuto di tali atti sia comunque preventivamente discusso in Consiglio, così da garantire un adeguato tasso di pubblicità e di trasparenza, oltre, ovviamente, al coinvolgimento delle opposizioni.

---

*riserva regionale guidata 'Borsacchio'*”, 8 gennaio 2024, accessibile da [www.unidav.it](http://www.unidav.it) (primo firmatario: prof. G. DI PLINIO).

<sup>163</sup> Ciò è avvenuto con particolare frequenza dei settori dello smaltimento dei rifiuti e degli impianti di telecomunicazione, su cui v. almeno L. CONTE, *Trattamento dei rifiuti e ruolo delle Regioni: quando è “vietato vietare?”*, in *Forum Quad. Cost. Rass.*, n. 4/2021, p. 150 ss. Per contro, sembra condivisibile la tesi di M. CECCHETTI, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche*, cit., p. 21, secondo il quale «nel campo della tutela ambientale», ancor più che in altri, «il rapporto tra politica/azione pubblica, da un lato, e scienza/tecnica, dall'altro, costituisce un binomio inscindibile».

<sup>164</sup> Sentenza 25 luglio 2022, n. 191, annotata da G. IOANNIDES, *La competenza statale in materia ambientale come garanzia del riequilibrio socio-economico tra territori*, in *Giur. cost.*, n. 5/2022, p. 2380 ss., cui cfr., in prospettiva più ampia, G. VIVOLI, *Tutela dell'ambiente e gestione dei rifiuti: la Corte costituzionale tra “materia naturalmente trasversale”, disposizioni regionali programmatiche e riserva di amministrazione*, in *Federalismi*, n. 31/2022, p. 181 ss.

Non vanno, infine, ignorate le questioni legate all'ancora imperfetta attuazione di federalismo fiscale e perequazione territoriale, che continua a penalizzare gli enti sub-statali limitandone la capacità finanziaria e, quindi, anche l'attività di programmazione politica<sup>165</sup>. Anche su questo versante si registrano, comunque, segnali incoraggianti. Nel 2021 il Governo ha, infatti, assunto precisi impegni verso l'Unione europea all'interno del *Piano nazionale di ripresa e resilienza*<sup>166</sup>, per adempiere ai quali nell'agosto 2023 ha ottenuto un'apposita delega legislativa, da esercitarsi entro due anni<sup>167</sup>. Lo stesso slittamento del termine già precedentemente previsto per la completa attuazione dell'art. 119 Cost., dal 2023 al 2026<sup>168</sup>, può interpretarsi come indice di sano realismo, nell'ottica di un fattivo re-inserimento di questi temi tra le priorità dell'agenda politica e parlamentare.

---

<sup>165</sup> Sul tema v. di recente M. BERGO, *L'autonomia di entrata dei Comuni e gli strumenti perequativi: un dramma in tre atti*, in Riv. C. Conti, n. 1/2023, p. 6 ss., e G. TIEGHI, *Repubblica delle autonomie o Repubblica "spaesata"? Federalismo, fiscalità e l'Italian case-law tra Stato e Regioni*, in *Federalismi*, n. 5/2023, p. 106 ss.

<sup>166</sup> V. l'*Allegato riveduto della decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, 10160/21 ADD 1 REV 2, 8 luglio 2021, p. 9.

<sup>167</sup> V. gli artt. 1, 13 e 14 della legge 9 agosto 2023, n. 111.

<sup>168</sup> V. l'art. 1, co. 788, lett. a) della legge 29 dicembre 2022, n. 197, modificativo *in parte qua* dell'art. 2, co. 1 decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68. Il termine iniziale, già più volte prorogato, era fissato al 2013.



## RESPONSABILITÀ INTERGENERAZIONALE PER LA TUTELA AMBIENTALE E GARANZIE GIURISDIZIONALI. IL RILIEVO DELLE AREE PROTETTE

Caterina Adamo

**Abstract [ITA]:** Alla luce del riformato art. 9 Cost. che «*tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni*», il contributo prospetta un cambio di paradigma nel segno della solidarietà globale, dell'etica intergenerazionale e della responsabilità condivisa. In particolare, precisata la peculiare funzione delle aree naturali protette, si propone di esaminare la graduale emersione del principio di responsabilità intergenerazionale e l'eventuale tutela giurisdizionale dei posteri, rintracciando nelle aree protette il modello ideale di coesistenza armonica tra uomo e natura.

**Parole chiave:** articolo 9 Cost., tutela dell'ambiente, principio di responsabilità intergenerazionale

**Abstract [ENG]:** *In light of the reformed art. 9 of the Constitution which «protects the environment, the biodiversity and the ecosystems also in the interests of future generations», the contribution shows a paradigm shift under the banner of global solidarity, intergenerational ethics and shared responsibility. In particular, having clarified the peculiar function of protected natural areas, it aims to examine the gradual emersion of the principle of intergenerational responsibility and the possible jurisdictional protection of posterity, tracing in protected areas the ideal model of harmonious coexistence between man and nature.*

*Key words: Article 9 Const., Environmental protection, principle of intergenerational responsibility*

**SOMMARIO:** 1. Premessa - 2. La funzione delle aree naturali protette: modello di coesistenza armonica tra uomo e natura - 3. L'art. 9 della Costituzione alla luce della revisione costituzionale del 2022: la tutela dell'ambiente in prospettiva intergenerazionale - 4. La graduale emersione del principio di responsabilità intergenerazionale - 5. Meri doveri in capo alle generazioni presenti o situazioni giuridiche attive in capo alle generazioni future? - 6. Considerazioni conclusive.

## 1. Premessa

Le Costituzioni moderne vivono attraverso il tempo ed esprimono la cultura di una realtà sociale.

La modifica dell'articolo 9 della Costituzione ha messo in luce un tema che, nell'ambito della giurisprudenza costituzionale, aveva già trovato attuazione, ossia il principio di responsabilità intergenerazionale. In particolare, la riforma costituzionale approvata in Parlamento l'8 febbraio 2022 ha introdotto - come noto - la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi fra i principi fondamentali della Carta costituzionale individuando quali destinatari di tale tutela, oltre alle generazioni presenti, le generazioni future.

In detto contesto, la tutela dell'ambiente, sorta a livello sovranazionale, è centrale nei progetti previsti nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza<sup>1</sup> che, in attuazione del Next

---

<sup>1</sup>\* C. Adamo - *Dottoranda di ricerca in diritto costituzionale presso l'università degli studi di Catania.*

Il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cd. PNRR, contenente proposte di riforma per il rilancio del Paese, è stato studiato e definito dal Governo e dal Parlamento, su richiesta dell'Unione Europea, per dar corso nel nostro Paese al *Next Generation EU*, adottato, con dotazione di risorse, dalla stessa Unione Europea al fine di dare delle risposte con-

Generation EU, prevede investimenti e riforme per attuare progetti di economia circolare e transizione ecologica. A livello sovranazionale, l'articolo 3 del Trattato sull'Unione Europea prevede che l'Unione «*si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa*», basato «*su un livello elevato di protezione e sul miglioramento della qualità dell'ambiente*» e sulla «*solidarietà tra le generazioni*» e gli articoli 11 e 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea sanciscono rispettivamente che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente debbano essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile, e che la politica ambientale dell'Unione miri alla salvaguardia, alla protezione e al miglioramento della qualità dell'ambiente e della salute umana.

La protezione del paesaggio naturale, in ragione dell'espressa menzione nell'articolo 9 della Costituzione della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, diventa condizione essenziale per garantire la conservazione del territorio e degli equilibri ecologici in favore delle generazioni presenti e future.

Il presente contributo, pertanto, precisata la peculiare funzione delle aree naturali protette rispetto alle quali vengono in rilievo i diritti delle generazioni presenti e future, si propone di esaminare la graduale emersione del principio di responsabilità intergenera-

---

crete alla grave crisi recessiva pandemica e, allo stesso tempo, per dare risoluzione alle debolezze economiche strutturali che da anni risultano presenti in Europa. Peraltro, l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile promossa dall'ONU definisce obiettivi di sviluppo sostenibile da raggiungere entro il 2030 al fine di garantire il benessere, lo sviluppo economico e la protezione dell'ambiente, anche affrontando temi quali la pace, lo Stato di diritto e il buongoverno, essenziali per la promozione e il raggiungimento dello sviluppo sostenibile.

zionale e l'eventuale tutela giurisdizionale dei posteri.

## **2. La funzione delle aree naturali protette: modello di coesistenza armonica tra uomo e natura**

Il riferimento, da parte del diritto, a concetti dell'ecologia e della biologia è, sulla base dell'innovazione del linguaggio della Carta costituzionale, innegabile. Il legislatore della riforma costituzionale, legando la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi<sup>2</sup> e della biodiversità al concetto di responsabilità intergenerazionale, si mostra consapevole della esauribilità delle risorse e della finitezza della vita umana che rappresenta solo la tessera di un mosaico e che non può prescindere dalla tutela della diversità delle vite all'interno delle specie, tra le specie e tra gli ecosistemi.<sup>3</sup>

Negli ultimi decenni si è perpetrato un intenso ed irresponsabile uso, da parte dell'uomo, delle risorse ambientali tale da far presumere l'inesauribilità delle medesime. Ragion per cui non sono mancate iniziative normative volte a regolare le condotte umane, ponendo vincoli all'azione di individui ed organizzazioni al fine di tutelare l'ambiente e, in particolare, salvaguardare i territori in cui sopravvivono condizioni di equilibrio e biodiversità, definite aree naturali protette.

Già l'accezione comune del termine ambiente fa riferimento ad una dimensione naturalistica richiamando la necessità di preservare la biodiversità e le condizioni di equilibrio dell'ambiente stesso.<sup>4</sup>

Dall'analisi dei lavori preparatori presso la Camera e il Senato

---

<sup>2</sup> Al plurale in quanto si è consapevoli della pluralità degli ecosistemi oggi esistenti.

<sup>3</sup> M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, in *Rivista quadri di diritto dell'ambiente*, 1, 2022, p. 451.

e dai dossier di studi utilizzati in sede di dibattito parlamentare si desume che «*l'ambiente è qui inteso nella sua accezione più estesa e sistemica: quale ambiente, ecosistema, biodiversità*»; pertanto, l'ambiente ingloba una pluralità di ecosistemi, i quali a loro volta risultano necessariamente caratterizzati da biodiversità.<sup>5</sup>

In tale ottica l'istituzione delle aree protette risulta strutturalmente collegata alla protezione della natura che, in un rapporto di *species a genus*, viene ricondotta alla tutela dell'ambiente.<sup>6</sup> Le aree protette sono aree naturali ove coesistono ecosistemi e biodiversità,<sup>7</sup> luoghi in cui specie in via di estinzione trovano il loro

---

<sup>4</sup> C. TEOFILI - C. CLARINO, *Riconquistare il paesaggio. La Convenzione Europea del Paesaggio e la Conservazione della Biodiversità in Italia*, WWF Italia ONG ONLUS, Ministero dell'Istruzione, 2008. M. SAVIANO, *Le aree protette come modelli di sviluppo sostenibile nella transizione ecologica*, Giappichelli editore, Torino, 2021, p. 25.

<sup>5</sup> G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 cost.*, in Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna n. 2, 2021, p. 467 ss.

<sup>6</sup> P. PASSAGLIA - F. RAIA, *La protezione dell'ambiente nella disciplina delle aree protette*, in Quaderni del Dipartimento di diritto pubblico dell'Università di Pisa, Giappichelli, Torino 2006, pp. 68 ss. B. CARAVITA, *I Parchi nazionali tra protezione della natura e tutela ambientale: la Corte riscrive l'art. 83 d.p.r. n. 616 del 1977 e detta criteri per la legge quadro al legislatore*, in Giurisprudenza Costituzionale, 1988, pp. 4935 ss. A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, Padova, Cedam, 1996, p. 15.

<sup>7</sup> Tra le fonti comunitarie emergono due direttive in materia: la direttiva 79/409/CEE, sulla tutela su alcune specie di uccelli selvatici, si propone di garantire la tutela di determinate specie animali, mediante la creazione di aree finalizzate alla protezione di habitat in cui tali specie hanno il proprio ambiente vitale (G.U.C.E. L. 25 Aprile 1979 n. 103); la direttiva 92/43/CEE, in tema di habitat naturali e seminaturali, ha costituito una rete ecologica europea coerente di zone speciali di conservazione chiamata Natura 2000 (G.U.C.E. L. 22 Luglio 1992 n. 206). Entrambe si prefiggono l'obiettivo di salvaguardare la biodiversità mediante la con-

habitat naturale.<sup>8</sup> La legge quadro n. 394 del 6 dicembre 1991, che rappresenta la base normativa istitutiva delle aree naturali protette<sup>9</sup>, promuove una visione dell'ambiente quale patrimonio da conservare e facilita la comprensione del funzionamento eco sistemico della natura. La normativa in tema di aree protette,<sup>10</sup> ispirata ai principi di conservazione, valorizzazione e promozione del territorio naturalistico e geologico, prevede uno speciale regi-

---

servazione degli habitat naturali. La normativa eurounitaria sancisce l'obbligo degli Stati membri di creare un regime giuridico di protezione per alcune porzioni di territorio, sia in quanto habitat di specie da proteggere sia in quanto habitat naturali in se meritevoli di valorizzazione per la loro elevata naturalità. L'applicazione delle direttive habitat ed uccelli ha trovato terreno fertile in Italia. Infatti, circa il 65% degli habitat elencati all'allegato 1 della direttiva del 92 ed oltre il 30% delle specie animali e vegetali di cui all'allegato 2, sono presenti nel nostro Paese.

<sup>8</sup> A. CROSETTI - R. FERRARA - F. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Laterza, 2018, p. 4. L. SALVEMINI, *Il nuovo diritto dell'ambiente tra recenti principi giurisprudenza creativa*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 3 ss. V. CELENZA, *Le aree naturali protette*, in L. MEZZETTI, *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, 2001, pp. 595 ss.

<sup>9</sup> L'Unione Internazionale per la Conservazione della Natura definisce le aree naturali protette come «*Uno spazio geografico chiaramente definito, riconosciuto, dedicato e gestito, attraverso mezzi legali o altri mezzi efficaci, per garantire la conservazione a lungo termine della natura con i servizi ecosistemici e i valori culturali associati*». Trattasi di territori ricchi di biodiversità che testimoniano la stretta correlazione tra uomo e natura e che necessitano una particolare forma di tutela giuridica. La giurisprudenza più recente ha adottato un'interpretazione estensiva del concetto di aree naturali protette, statuendo che lo stesso «*è più ampio di quello comprendente le categorie dei parchi nazionali, riserve naturali statali, parchi naturali interregionali, parchi naturali regionali e riserve naturali regionali, in quanto ricomprende anche le zone umide, le zone di protezione speciale, le zone speciali di conservazione ed altre aree naturali protette*».

me di gestione e di tutela del patrimonio naturale, caratterizzato dal rispetto e, se possibile, dal miglioramento di tali territori. Lo standard di tutela, che è uniforme sulla totalità del territorio nazionale, nel caso delle aree protette, non può essere compromesso da interessi differenti.

Invero, le aree naturali protette permettono di conservare la biodiversità, di proteggere gli ecosistemi fragili, di stimolare la ricerca scientifica, l'educazione ambientale e il turismo sostenibile<sup>11</sup>, di proteggere le risorse naturali per le generazioni future e di tutelare su scala globale la salute dell'ambiente e il benessere delle comunità umane, incentivando la collettività a godere della natura in modo responsabile.

In altre parole, le aree protette rappresentano un'eredità insostituibile da preservare per la salvaguardia dell'esistenza delle presenti e delle future generazioni. Esse rendono l'uomo consapevole del contesto in cui vive e delle conseguenze delle proprie azioni e sollecitano una riflessione profonda su un rapporto sano tra uomo e natura.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Fino ai primi anni '70, la normativa che riguardava i parchi e le riserve naturali veniva riportata dalla dottrina e giurisprudenza ad una serie di materie connesse (quali, ad esempio, l'urbanistica, la tutela del paesaggio, la caccia e la pesca, l'agricoltura, il turismo); solo successivamente è stata ritenuta parte della più generale materia dell'ambiente e, per la prima volta, nel 1991 ha ricevuto una specifica normazione; con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, che ha introdotto nella Costituzione il termine 'tutela dell'ecosistema', le aree naturali protette hanno raggiunto autonoma rilevanza.

<sup>11</sup> Offrono opportunità per il turismo sostenibile, consentendo alle persone di godere della natura in modo responsabile, generando anche entrate che possano essere reinvestite nella gestione e nella conservazione delle aree protette.

<sup>12</sup> M. SAVIANO, *Le aree protette come modelli di sviluppo sostenibile nella transizione ecologica*, op. cit., p. 26.

Rappresentando il principale esempio di coesistenza armonica tra uomo e natura, le aree protette permettono di individuare la chiave per un altrettanto armonico equilibrio che renda sostenibile lo sviluppo delle attività umane. Detto equilibrio, che si auspica raggiungibile a livello globale, rappresenta il *locus amoenus* ove le esigenze dell'uomo e della natura riescono a contemperarsi.

La caratteristica delle discipline giuridiche consiste, allora, nell'offrire una tutela ambientale efficace, capace di agire settorialmente sul territorio al fine di raggiungere l'equilibrio tra le esigenze relative allo sviluppo industriale e civile della società, da un lato, e le esigenze relative alla conservazione dell'ambiente, dall'altro, evitando che l'uomo possa incidere in maniera eccessivamente invasiva sulla natura, danneggiandola.

Difatti, il sistema delle aree protette rafforza il concetto di responsabilità intergenerazionale introdotto con la riforma costituzionale del 2022 laddove permette di individuare un modo per garantire la permanenza dell'esistenza sulla Terra alle generazioni presenti e alle generazioni del futuro.

### **3. L'art. 9 della Costituzione alla luce della revisione costituzionale del 2022: la tutela dell'ambiente in prospettiva intergenerazionale**

Come è noto, la già citata riforma costituzionale non si è limitata ad affiancare la tutela ambientale alla preesistente tutela del paesaggio ma si è altresì premurata di inserire fra i principi fondamentali della Costituzione la tutela della biodiversità e degli ecosistemi, sancendo la rispettiva tutela in ottica intergenerazionale.

Nonostante alcune voci autorevoli<sup>13</sup> non abbiano accolto favorevolmente l'espressa menzione della tutela ambientale nell'alveo dei principi fondamentali della Carta costituzionale, la dottrina maggioritaria ha riconosciuto alla riforma una forte valenza civica e sociale.<sup>14</sup> Dalla revisione si può evincere la volontà del legislatore costituzionale di superare la concezione di un diritto ambientale esclusivamente informato agli interessi e ai diritti umani<sup>15</sup> e di sancire esplicitamente (almeno) il dovere, in capo alla Repubblica<sup>16</sup>, di tutelare l'ambiente (in senso lato) in quanto tale.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> A. RIVIEZZO, *Diritto costituzionale dell'ambiente e natura umana*, in Quaderni costituzionali, 2, 2021, p. 316. C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale dell'"ambiente": un profilo critico*, Rivista Giuridica dell'Edilizia, fasc.2, 1 aprile 2022, pp. 119 ss. F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in Federalismi.it, paper, 23 giugno 2021, p. 2. G. SEVERINI - P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa, modifica dell'art. 9 della Costituzione*, in Giustiziasinsieme.it, 2021. M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in Quaderni costituzionali, 3, 2021, pp. 285, 296.

<sup>14</sup> I. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in Federalismi.it, 30 giugno 2021.

<sup>15</sup> M.P. POTO, *La tutela costituzionale dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*, Responsabilità Civile e Previdenza, 3, 1 marzo 2022, p. 1057.

<sup>16</sup> Il riferimento alla Repubblica permette di individuare quali destinatari del compito di tutelare l'ambiente, gli ecosistemi e la biodiversità lo Stato, ma anche le Regioni e tutti gli enti e le istituzioni pubbliche, in base al riparto di competenze già elaborato con la riforma costituzionale n. 3 del 2001, con la quale per la prima volta la parola "ambiente" è stata inserita nel testo costituzionale.

<sup>17</sup> Contestualmente alla modifica dell'articolo 9 della Costituzione, al fine di garantire una effettiva protezione del bene ambiente, il legislatore della riforma è intervenuto sull'articolo 41 della Costituzione per por-

In tale ottica sistemica, l'elevazione a principi costituzionali<sup>18</sup> di tali lemmi sancisce una nuova strutturazione intersoggettiva tra ordinamento, individui e natura<sup>19</sup>, che ha condotto persino a chiedersi se, in concreto, la tutela della natura sia soggetta al bilanciamento con altri interessi e diritti<sup>20</sup>, come diffusamente sostenuto in dottrina e sancito dalla giurisprudenza costituzionale,<sup>21</sup> ovvero se si possa addirittura affermare quale vero e proprio principio

---

re un limite giuridico allo sviluppo economico incontrollato, in quanto l'iniziativa economica non deve danneggiare, tra gli altri, gli interessi ambientali. Ne segue che l'ambiente, nella veste di principio ispiratore, si configura come scopo al quale indirizzare e coordinare l'attività economica. Sulla scia di tale innovazione il legislatore può determinare programmi e controlli volti ad indirizzare e a coordinare l'iniziativa economica anche ai fini ambientali. La scelta del legislatore di introdurre nell'articolo 41 Cost. i limiti di "ambiente" e "salute", antepoendoli volutamente a quelli già vigenti, ha portato parte della dottrina a ritenere esistente una sorta di gerarchia dei valori all'interno delle restrizioni apponibili alla libertà di impresa. Tuttavia, ad avviso di altra parte della dottrina e di giurisprudenza maggioritaria, così non è. A conferma di ciò, la giurisprudenza costituzionale, che ha messo in luce la necessità di individuare un punto di equilibrio tra esigenze economico-produttive e tutela della salute e dell'ambiente, ha sconfessato fermamente una gerarchia tra i diritti fondamentali. In particolare, nel caso ILVA, la Corte cost., con la pronuncia del 9 maggio 2013 n. 85, ha precisato che «(T)utti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri». La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra di loro» (sentenza n. 264/2012). Diversamente, si verificerebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diventerebbe tiranno nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. Inoltre, in una successiva pronuncia, la Corte ha precisato che i valori costituzionali devono essere «ponderati nella misura strettamente necessaria ad evitare il completo sacrificio di uno di essi nell'otti-

fondamentale tiranno e, come tale, non bilanciabile con altri diritti e valori.<sup>22</sup>

Tale riforma, integrando e rafforzando principi costituzionali già implicitamente esistenti nell'ordinamento giuridico nazionale, si propone di adeguare i medesimi ai cambiamenti profondi della realtà tanto rilevanti da far parlare di Antropocene<sup>23</sup> quale nuova era.<sup>24</sup>

È indubbio che la nozione di ambiente fosse già da tempo en-

---

ca di un tendenziale principio di integrazione».

<sup>18</sup> S. GRASSI, *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2023.

<sup>19</sup> M. CARDUCCI, *Natura (diritti della)*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Torino, 2017, pp. 486-521.

<sup>20</sup> Si ritiene infatti che non esistano diritti tiranni e che, diversamente, tutti gli interessi vadano bilanciati: tutti i diritti fondamentali si trovano in rapporto di integrazione reciproca e la rispettiva tutela è sempre sistemica.

<sup>21</sup> Corte cost. su caso Ilva, 9 maggio 2013 n. 85.

<sup>22</sup> G. AMENDOLA, *L'inserimento del diritto all'ambiente nella Costituzione all'esame del Senato*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2019, f. 6, pp. 1-7.

<sup>23</sup> La nozione di Antropocene, la cui paternità viene assegnata al premio Nobel per la Chimica Paul Crutzen, designa l'era geologica contemporanea in cui l'impatto ecologico dell'umanità sta determinando un radicale cambiamento dell'atmosfera e, in generale, un degrado delle basi naturali della vita sulla terra. Allo stato attuale le istituzioni sociali, economiche e politiche si trovano di fronte alla esigenza di fermare (o almeno rallentare) una traiettoria di sfruttamento delle risorse naturali che va oltre la capacità di rigenerazione degli ecosistemi globali.

<sup>24</sup> D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, il Mulino, 2022, pp. 7-31, 234-235. D. AMIRANTE, *L'ambiente preso sul serio. Il percorso accidentato del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, Fascicolo Speciale, maggio 2019, pp. 19-20.

trata nella nostra Costituzione sia a livello giurisprudenziale<sup>25</sup> sia a livello normativo (nell'ambito della modifica dell'articolo 117 della Costituzione avvenuta con la riforma del Titolo V del 2001<sup>26</sup>). In particolare, nel corso degli ultimi decenni sia la Corte di Cassazione sia, soprattutto, la Corte costituzionale (attraverso interpretazioni estensive ed evolutive degli articoli 9 e 32 della Costituzione)<sup>27</sup> hanno progressivamente riconosciuto la protezione dell'ambiente quale finalità prioritaria dell'ordinamento giuridico, collocandola nell'alveo degli interessi pubblici nazionali.<sup>28</sup> Invero, il giudice delle leggi, partendo dal concetto di paesaggio, è giunto a sostenere che l'ambiente sia un bene giuridico<sup>29</sup> da tutelare e che la sua protezione rappresenti un diritto fondamentale della persona, oltre che un valore costituzionale primario, unitamente a quello della salute individuale e collettiva.

Inoltre, le norme "costituzionali" dei Trattati dell'Unione europea offrono, nel silenzio delle Costituzioni nazionali degli Stati

---

<sup>25</sup> Corte cost. 28 maggio 1987 n. 201; Corte cost., 30 febbraio 1987 n. 641; Cass., Sez. Un., 9 marzo 1979 n. 1463; Cass. Sez. Un., 6 ottobre 1979 n. 5172. Anche il Consiglio di Stato (con le pronunce Cons. Stato, Ad. Plen., 14 dicembre 2001 n. 9; Cons. Stato, Sez. V, 7 settembre 2009 n. 5232) ha riconosciuto che l'art. 9 Cost. tutela il paesaggio-ambiente come espressione di un principio fondamentale dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo e si sviluppa la persona umana.

<sup>26</sup> La legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 con la modifica dell'articolo 117 ha inserito la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, senza elevare però tali lemmi a principi costituzionali.

<sup>27</sup> Corte cost. n. 210/1987 e n. 641/1987.

<sup>28</sup> C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale dell'"ambiente": un profilo critico*, op. cit., p. 119.

<sup>29</sup> B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, il Mulino, 1990, p.43.

membri dell'Unione, una base positiva<sup>30</sup> per fondare la tutela dell'ambiente e, con esso, degli ecosistemi e della biodiversità.<sup>31</sup>

La collocazione del principio ambientale e del principio di responsabilità intergenerazionale nella prima parte della Carta costituzionale sancisce la tutela di tali beni come irrinunciabile, non solo quale direttiva per il legislatore e parametro di legittimità per il giudice delle leggi, ma, altresì, quale norma precettiva idonea a fondare le decisioni dei numerosi soggetti operanti nell'ordinamento giuridico.<sup>32</sup>

In altri termini, la riforma ambientale, in linea con le riforme di altri Paesi, europei e non<sup>33</sup>, comporta l'onere in capo ai conso-

---

<sup>30</sup> A. CIANCIO, *Perché un diritto costituzionale europeo? Quattro brevi risposte a partire dalle elezioni del 2019*, in *Federalismi.it*, 11, 5 giugno 2019.

<sup>31</sup> Tra i quali meritano menzione l'articolo 37 della Carta dei diritti fondamentali europea, rubricato Tutela dell'ambiente, oggi parte integrante del Trattato di Lisbona (art. 6); l'articolo 11 TFUE che sancisce il principio di integrazione, riconoscendo all'ambiente carattere trasversale.

<sup>32</sup> Ne discende che il dovere di tutelare tali beni non può più essere trascurato neppure dal mondo dell'impresa e del lavoro.

<sup>33</sup> In numerose Carte costituzionali di Paesi europei ed extraeuropei sono rinvenibili singoli articoli o interi capi dedicati alla protezione dell'ambiente. La formalizzazione del diritto all'ambiente è una prerogativa delle Costituzioni adottate dagli anni Settanta, allorché la questione ambientale ha iniziato ad emergere. Le Costituzioni della Spagna (1978), del Portogallo (1976) e della Grecia (1975) prevedono una disposizione espressamente dedicata all'ambiente; altri Paesi, come l'Ucraina, la Moldavia, la Polonia e la Repubblica Slovacca, tutelano l'ambiente secondo lo schema "diritto del cittadino-dovere dello Stato"; altri, ancora, come la Russia, tutelano l'ambiente in modo autonomo; nella Carta costituzionale brasiliana vi è un intero capo dedicato alla tutela ambientale; nella Costituzione del Perù l'ambiente è riconosciuto quale diritto fondamentale; nella Costituzione colombiana è un servizio pubblico di cui lo Stato è responsabile. E, ove non vi è un esplicito rico-

ciati di proteggere l'ambiente, e con esso gli ecosistemi e la biodiversità, in ottica intergenerazionale, imponendo alla collettività di vivere il presente tenendo lo sguardo rivolto al rispetto delle generazioni successive in una logica di solidarietà, equità e responsabilità intergenerazionale. Ed è proprio il principio intergenerazionale a rappresentare l'autentica novità della riforma costituzionale del 2022.

#### **4. La graduale emersione del principio di responsabilità intergenerazionale**

La riforma costituzionale del 2022, legando la tutela ambientale anche all'interesse delle generazioni future, solleva non poche questioni.

Il principio di responsabilità intergenerazionale, inteso quale dovere delle generazioni presenti di garantire alle generazioni future uguali opportunità di vita e di sopravvivenza, trova le sue radici nella filosofia di Hans Jonas che in una sua opera sosteneva «*agisci in modo tale che gli effetti della tua azione siano compatibili con la continuazione di una vita autenticamente umana*»<sup>34</sup>. Ne deriva che la responsabilità, rappresentando la consapevole assunzione di motivazioni circa le conseguenze del proprio agire, obbliga le generazioni presenti a garantire alle generazioni future la permanenza dell'esistenza nel mondo<sup>35</sup>.

A livello globale, negli ultimi decenni, si è affermata la necessità di salvaguardare l'ambiente, gli ecosistemi e la biodiversità a tutela dei posteri. Difatti, nel corso del secolo scorso numerose

---

noscimento in Costituzione, le Corti costituzionali hanno influenzato il campo interpretativo dei vari ordinamenti giuridici.

<sup>34</sup> H. JONAS, *Il principio responsabilità*, Torino, 1990, p. 30.

<sup>35</sup> S. PRATESI, *Generazioni future? Una sfida per i diritti umani*, Torino, 2008, p. 17.

scienze giuridiche internazionali, prima fra tutte la tutela ambientale, sono state reinterpretate alla luce dell'etica della responsabilità. Nello studiare le relazioni tra uomo e natura non si individua alcuna dominazione dell'umanità nei confronti della biosfera, bensì un rapporto di servizio e cura: «*It is at least not senseless anymore to ask whether the condition of extrahuman nature as a whole and in its parts, now subject to our power, has become a human trust [...]. It would mean to seek not only the human good, but also the good of things extrahuman [...]*». <sup>36</sup> Secondo l'A., infatti, i doveri di servizio e cura della biosfera devono tradursi in politiche pubbliche e collettive volte alla protezione delle generazioni future. <sup>37</sup>

Il concetto di solidarietà intergenerazionale, invero, non è recente. La citata formula è comparsa per la prima volta nella Carta delle Nazioni del 1945 come impegno dei popoli della Terra di preservare le generazioni future dal flagello della guerra.

Nel corso della Conferenza di Stoccolma *su L'Ambiente Umano* si è poi messo in luce il bisogno di prospettive e principi comuni al fine di ispirare e guidare i popoli del mondo verso una conservazione e un effettivo miglioramento dell'ambiente umano. <sup>38</sup> Ancora, nel 1982 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite

---

<sup>36</sup> H. JONAS, *The imperative of responsibility: In search of an ethics for the technological age*, University of Chicago Press, 1985, p. 8.

<sup>37</sup> A. LO GIUDICE, *Antropocene e giustizia climatica: l'importanza di un'etica della responsabilità*, in *Teoria e Critica della regolazione sociale*, 2, Mimesis, Milano, 2020, p. 119.

<sup>38</sup> Dichiarazione delle Nazioni Unite alla Conferenza "su L'Ambiente Umano" tenutasi a Stoccolma da 5 a 16 giugno 1972 secondo cui «*La protezione ed il miglioramento dell'ambiente è una questione di capitale importanza che riguarda il benessere dei popoli e lo sviluppo economico del mondo intero; essa risponde all'urgente desiderio dei popoli di tutto il mondo e costituisce un dovere per tutti i governi*». «*Sarà neces-*

ha adottato la Carta Mondiale della Natura definendo per la prima volta il principio di precauzione secondo il quale le attività che rischiano di causare danni irreversibili alla natura devono essere evitate.

Successivamente, il principio di solidarietà intergenerazionale, legato alla tutela ambientale, ha trovato riscontro nel Rapporto Brundtland del 1987<sup>39</sup> e nella Dichiarazione sulle responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future nell'ambito della Conferenza generale dell'ONU del 1997<sup>40</sup>.

*sario che tutti, cittadini e collettività, imprese ed istituzioni ad ogni livello, assumano le loro responsabilità e si dividano i rispettivi compiti. Gli uomini di tutte le condizioni e le più diverse organizzazioni possono, sulla base dei lavori da essi stessi ammessi e dall'insieme dei loro atti, determinare l'ambiente futuro. Le autorità locali e i governi avranno la responsabilità principale delle politiche e dell'azione che dovranno essere adottate, in materia di ambiente nei limiti della propria giurisdizione. È altresì necessaria la cooperazione internazionale per riunire le risorse al fine di aiutare i paesi in via di sviluppo ad assumere le loro responsabilità in questo campo. Un numero sempre più elevato di problemi di ambiente, di portata regionale o mondiale, o che concernono il campo internazionale comune, esigerà una cooperazione fra i paesi e una azione da parte delle organizzazioni internazionali nell'interesse di tutti. La Conferenza chiede ai governi e ai popoli di unire i loro sforzi per preservare e migliorare l'ambiente nell'interesse dei popoli e delle generazioni future».*

<sup>39</sup> Adottato dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo istituita in seno alle Nazioni Unite nel 1983.

<sup>40</sup> La Conferenza generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura, riunitasi a Parigi dal 21 ottobre al 12 novembre 1997 nella sua 29esima sessione «Prendendo in considerazione le disposizioni del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e del Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottati il 16 dicembre 1966, così come la Convenzione sui diritti del bambino, adottata il 20 novembre 1989. Preoccupata per la sorte delle generazioni future di fronte alle sfide cruciali del prossimo millennio, Consapevole che, in questo stadio della storia, l'esistenza stessa

Infine, tale principio è divenuto parte del preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che prevede una declinazione del dovere di tutela delle generazioni future sancendo *«che il godimento dei diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali e sovranazionali fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni futu-*

---

*dell'umanità e il suo ambiente sono minacciati, Sottolineando che il pieno rispetto dei diritti dell'uomo e degli ideali della democrazia costituiscono una base essenziale per la protezione dei bisogni e interessi delle future generazioni, Affermando la necessità di stabilire nuovi, equi e globali legami di partenariato e di solidarietà fra le generazioni come pure di promuovere la solidarietà intergenerazionale per la comunità dell'umanità, Ricordando che le responsabilità delle generazioni presenti nei confronti delle generazioni future sono già state evocate nei diversi strumenti, quali la Convenzione relativa al patrimonio mondiale, culturale e naturale adottata dalla Conferenza generale dell'Unesco il 16 novembre 1972, la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sul cambiamento del clima e la Convenzione sulla diversità biologica, adottate a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992, la Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo adottata dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo il 14 giugno 1992, la Dichiarazione e il Programma di azione di Vienna adottati dalla Conferenza Mondiale sui diritti dell'uomo il 25 giugno 1993, come pure le risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sulla protezione del clima mondiale per le generazioni presenti e future adottate dal 1990, Determinata a contribuire alla soluzione dei problemi mondiali attraverso una rafforzata cooperazione internazionale, a creare delle condizioni affinché i bisogni e gli interessi delle generazioni future non siano compromessi dal peso del passato ed a trasmettere un mondo migliore alle future generazioni, Decisa ad operare affinché le presenti generazioni prendano interamente coscienza delle responsabilità verso le generazioni future, Riconoscendo che il compito consistente nell'assicurare, particolarmente attraverso l'istruzione, la protezione dei bisogni e interessi delle generazioni future costituisce una dimensione fondamentale della missione etica dell'Unesco il cui Atto istitutivo è dedicato*

re».

Si desume, pertanto, a livello internazionale e sovranazionale la necessità di proteggere l'ambiente a tutela dei posteri.

Alla luce di tale quadro normativo, i legislatori di oggi sono tenuti a considerare le conseguenze che le loro decisioni producono nel futuro. Nel panorama europeo, invero, oltre dieci Costituzioni contengono almeno un riferimento al principio di solidarietà intergenerazionale nel contesto ambientale. Sulla scia dell'art. 20-A della *Grundgesetz* tedesca<sup>41</sup>, che rappresenta il principale esempio di costituzionalizzazione del riferimento alle generazioni future, la riforma costituzionale del 2022 è intervenuta valorizzando il concetto di tutela di un diritto nell'interesse delle generazioni future secondo una logica solidaristica, prospettica ed intertemporale,<sup>42</sup> così da definire una pianificazione strategica di lun-

---

*all'ideale "di giustizia, libertà e pace" fondato sulla "solidarietà intellettuale e morale dell'umanità", Constatando che la sorte delle future generazioni dipende in gran parte dalle decisioni e misure prese oggi e che i problemi attuali, tra i quali la povertà, l'insufficiente attrezzamento materiale e tecnologico, la disoccupazione, l'esclusione, la discriminazione e le minacce all'ambiente devono essere risolti nell'interesse delle generazioni presenti e future, Convinta che un obbligo morale s'impone per le generazioni presenti di formulare delle regole di condotta e di comportamento in una prospettiva largamente aperta verso il futuro, Proclama solennemente in questo dodicesimo giorno di novembre 1997 la presente Dichiarazione sulle responsabilità delle generazioni presenti verso le generazioni future».*

<sup>41</sup> L'art. 20-A Grundgesetz tedesca, rubricato Protezione dei fondamenti naturali della vita e degli animali, sancisce che «Lo Stato tutela, assumendo con ciò la propria responsabilità nei confronti delle generazioni future, i fondamenti naturali della vita e gli animali mediante l'esercizio del potere legislativo, nel quadro dell'ordinamento costituzionale, e dei poteri esecutivo e giudiziario, in conformità alla legge e al diritto».

<sup>42</sup> N. OLIVETTI RASON - C. SARTORETTI, *La disciplina dell'ambiente nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, in A. CROSETTI - R.

go periodo.<sup>43</sup>

In realtà, già prima della citata riforma, la giurisprudenza costituzionale, con numerose pronunce, aveva riconosciuto la necessità di conservazione dell'ambiente per le presenti e per le future generazioni,<sup>44</sup> anche avallando la logica dei vasi comunicanti tra il presente e il futuro.<sup>45</sup>

In tale scenario, la riforma dell'articolo 9 della Carta costituzionale, sancendo la tutela dell'ambiente (in senso lato) quale valore costituzionale esplicitamente riconosciuto, propone una questione di bilanciamento tra interessi sia secondo una prospettiva intragenerazionale sia, soprattutto, secondo una prospettiva intergenerazionale. In particolare, quest'ultima, che identifica la responsabilità tra diverse generazioni, impone sovente un bilanciamento tra interessi delle presenti generazioni e quelli delle future.

Ad avviso di una parte della dottrina contemporanea, la logica della responsabilità intergenerazionale ha fondamento nell'articolo 2 della Costituzione laddove sancisce un'adesione consapevole e attiva al significato necessariamente intertemporale dei principi

---

FERRARA - F. FRACCHIA - N. OLIVETTI RASON (Cura), *Introduzione al diritto ambientale*, Laterza, Roma, 2017, p. 4.

<sup>43</sup> A. MATTOSCO, *La tutela ambientale in Costituzione*, in *Diritti comparati* Comparare i diritti fondamentali in Europa, 10 marzo 2022.

<sup>44</sup> Corte cost. 11 dicembre 2012 n. 288: «*nell'apprestare cioè una «tutela piena ed adeguata», capace di assicurare la conservazione dell'ambiente per le presenti e per le future generazioni, lo Stato può porre limiti invalicabili di tutela (sentenza n. 378 del 2007). A tali limiti le Regioni devono adeguarsi nel dettare le normative d'uso dei beni ambientali, o comunque nell'esercizio di altre proprie competenze, rimanendo unicamente libere di determinare, nell'esercizio della loro potestà legislativa, limiti di tutela dell'ambiente anche più elevati di quelli statali».*

<sup>45</sup> Corte cost. n. 11/2023.

fondamentali della Carta costituzionale.<sup>46</sup> In particolare, sulla scia di tale impostazione, le norme costituzionali ambiscono a plasmare il futuro in senso (almeno dichiaratamente) migliorativo rispetto alle condizioni dell'oggi.<sup>47</sup> E se si ritiene che - come dice Edmund Husserl - «*chi progetta il futuro rivela fiducia nel futuro*», il costituzionalismo deve (almeno) non peggiorare il futuro e renderlo possibile in condizioni non deteriori rispetto al presente. I sostenitori di tale logica ritengono che l'inviolabilità dei diritti rappresenti un esempio emblematico della qualità transgenerazionale di alcuni principi fondamentali della Costituzione.<sup>48</sup> Pertanto, i diritti, come anche le strutture della democrazia e lo Stato, devono considerare tanto gli interessi del tempo presente quanto gli interessi del tempo futuro.

Già Santi Romano nel 1909<sup>49</sup> scriveva: «*Lo Stato, rispetto agli individui che lo compongono e alle comunità che vi si comprendono, è un ente a sé che riduce a unità gli svariati elementi di cui consta, ma non si confonde con nessuno di essi, di fronte ai quali si erge con una personalità propria, dotato di un potere, che non ripete se non dalla sua stessa natura e dalla sua forza, che è la forza del diritto. Soltanto così esso [...] si eleva al di sopra degli interessi non generali, contemperandoli e armonizzandoli; si pone nella condizione di curarsi non solo delle generazioni presenti, ma anche di quelle future, ricollegando in un'intima e inin-*

---

<sup>46</sup> D'ALOIA, *Costituzione e protezione generazioni future*. in F. Ciaramelli, F.G. Menga (a cura di), *Responsabilità verso le generazioni future*, Napoli, 2017, p. 295.

<sup>47</sup> R. BIFULCO, *Il disincanto costituzionale*, Milano, 2015, pp. 105-106.

<sup>48</sup> D'ALOIA, *Costituzione e protezione generazioni future.*, op. cit., p. 294.

<sup>49</sup> S. ROMANO, *Lo stato moderno e la sua crisi*, in *Scritti minori*, vol. I, Milano, 1990, p. 381.

*terrotta continuità di tempo, di azione, di fini, momenti ed energie diverse, di cui esso è comprensiva espressione [...]».* Si evince che, almeno teoricamente, lo Stato sia tenuto ad occuparsi (anche) del futuro, in quanto ha l'onere di considerare le conseguenze sul futuro delle decisioni che vengono prese nei tanti presenti che si succedono.<sup>50</sup>

Alla luce di tale impostazione, si desume che l'obiettivo del costituzionalismo contemporaneo sia tutelare tanto l'interesse delle generazioni presenti quanto l'interesse delle generazioni future, imponendo una responsabilità in capo a chi vive nel presente.<sup>51</sup> Da questo punto di vista la riforma, inserendo nel testo costituzionale una nuova dimensione temporale (secondo alcuni il futuro di chi ancora deve nascere, secondo altri il futuro dei bambini di oggi), permette alla Costituzione italiana di stare al passo con il costituzionalismo globale contemporaneo, rimediando alla precedente assenza di categorie giuridiche pensate per la responsabilità intergenerazionale.<sup>52</sup>

Il principio di responsabilità intergenerazionale, nato quale principio morale nell'ambito della filosofia di Hans Jonas, è divenuto, dopo un lungo cammino, principio giuridico e, secondo i più, con la riforma costituzionale del 2022, parametro di bilanciamento costituzionale.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> D'ALOIA, *Costituzione e protezione generazioni future.*, op. cit., pp. 294 ss.

<sup>51</sup> R. BIFULCO - D'ALOIA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008.

<sup>52</sup> R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, *Analisi Giuridica dell'Economia*, 1, gennaio-marzo 2022, pp. 22 ss.

<sup>53</sup> M. L. SICILIANO, *Il patrimonio culturale digitale. Le nuove frontiere della valorizzazione e fruizione nell'ottica dello sviluppo intergenera-*

## 5. Meri doveri in capo alle generazioni presenti o situazioni giuridiche attive in capo alle generazioni future?

Con l'avvento della riforma costituzionale sorgono nuovi conflitti che interessano la plurale articolazione dei valori in cui la società si riconosce. In tale contesto, il diritto costituzionale è chiamato a dare ordine e promuovere soluzioni che proiettino le norme verso il futuro.<sup>54</sup> Diventa imprescindibile, alla luce della riforma costituzionale, la necessità di elaborare norme attuative che possano garantire l'effettività della tutela dell'ambiente, e con esso degli ecosistemi e della biodiversità.

In dottrina, l'etica della responsabilità e dei doveri tra generazioni non sovrapposte solleva interrogativi ed evidenzia falle.

A fronte di coloro che hanno accolto con favore la costituzionalizzazione della logica di responsabilità nei confronti delle generazioni future, altri, di contro, ne hanno rilevato la vaghezza negando la possibilità di individuare un diritto o un interesse delle generazioni future<sup>55</sup>, in quanto si tratta di *«un inciso alquanto fumoso, anche rispetto a chi? Alle generazioni attuali o all'ambiente stesso? Quali future generazioni? È un'ambiguità che suscita confusione rispetto agli stessi interessi umani e dimo-*

*zionale*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2/2023, p. 462.

<sup>54</sup> S. GRASSI, *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023, p. 7.

<sup>55</sup> L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020, pp. 1-470. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, p. 122 ss. T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2016. D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017, pp. 155 ss.

*stra al contempo un'impostazione marcatamente antropocentrica».*<sup>56</sup>

In particolare, ci si chiede a chi si riferisca l'innovata disposizione costituzionale con la formula «generazioni future»; se, ove si riconosca l'esistenza di un dovere in capo alle generazioni presenti, sia necessario enucleare altresì l'esistenza di un diritto alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi in capo alle generazioni future; ancora, se possano esistere doveri pendenti tra generazioni non sovrapposte; e, infine, se l'introduzione di una tale clausola garantisca una effettiva tutela per le generazioni future.

Preliminarmente pare necessario valutare a chi si riferisca l'innovata disposizione costituzionale con la formula «generazioni future» e se le generazioni future siano centro di imputazione di interessi.

Con tale nozione, il legislatore costituzionale potrebbe voler indicare soggetti esistenti allo stato attuale, coloro che oggi sono bambini, che godono di capacità giuridica e che al compimento della maggiore età acquisiranno la capacità di agire per la tutela dei loro diritti, ovvero soggetti che non sono ancora nati, e che pertanto non godono né di capacità giuridica né, tanto meno, di capacità di agire. Se si aderisce alla tesi secondo cui le generazioni future siano i bambini di oggi, la questione riguarderebbe il garantire tutela ad un soggetto giuridico attualmente esistente ma carente di titolarità a far valere i propri diritti. Se si aderisce, diversamente, all'impostazione secondo cui le generazioni future siano coloro che non sono ancora nati, emergerebbe la volontà del legislatore di riconoscere un'attitudine *ad hoc* in capo a soggetti non ancora esistenti, rivoluzionando l'assetto costituzionale vigente ante riforma. Ma, alla luce degli attuali principi dell'ordi-

<sup>56</sup>F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, op. cit. p. 4.

namento, potrebbe riconoscersi una capacità giuridica anche in capo ad un soggetto non nato, addirittura non concepito?<sup>57</sup>

Secondo Oristano «*l'ostacolo ad ammettere diritti senza soggetto, ostacolo effettivo sul piano logico e come tale non superabile, non ha in sé nulla di assoluto, ma dipende esclusivamente dalla concettualizzazione di una serie di situazioni giuridiche in termini di diritto soggettivo, nonché dal modo in cui questo è stato definito e dalla posizione che gli è stata data nella costruzione del 'sistema'.*»<sup>58</sup>

La nuova formulazione dell'articolo 9 della Costituzione sembra, ad avviso di chi scrive, prospettare un ampliamento del concetto di capacità giuridica in quanto, come tradizionalmente inteso, non garantirebbe tutela a favore delle generazioni future e conseguentemente l'innovazione dell'articolo 9 risulterebbe vana. Tuttavia, allo stato attuale, non ci sono i presupposti per sancire una tale novità che, certamente, sarebbe rivoluzionaria del sistema odierno. Inoltre, occorre verificare se la disposizione sancisca meramente doveri e responsabilità, che graverebbero sulle

---

<sup>57</sup> Come sancito dall'articolo 1 c.c., nell'ordinamento giuridico italiano le persone fisiche acquistano la capacità giuridica al momento della nascita.

Con "nascita" si fa riferimento al distacco del nato dal grembo materno, anche quando subito dopo la nascita segue la morte o il nato sia destinato a morte sicura. Sovente si è posta la questione relativa all'eventuale capacità del concepito. La questione, che interessa diversi aspetti della definizione del soggetto giuridico e diverse concezioni riguardo la rilevanza giuridica della vita, è fonte di nutrite disquisizioni dottrinali. Si ritiene diffusamente in dottrina e giurisprudenza che il nascituro concepito, ossia il feto nel grembo materno abbia diritto a concorrere alla successione *mortis causa* e a ricevere per donazioni ma non sia titolare di capacità giuridica.

<sup>58</sup> R. ORESTANO, *Diritti soggettivi e diritti senza soggetto. Linee di una vicenda concettuale*, in Jus, 1960, pp. 149 ss.

generazioni presenti in favore dei posteri, ovvero se determini altresì la nascita di situazioni giuridiche soggettive attive in capo alle generazioni future. Se, per esistere, i diritti necessitano di qualcuno che li possa esercitare e che possa reagire laddove si verifichi una loro violazione, parlare di diritti delle generazioni future appare giuridicamente inaccettabile.<sup>59</sup>

Orientamenti della letteratura contemporanea, alla luce dei principi di solidarietà e responsabilità intergenerazionale e sulla scia di numerose Costituzioni europee, ritengono che l'innovato articolo 9 della Costituzione imporrebbe unicamente la nascita di doveri in capo alle generazioni presenti. Il principio solidarista posto a fondamento di tali posizioni scaturisce dall'articolo 2 della Costituzione laddove sancisce la richiesta di adempiere ai «*doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*». Tale principio determina il riconoscimento di doveri in capo ai medesimi titolari dei diritti, in virtù della mera appartenenza alla società in cui vivono e della quale devono ritenersi responsabili.<sup>60</sup> Sulla base di tali premesse il valore costituzionale legato alla tutela dell'ambiente, in virtù del principio solidarista, individua l'esistenza di doveri di tutela della natura in capo a coloro che oggi esistono.<sup>61</sup> Peraltro, anche alla luce della filosofia di Rudolf Von Jhering, potrebbe ricondursi la formula «*interesse delle generazioni future*» al lato passivo del diritto soggettivo, sancendo

<sup>59</sup> F. CIARAMELLI - F.G. MENGA, *Responsabilità verso le generazioni future. Una sfida al diritto all'etica e alla politica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, pp. 365 ss.

<sup>60</sup> E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (Cura), *Commentario alla Costituzione*, I, Articoli 1-54, UTET, Padova, 2006, pp. 54 ss. F. Fracchia, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (Cura), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 575.

<sup>61</sup> M. COCCONI, *Un diritto per l'economia circolare*, in *Il diritto dell'economia*, 3, 2019, p. 278.

in capo a quest'ultimo un vincolo ovvero una limitazione giuridica; seguendo tale impostazione il soggetto passivo potrebbe esistere anche laddove il soggetto attivo sia provvisoriamente mancante.<sup>62</sup>

Di conseguenza la responsabilità intergenerazionale di cui all'articolo 9 della Costituzione imporrebbe all'ordinamento giuridico di sancire vincoli e obblighi, nel momento presente, in capo alle generazioni presenti, al fine di garantire una effettiva tutela dell'ambiente in favore dei posteri. In tale scenario, alcuni beni, anche se costituiti per la protezione di soggetti non ancora esistenti, secondo una logica solidaristica, risulterebbero meritevoli di tutela in chiave intertemporale e prospettica.<sup>63</sup> Sul punto, un orientamento della dottrina contemporanea rintraccerebbe nell'ambito dell'istanza intergenerazionale doveri di giustizia e, nello specifico, doveri di non penalizzare eccessivamente le condizioni di vita e di equilibrio ambientale della posterità.<sup>64</sup>

<sup>62</sup> Così, nell'interpretazione di Orestano (op. cit., 156), un argomento di R. VON JHERING contenuto in un lungo saggio del 1873, *Passive Wirkungen der Rechte* (ora in ID., *Gesammelte Aufsätze aus den Jahrbüchern für die Dogmatik des heutigen römischen und deutschen Privatrechts*, II, Jena, 1882, 178 ss.). A. GOSSERIES, *Lo scetticismo sui diritti delle generazioni future è giustificato?*, in R. BIFULCO - A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, pp. 29-39; G. ZAGREBELSKY, *Senza adulti*, Torino, 2016, cap. 15.

<sup>63</sup> C. COPPOLA, *La rinuncia ai diritti futuri*, Milano, 2005, 58, 192 ss., pp. 197-198.

<sup>64</sup> A. D'ALOIA, *Costituzione e protezione delle generazioni future.*, op. cit. G. PALOMBELLA, *Ragioni di giustizia, diritti e generazioni future*, in R. BIFULCO - A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, pp. 8-9. F. CIARAMELLI, F.G. MENGA, *Responsabilità verso le generazioni future, una sfida al diritto all'etica e alla politica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017.

Sulla base di tali premesse, quindi, non esisterebbero situazioni giuridiche attive, come tradizionalmente interpretate, in capo alle generazioni future, bensì meri doveri (di tutela) in capo alle generazioni presenti.

Non manca, però, nell'ambito della letteratura nazionale contemporanea, chi, nel termine "interesse", rintraccia l'esistenza di una situazione giuridica attiva quale atteggiamento del singolo ovvero di una collettività rispetto ad un contrapposto bisogno umano meritevole di tutela.<sup>65</sup>

L'articolo 2 della Costituzione, già considerato quale fondamento dell'impostazione solidaristica, è considerato fondamento giuridico anche del principio personalista laddove sancisce che «*la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo...*», accertando la preesistenza dei diritti inviolabili dell'individuo rispetto alla nascita dello Stato. Ne discende che, se si ritiene che i diritti fondamentali inviolabili siano preesistenti alla nascita dello Stato, i medesimi devono necessariamente avere carattere intergenerazionale.<sup>66</sup> Del resto, la proiezione intergene-

---

<sup>65</sup> A. ROSS, *Diritto e giustizia*, Torino, 2001, pp. 160 ss.

<sup>66</sup> V. DE SANTIS, *Eredità culturale e responsabilità intergenerazionale*, in R. BIFULCO -A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, op. cit., p. 536 ricorda che «*il preambolo alla Dichiarazione universale dei diritti umani afferma che "il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà della giustizia e della pace nel mondo". Il riferimento a tutti i membri della famiglia umana conferisce una dimensione a-temporale ai diritti inalienabili. Il riconoscimento di eguali ed inalienabili diritti conferma l'uguaglianza tra i membri delle varie generazioni nella famiglia umana. Il concetto di famiglia e quello di Nazione agevolano il compito di leggere il rapporto tra le generazioni come un "contratto" -fittizio -ma pur sempre un "patto" che lega l'umanità*». A. SPADARO, *L'amore dei lontani: uni-*

razionale dei diritti fondamentali sembra l'unica capace di risolvere le numerose contraddizioni derivanti dalla non identità delle generazioni non sovrapposte poiché prescinde dal contesto nel quale l'uomo svolge la sua personalità.<sup>67</sup>

Seguendo tale impostazione, la responsabilità di ciascuna generazione nei confronti dell'altra sarebbe veicolata dal principio di reciprocità, con le generazioni presenti che dovrebbero garanti-

---

*versalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in R. BIFULCO -A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, op. cit., p. 94, secondo il quale dalle caratteristiche riconosciute ai diritti fondamentali deriverebbe che gli stessi «non valgano solo per alcuni popoli (sono dunque universali); non possano essere fruiti solo “in parte”, perché in questo campo tout se tient (sono dunque indivisibili); non possano essere goduti realmente -a ben vedere -se non sono fruiti insieme e da tutti (sono dunque interdipendenti) e, infine, non appartengano solo alla attuale generazione dei viventi (sono dunque intergenerazionali)».

<sup>67</sup> G. PALOMBELLA, *Ragioni di giustizia, diritti e generazioni future*, in R. BIFULCO - A. D'ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, op. cit., pp. 27 e 28, secondo cui «coniugare il nostro rapporto con le generazioni future in termini di diritti umani significa sottrarre le questioni di giustizia che vi sorgono al prevalere di altri principi, alle contingenze delle scelte di valore, al volubile ed incoercibile amore, e ai poteri delle maggioranze politiche. (...) Se consideriamo le generazioni future come titolari di diritti, i nostri doveri verso di esse non sono astrattamente minori né maggiori di quelli che abbiamo verso i nostri contemporanei. Si comprende che il riferimento rilevante riguarda qui esclusivamente i diritti umani, e non altre categorie concettuali e storiche che gli ordinamenti riferiscono ai soggetti viventi, e naturalmente non predica l'anteposizione dei diritti umani delle generazioni future a quelli delle generazioni presenti. Piuttosto pone l'umanità come un problema indivisibile, in cui il passato e il futuro incidono sulle priorità e le forme di intervento, non però sull'an delle nostre responsabilità quando si tratta di minacce fondamentali per l'umanità».

re alle generazioni successive la parità dei diritti fondamentali di cui godono e la parità di chances<sup>68</sup> di realizzare il proprio ideale di diritto.<sup>69</sup> Più che in altri contesti, i diritti ambientali, oggetto di tutela in chiave intergenerazionale, possono identificarsi quali diritti sociali in quanto la pretesa individuale deve necessariamente confrontarsi con le esigenze della collettività nel tempo e nello spazio.<sup>70</sup>

Alla luce di tali considerazioni, pertanto, si potrebbe affermare che con la riforma costituzionale del 2022 la tutela ambientale abbia ottenuto piena cittadinanza fra i principi fondamentali del nostro ordinamento e, di conseguenza, che esista una situazione giuridica soggettiva attiva, relativa alla tutela dell'ambiente, in capo alle generazioni future.

Tuttavia, avanzata tale tesi, gli interrogativi non vengono meno in quanto, aderendo a tale impostazione ci si chiede quale sarebbe la situazione giuridica attiva tutelata dall'articolo 9 della Costituzione, che tipo di processo giurisdizionale dovrebbe essere avviato per la tutela degli interessi delle generazioni future e quale soggetto sarebbe legittimato a far valere tale tutela in giudizio.

---

<sup>68</sup> I. A. NICOTRA, *L'ingresso della ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*; in *Federalismi.it*, n. 21/2016, secondo cui «la giustizia sociale tra generazioni impone, infatti, che una generazione organizzi i propri affari in modo da astenersi dal porre i componenti delle progenie a venire in condizioni peggiori di quelle presenti».

<sup>69</sup> D. PORENA, *Anche nell'interesse delle generazioni future. Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 1 giugno 2022.

<sup>70</sup> G. PALOMBELLA, *Costituzione e sovranità. Il senso della democrazia costituzionale*, Bari, 1997, p. 98, «proprio la più recente generazione dei diritti, i diritti all'ambiente, esalta un'intrinseca contraddizione del modello rights-based, perché semmai la tutela dell'ecosistema presuppone una limitazione delle pretese individuali e implica doveri».

Fino alla riforma costituzionale del 2022 si è parlato, nell'ambito del diritto ambientale, unicamente della tutela dell'ambiente quale interesse diffuso<sup>71</sup> e, in seguito al processo di entificazione, quale interesse collettivo<sup>72</sup>, ammettendo tale forma di tutela solo laddove si registri un atto di esercizio del potere pubblico lesivo di un interesse legittimo ovvero, in alcune ipotesi tassative, di un diritto soggettivo.<sup>73</sup> Invero, sia enti riconosciuti<sup>74</sup> sia associazioni spontanee, purché rispondenti a specifici requisiti

<sup>71</sup> L'espressione "interessi diffusi" identifica situazioni giuridiche soggettive indifferenziate, in quanto facenti capo alla generalità dei consociati. Trattasi di interessi adespoti, interessi volti al conseguimento o al mantenimento di un bene della vita facente capo ad una collettività indifferenziata. Esempi di interessi diffusi possono essere l'interesse alla salubrità dell'aria e dell'acqua e, in generale, come nel caso di specie, l'interesse alla tutela dell'ambiente, di modo che il carattere diffuso dell'interesse si giustifica in considerazione della natura del bene cui l'interesse è sotteso (a godimento indifferenziato).

<sup>72</sup> Tuttavia, trattandosi di interessi adespoti, si sono sovente posti problemi di tutela giurisdizionale. In virtù di un processo di soggettivizzazione ed entificazione, si è iniziato a parlare, con riferimento all'interesse ambientale, non più di interesse diffuso bensì di interesse collettivo. Tale processo conferisce la titolarità degli interessi collettivi alle organizzazioni di tipo associativo, riconoscendo loro la legittimazione ad agire per la tutela non già di interessi particolaristici dei singoli componenti ma di interessi unitariamente riferibili alla categoria considerata.

<sup>73</sup> Il tema degli interessi diffusi è strettamente connesso a quello della rappresentatività in giudizio degli stessi all'interno del processo amministrativo. Con la legge istitutiva del Ministero dell'ambiente (legge 349/1986) le associazioni di protezione ambientale e i comitati di categoria possono rappresentare gli interessi dei propri consociati. Il Cons. di Stato, Sez. V, con pronuncia del 25 agosto 2023 n. 7952, conferma anche la legittimazione ad agire per i comitati spontanei che agiscono in ambito territoriale più circoscritto, anche ove costituiti in occasione dell'evento scatenante. In particolare, la giurisprudenza amministrativa sancisce che escludere tutte le formazioni sociali costitutesi *ad hoc*, ossia tutte quelle che sorgono "in occasione" di determinati eventi lesivi,

ti,<sup>75</sup> sono legittimati ad agire in giudizio per la tutela dell'ambiente.<sup>76</sup> In particolare, la situazione giuridica azionata per la tutela degli interessi ambientali è relativa ad interessi diffusi che risultano sprovvisti di protezione finché un soggetto collettivo, strutturato e rappresentativo non li incarna.<sup>77</sup>

Per dare risposta ai quesiti sopra citati occorre, innanzitutto, qualificare la tipologia di situazione giuridica attiva che, in segui-

---

significherebbe escludere la gran parte di tali organismi associativi dalla possibilità di invocare tutela dinnanzi ai preposti organi di giustizia, il che risulterebbe contrario rispetto ai principi contenuti nelle disposizioni internazionali, costituzionali e legislative. In realtà, il meccanismo delineato dal legislatore del 1986 prevede una legittimazione rappresentativa solo per le associazioni individuate con decreto del Ministero dell'ambiente, ossia inserite in un apposito albo e solo se rispondenti a specifici requisiti di legge, quali la vocazione nazionale dell'associazione o la presenza in almeno cinque regioni, accanto ad una valutazione delle finalità programmatiche, della democraticità dell'ordinamento interno nonché della continuità e rilevanza esterna dell'azione di programma. Accanto al riconoscimento *ex lege* di una rappresentatività in giudizio degli enti esponenziali di interessi collettivi individuati per decreto, la giurisprudenza amministrativa, nel corso nel tempo, ha esteso la rappresentatività anche a quegli enti non formalmente riconosciuti dal Ministero bensì rispondenti a dei criteri sostanziali secondo la logica del doppio binario. Emerge così la possibilità di accordare un riconoscimento di tipo sostanziale a quelle associazioni che, da un punto di vista istituzionale, perseguono in maniera continuativa e non occasionale il fine della tutela di un interesse afferente ad una collettività ben determinata. Inoltre, si ritiene operante anche il criterio della *vicinitas*, in virtù del quale la legittimazione a partecipare al procedimento e al processo, e di conseguenza a rappresentare gli interessi di cui l'ente è portatore, è subordinata anche al riscontro di un collegamento di tipo territoriale tra l'interesse collettivo che si assume pregiudicato e l'ambito operativo dell'associazione medesima.

<sup>74</sup> Tra gli enti riconosciuti si annoverano gli ordini professionali e le associazioni ambientaliste previste dagli artt. 13 e 18 della L. 349/1986

to alla riforma costituzionale in parola, possa riconoscersi in capo alle generazioni future in quanto, a seconda se si ritiene che l'articolo 9 della Costituzione sancisca un diritto soggettivo ovvero un interesse legittimo in capo alle generazioni future, la giurisdizione, in caso di controversia, ricadrebbe sul Giudice ordinario piuttosto che sul Giudice amministrativo. Tuttavia, in tale contesto, giova ricordare che presupposto indefettibile della giurisdizione del Giudice amministrativo sia il previo esercizio di un'azione amministrativa da parte della Pubblica amministrazione.

Segnatamente, nonostante alcuni orientamenti<sup>78</sup> rintraccino la giurisdizione del Giudice amministrativo ove l'esercizio di un po-

---

stitutiva del Ministero dell'ambiente.

<sup>75</sup> In particolare, perseguire non occasionalmente obiettivi di tutela ambientale; possedere un elevato grado di stabilità e rappresentatività; avere un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa (criterio della *vicinitas*).

<sup>76</sup> Per completezza espositiva si precisa che, quanto alle aree protette, la rispettiva gestione e tutela spetta sovente ad enti governativi, organizzazioni non governative e agenzie ambientali a livello locale, nazionale ovvero internazionale. In tale contesto, sulla base di scelte nazionali o regionali, la legittimazione ad agire in giudizio per la tutela delle aree protette ricade su enti diversi. Infatti, anche organizzazioni internazionali come l'UNESCO, attraverso il programma «*Man and the Biosphere Programme*» o l'*International Union for Conservation of Nature*, possono essere coinvolte nella gestione e nella tutela di alcune aree protette dislocate in tutto il mondo.

<sup>77</sup> La giurisprudenza amministrativa è unanime nell'affermare che tali enti agiscono per azionare un diritto proprio (Cons. Stato, Ad. Plen., n. 6/2020).

<sup>78</sup> Cons. Stato, Sez. VIII, 12 aprile 2016, n. 7; Cons. Stato, Sez. IV, 3 agosto 2023, n. 7503. V. anche sul tema M. A. DI NEZZA, *Giudice amministrativo e tutela dei diritti fondamentali*, in convegno "Giustizia al Servizio del Paese", tenutosi a Palermo il 12 e 13 ottobre 2023, Cortecanti n. 6/2023.

tere della Pubblica amministrazione determini la lesione di un diritto fondamentale, la Corte di Cassazione<sup>79</sup> è unanime nell'affermare che laddove si verifichi una lesione della tutela ambientale, trattandosi di un diritto fondamentale dell'individuo, la giurisdizione spetti, in ogni caso, al Giudice ordinario.<sup>80</sup>

In effetti, la questione riguarderebbe sia il nucleo duro dei diritti fondamentali, evocato dalla Corte costituzionale anche nel noto caso Ilva a controbilanciare la massima apertura nella relativizzazione dei valori costituzionali<sup>81</sup>, sia il limite del margine di apprezzamento prospettato dalla Corte Edu<sup>82</sup>, oltre il quale i diritti fondamentali non entrano in conflitto con gli interessi generali e recuperano la loro dimensione, ridotta ma non depotenziata, di incomprimibilità.<sup>83</sup>

Orbene, indipendentemente dalla tipologia di situazione giuridica soggettiva attiva e dal Giudice munito di giurisdizione, allo stato attuale manca nel nostro ordinamento un soggetto giuridico che possa agire in giudizio per la tutela delle generazioni future. Ad avviso di chi scrive, l'individuazione di un soggetto di diritto, munito di legittimazione ed interesse ad agire, che possa tutelare

---

<sup>79</sup> Cass. civ., Sez. Un., n.10063/2023; Cass. civ., Sez. Unite, Ordinanza, n. 18540/2023; Cass. civ. sul diritto alla salute 1436/1979, Cass. civ., Sez. Un. 15115/2013.

<sup>80</sup> G. MONTEDORO, *Prospettive di riforma della giustizia amministrativa*, in P.L. PORTALURI (a cura di), *L'amministrazione pubblica, i cittadini, la giustizia amministrativa: il percorso delle riforme*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016, p. 170.

<sup>81</sup> Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85; Corte cost., 23 marzo 2018, n. 58.

<sup>82</sup> Corte Edu, sez. I, Cordella e altri c. Italia, 24 gennaio 2019, ricorsi nn. 54414/13 e 54264/15.

<sup>83</sup> E. SCOTTI, *I diritti fondamentali nel pluralismo delle giurisdizioni*, *Questione giustizia*, Trimestrale promosso da Magistratura democratica, 1/2021.

le generazioni future, riguarda una questione tecnica meramente legata a scelte procedurali dei soggetti dell'ordinamento giuridico. Ne discende che, fintanto che non vi sarà un intervento chiarificatore del legislatore che individui un soggetto titolare della tutela dell'ambiente nell'interesse delle generazioni future, il novellato articolo 9 risulterà privo di attuazione pratica.

Anche alla luce della tutela ambientale quale interesse collettivo e della individuazione della titolarità ad agire in giudizio in capo ad enti muniti di specifici requisiti, potrebbe valutarsi l'idea di attribuire ai medesimi enti, titolari di interesse e di legittimazione della tutela ambientale, il diritto (e dovere) di tutelare altresì l'interesse delle generazioni future sulla base del principio di sussidiarietà. Tuttavia, anche in tale eventualità, risulterebbe necessario un intervento *ad hoc* del legislatore atteso che, in base alla normativa attuale, gli enti riconosciuti e le associazioni spontanee, nel richiedere la tutela giurisdizionale a favore dell'ambiente, agiscono per il riconoscimento di un interesse proprio. Pertanto, pur se si decidesse di riconoscere la titolarità della situazione giuridica soggettiva legata alle generazioni future in capo a specifici enti, l'azione eventualmente promossa da tali enti collettivi "anche" a tutela dell'interesse dei posteri dovrà pur sempre essere volta alla difesa di un interesse o di un diritto proprio che, per poter essere azionato, deve essere preventivamente riconosciuto espressamente dal legislatore.

## **6. Considerazioni conclusive**

L'elevazione della tutela ambientale a principio fondamentale della Costituzione, in chiave prospettica, solidarista ed intergenerazionale, rappresenta la novità della riforma del 2022. Tuttavia, nella prassi, emerge la necessità di stabilizzare il livello di tutela ambientale così da escludere la possibilità di eccessive oscillazio-

ni giurisprudenziali in sede di bilanciamento con valori ed interessi contrapposti.<sup>84</sup>

Come abbiamo lungamente anticipato, le aree naturali protette sono laboratori viventi di sperimentazione di modelli di sviluppo sostenibile. Queste, promuovendo una visione dell'ambiente quale patrimonio da conservare e stimolando la comprensione del funzionamento eco sistemico della natura, individuano la chiave per un armonico equilibrio che renda sostenibile lo sviluppo delle attività umane e rappresentano una delle soluzioni possibili agli attuali ed irrisolti conflitti tra interessi ambientali da un lato e interessi sociali ed imprenditoriali dall'altro. In altre parole, le aree protette rappresentano un'opportunità per promuovere in modo diffuso la sostenibilità e dare attuazione alla riforma costituzionale valorizzando la dimensione intertemporale.

In tale scenario, la tutela dell'ambiente è anche tutela del «mondo futuro»<sup>85</sup>. Le Costituzioni moderne, che vivono attraverso il tempo e che veicolano i principi di solidarietà e responsabilità, rappresentano l'esito di patti intergenerazionali allorché considerano il concetto di generazioni future. Ed è proprio il principio di responsabilità intergenerazionale, che obbliga le generazioni presenti a garantire alle generazioni future la permanenza dell'esistenza nel mondo, a rappresentare l'autentica novità della riforma del 2022; invero, la tutela ambientale nell'interesse dei posteri può trovare attuazione mediante l'instaurazione di un nuovo rapporto tra uomo e natura che, sulla scia di quanto avviene ove vi è un'area protetta, assicuri una sana ed armonica coesistenza di uomo, ecosistemi e biodiversità sulla Terra.

---

<sup>84</sup> D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, op. cit., p. 267.

<sup>85</sup> D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, op. cit., p. 250.

In tale contesto, l'intervento del legislatore, essenziale per aggiornare il tessuto costituzionale alle esigenze della società contemporanea e promuovere misure idonee a reagire all'emergenza ambientale attuale, deve essere un punto di partenza in vista di un reale costituzionalismo ambientale che possa trovare attuazione nella quotidianità di ogni essere umano.<sup>86</sup> Difatti, il riconoscimento di diritti e doveri fondamentali, tra i quali quello di proteggere l'ambiente, deve necessariamente avvenire mediante la relativa costituzionalizzazione, in tal modo dando concretezza a quel concetto di etica della responsabilità che rappresenta uno dei capisaldi del diritto ambientale contemporaneo.<sup>87</sup>

Tuttavia, come qualsivoglia principio costituzionale, anche il principio che introduce in modo generico un diritto, un interesse o anche un mero dovere di difesa dell'ambiente, per essere effettivo, richiede di essere attuato in regole che permettano di "amministrarlo" attraverso gli strumenti dell'interpretazione e dell'applicazione del diritto.<sup>88</sup> Pertanto, è indubbio che l'aggiornamento della legislazione ambientale di dettaglio sia indispensabile per dare effettiva attuazione alla citata riforma costituzionale.

---

<sup>86</sup> D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, op. cit., p. 267.

<sup>87</sup> M.P. POTO, *La tutela costituzionale dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*, op. cit., p. 1057. R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, 13, 2022, pp. 187 ss.

<sup>88</sup> C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale dell'"ambiente": un profilo critico*, op. cit., p. 119.



## LE AREE NATURALI PROTETTE COME STRUMENTO DI TUTELA DELLA BIODIVERSITÀ NEGLI OBIETTIVI DEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Giorgia Valentini \*

**Abstract (IT):** Il contributo esplora l'evoluzione della normativa internazionale per la tutela della biodiversità attraverso le aree protette. L'indagine si svolge, in particolare, avendo riguardo alle disposizioni del diritto internazionale che hanno sancito una trasformazione funzionale delle aree protette, rendendole uno strumento volto alla tutela della biodiversità. L'intento è quello di valutare se tale trasformazione funzionale dell'istituto area protetta sia stata in grado di tradursi, in sede di attuazione, in risultati positivi per il bene tutelato, individuato nel valore intrinseco della biodiversità. Al fine di compiere una valutazione degli obiettivi internazionali di tutela della biodiversità, distinti in due periodi (*pre* e *post* 2020), sono esaminati i risultati riscontrati dalle scienze naturali per vagliare se la formulazione di tali principi ed obiettivi sia sufficientemente chiara, specifica e corroborata dall'apprezzamento scientifico da poter imporre un'attuazione che effettivamente comporti risultati positivi concreti per la conservazione della biodiversità.

**Abstract (ENG):** *The paper explores the evolution of the international legal framework for the protection of biodiversity through protected areas. The investigation is carried out, in particular, focusing on the provisions of international law that have sanctioned a functional transformation of protected areas, making them an instrument aimed at protecting biodiversity. The intent is to assess whether this functional transformation of protected areas was capable of being implemented in such a way that concretely creates positive results for the protected asset, identified in the intrinsic value of biodiversity. To carry out such assessment of the biodiversity protection targets, divided into two periods (pre- and post-2020), the results found by the natural sciences*

*are examined to screen whether the formulation of international law principles and targets is sufficiently clear, specific, and corroborated by scientific appreciation to compel implementation that results in concrete positive outcomes for biodiversity conservation.*

**SOMMARIO:** 1. Prolegomeni - 2. Dall'affermazione del valore intrinseco della biodiversità - 3. Alla trasformazione funzionale delle aree protette - 4. Gli obiettivi internazionali - 4.1 I criteri per la determinazione delle aree protette - 4.2 La gerarchia di conservazione - 5. Le debolezze della tutela internazionale della biodiversità attraverso le aree protette - 5.1 I bias di localizzazione - 5.2 La mancata considerazione del cambiamento climatico - 5.3 La pressione antropica - 5.4 I criteri di valutazione della gestione e compensazioni di biodiversità - 6. La visione per il 2050. Conclusioni.

## 1. Prolegomeni

L'area naturale protetta è oggi definita come uno «spazio geografico chiaramente definito, riconosciuto, dedicato e gestito, attraverso mezzi legali o altri mezzi efficaci, per garantire la conservazione a lungo termine della natura con i servizi ecosistemici e i valori culturali associati»<sup>1</sup>. Come si vedrà, le aree protette sono un istituto di origine risalente e la cui attuale disciplina è composta da un sistema vasto ed eterogeneo di fonti che coinvolge tutti i livelli ordinamentali. L'istituzione di aree protette ha avuto nella storia le funzioni più disparate: dal diritto romano, ai siti sacri delle comunità indigene, alle riserve di caccia medievali o coloniali, ai parchi naturali. La fondazione nel 1872 del parco naturale *Yellowstone* è considerata la prima istituzione di un par-

<sup>1</sup> \* *Dottoranda in diritto presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.*  
IUCN, *Green List delle aree protette e conservate dell'IUCN*, Gland, 2019, p. 10.

co naturale. Tuttavia, l'istituzione di tale parco avveniva con l'intento principale di salvaguardarne la bellezza naturale affinché l'essere umano potesse goderne<sup>2</sup> (e non invece con quello di conservare certi elementi naturali caratteristici dell'area, attualmente considerati gli elementi più importanti a fondamento delle istanze di salvaguardia del medesimo parco<sup>3</sup>). La conservazione a lungo termine della natura è odiernamente il principale e preponderante obiettivo per l'istituzione di aree naturali protette secondo il diritto internazionale.

Il presente contributo indaga in merito alle disposizioni del diritto internazionale che hanno reso le aree protette uno strumento volto alla tutela della biodiversità. L'intento è quello di valutare se tale trasformazione funzionale dell'istituto area protetta sia stata in grado di tradursi, in sede di attuazione, in risultati positivi per il bene tutelato, individuato nel valore intrinseco della biodiversità.

Si esamineranno in primo luogo le norme internazionali che hanno introdotto nuove affermazioni valoriali sulla conservazione della diversità biologica, segnando il passaggio da una concezione strettamente antropocentrica alla tutela della biodiversità per il suo valore intrinseco (§ 2). Si sottolineerà come tale mutamento concettuale abbia imposto una trasformazione funzionale delle

---

<sup>2</sup> US Congress, *An Act Establishing Yellowstone National Park*, in *Statutes at Large and Proclamations of the United States of America*, Forty-second Congress, Sess. II, 1.3.1872, ch. 21-24, p. 32, in cui si legge: «That the tract of land in the territories of Montana e Wyoming lying near the head-waters of the Yellowstone river (...) is hereby reserved and withdrawn from settlement, occupancy or sale under the laws of the United States, and dedicated and set apart as a public park or pleasuring-ground for the benefit and enjoyment of the people (...).».

<sup>3</sup> UNESCO, *Yellowstone National Park*, accessibile su: <https://whc.unesco.org/en/list/28/>.

aree protette, rendendole uno strumento volto in primo luogo alla conservazione della natura (§ 3). Poste simili basi concettuali, si procederà all'analisi di alcune disposizioni delle strategie internazionali a tutela della biodiversità attraverso le aree protette, distinguendo tra i due periodi *pre* e *post* 2020 (§§ 4). Saranno successivamente considerati i risultati che le scienze naturali hanno riscontrato in seguito a tale cambiamento di concezione della biodiversità verificatosi a livello ordinamentale (§§ 5), per valutare se la formulazione dei principi e degli obiettivi di diritto internazionale sulla tutela della biodiversità sia sufficientemente chiara, specifica e corroborata dall'apprezzamento scientifico da poter imporre un'attuazione che effettivamente comporti risultati positivi concreti per la conservazione della biodiversità. Il contributo non può quindi esimersi sotto il profilo metodologico dall'interdisciplinarietà che caratterizza la materia ambientale. Ci si interrogherà, infine, nel corso del contributo e soprattutto nelle conclusioni (§ 6), sulla eventuale connessione tra i fallimenti delle strategie esaminate, rigorosamente riscontrati dalle scienze naturali, e la formulazione delle disposizioni contenute nelle convenzioni internazionali. In altre parole, dunque, ci si interrogherà in merito alla efficacia delle summenzionate strategie nel perseguimento degli obiettivi a cui sono preposte ed in merito all'eventuale superamento delle formulazioni rivelatesi inefficaci nelle strategie internazionali *post*-2020. Le conclusioni riportano opinioni cautamente positive, avendo le nuove strategie tenuto conto di alcuni dei rilievi critici derivanti dalle precedenti formulazioni.

Pur concentrandosi il presente contributo sulle debolezze e sui fallimenti degli obiettivi internazionali per la conservazione della diversità biologica, che forse non hanno saputo immediatamente cogliere e tradurre le istanze delle scienze naturali talvolta dimostrandosi inidonei a raggiungere un effetto positivo sulla biodi-

versità per la loro ampia e vaga formulazione, preme precisare che non si intende giudicare con sfavore una transizione ordinamentale che sta scuotendo profondamente le categorie fondamentali degli ordinamenti giuridici nazionali e dell'ordinamento internazionale, nonché l'opinione pubblica e la coscienza sociale, a favore di una maggiore tutela della natura e dei suoi elementi.

## **2. Dall'affermazione del valore intrinseco della biodiversità**

È ben noto - tanto che oggi si parla non solo di «diritto ambientale» ma anche di «costituzionalismo ambientale»<sup>4</sup> - che gli ordinamenti giuridici contemporanei stanno attraversando una transizione ambientale, messa in moto dall'acquisizione di maggiori consapevolezze scientifiche sull'impatto che l'attività umana ha avuto ed ha sulle risorse naturali e sui catastrofici rischi che il danno ambientale prodotto comporta. Basti pensare all'incipit del primo Avvertimento per l'umanità da parte degli scienziati del mondo per cui «Gli esseri umani ed il mondo naturale sono in rotta di collisione»<sup>5</sup>, poiché le attività umane infliggono gravi ed irreversibili danni all'ambiente ed alle sue risorse fondamentali, mettendo a repentaglio il futuro che immaginavamo per l'umanità e per i regni vegetale ed animale, nonché rischiando di alterare il mondo vivente a tal punto da renderlo incapace di sostenere la vita nel modo che conosciamo.

Accanto a tali consapevolezze e scoperte scientifiche sono andate emergendo o riecheggiando, rinforzandosi, nuove o svilup-

---

<sup>4</sup> D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale*, il Mulino, Bologna, 2022; L. J. KOTZÉ, *Global environmental constitutionalism in the anthropocene*, Hart publishing, Regno Unito, 2022; E. DALY, J. R. MAY, *Implementing environmental constitutionalism: current global challenges*, Cambridge University Press, Regno Unito, 2016.

<sup>5</sup> Union of Concerned Scientists, *World Scientists Warning to Humanity*, Cambridge (1992).

pate prospettive del rapporto uomo-ambiente naturale che respingono la prospettiva prettamente antropocentrica di tale rapporto, da lungo tempo fatta propria dagli ordinamenti giuridici. Questa transizione è testimoniata da una copiosa storia di conferenze, programmi, convenzioni internazionali, strategie nazionali e riforme costituzionali che hanno coinvolto quasi tutti i Paesi del mondo<sup>6</sup>. A ben vedere, il progredire di concezioni sempre meno antropocentriche dell'ambiente e dei suoi elementi è un *leitmotiv* che ha caratterizzato l'evoluzione della storia del diritto ambientale - almeno - di questa parte di mondo, solcata nel lungo percorso da importanti traguardi di cui la letteratura giuridica ha dato autorevolmente conto<sup>7</sup>. Uno dei più recenti tra questi traguardi rappresenta la premessa del presente studio: il passaggio nel diritto internazionale dalla tutela della biodiversità *utile* alla tutela della biodiversità *in quanto tale*.

Una esemplificazione di cosa si intende con il concetto di biodiversità *utile* può rinvenirsi già nel diritto romano, che distingueva tra i beni ambientali (animali, pesci, uccelli, mari, spiagge) prevedendo regimi giuridici diversi a seconda che fossero qualificati dal diritto come *res publica*, *res universitatis*, *res communes*

---

<sup>6</sup> Per quel che attiene all'ordinamento italiano, la revisione costituzionale attuata con la l.cost. 1/2022. Ma sono molti i Paesi che negli ultimi decenni hanno introdotto disposizioni costituzionali sotto la spinta dell'emergenza ambientale; per una disamina: D.R. BOYD, *The Environmental Rights Revolution: A Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment*, University of British Columbia Press, Vancouver, 2012; R. O'GORMAN *Environmental Constitutionalism: A Comparative Study.*, in *Transnational Environmental Law*, Vol. VI, No. 3, 2017, pp. 435 - 462.

<sup>7</sup> Per una ricostruzione generale E. TECHERA, J. LINDLEY, K. N. SCOTT, A. TELESETSKY (a cura di), *Routledge Handbook of International Environmental Law*, II ed., Routledge, New York, 2021.

*omnium, res sacra* o *res nullius*<sup>8</sup>. Tra le *res communes omnium* (come l'aria e l'acqua corrente) e le *res nullius* (come la fauna selvatica) erano ricompresi beni che oggi sarebbero sussumibili nei concetti di biodiversità o di ecosistemi. I beni ambientali rientranti in queste categorie avevano valore giuridico tanto per lo *ius naturale* quanto per lo *ius civile*. Il valore giuridico di un bene era definito per il diritto civile dal fatto di essere suscettibile di valutazione patrimoniale e per lo *ius naturale* dalla utilità (*prodesse*)<sup>9</sup>. Pur avendo fondamento nello *ius naturale*, dunque, il valore giuridico dei beni ambientali era fatto derivare da un giovamento che la comunità umana poteva trarne, dalla fruibilità della risorsa naturale per la soddisfazione di un bisogno umano di qualche tipo<sup>10</sup>. Lo stesso dicasi con riferimento alla tutela degli animali. I filosofi antichi non riconoscevano la soggettività dell'animale<sup>11</sup>; conseguentemente non si era mai ritenuto che l'eliminazione o la mancata conservazione di alcuni individui di una specie producessero effetti negativi su quella specie nella sua totalità e/o su altre<sup>12</sup>. Questa prospettiva era sostenuta anche dalla convinzione che secondo lo *ius naturale* gli animali non potessero essere assoggettati a doveri od obblighi giuridici, differentemente dagli uomini<sup>13</sup>. Tale approccio era mantenuto dal diritto romano attraverso la regola del *ferae naturae* secondo la quale gli animali non addomesticabili, come i pesci e gli uccelli, erano *res nullius*

<sup>8</sup> L. SOLIDORO MARUOTTI, *La tutela dell'ambiente nella sua evoluzione storica*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 105.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p.106.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 108.

<sup>11</sup> S. R. L. CLARK, *The moral status of animals*, Oxford University Press, 1977, pp. 14ss.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 59 ss.

<sup>13</sup> A. BOYLE, C. REDGWELL (a cura di), *International Law and the Environment*, IV ed., Oxford University Press, Regno Unito, 2021 p. 624.

ma potevano perdere tale *status* se venivano catturati in aree libere da chi voleva diventarne proprietario<sup>14</sup>. Ciò non testimonia che vi fosse un disinteresse per la natura da parte del diritto, anzi<sup>15</sup>, ma dimostra una concezione fortemente antropocentrica della natura da parte dell'ordinamento.

La concezione antropocentrica ha plasmato la disciplina della tutela della diversità biologica nel corso di tutta l'evoluzione del diritto ambientale, pur andando via via affievolendosi, ed è stata solo nell'epoca più recente attaccata nelle sue fondamenta teoriche. La predominanza della concezione antropocentrica durante l'età moderna e contemporanea ha favorito il depauperamento della vastissima gamma di varietà delle risorse naturali, riducendo la diversità a favore dell'aumento della popolazione della specie umana e delle specie da questa prescelte, sostituendo la diversità naturalmente creatasi nel corso di miliardi di anni con la coltivazione e l'addomesticamento di limitate specie vegetali e animali selezionate in ragione delle conoscenze in merito all'utilità di queste per l'uomo<sup>16</sup>.

Durante gli ultimi due secoli la scienza ha fatto emergere la

---

<sup>14</sup> P.P. ONIDA, *Studi sulla condizione degli animali non umani nel sistema giuridico romano*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 201.

<sup>15</sup> *Ibidem*, che richiama la definizione di *ius naturale* di Ulpiano D.1.1.1.3: «*Ius naturale est, quod natura omnia animalia docuit: nam ius istud non humani generis proprium, sed omnium animalium, quae in terra, quae in mari nascuntur, avium quoque commune est. Hinc descendit maris atque feminae coniunctio, quam nos matrimonium appellamus, hinc liberorum procreatio, hinc educatio: videmus etenim cetera quoque animalia, feras etiam istius iuris peritia censerit*».

<sup>16</sup> B. GROOMBRIDGE, M. JENKINS, *World Atlas of Biodiversity Earth's Living Resources in the 21st Century*, UNEP World Conservation Monitoring Centre, Regno Unito, 2002, pp. 195 ss.; M. BOWMAN, P. DAVIES, C. REDGWELL, *Lyster's International Wildlife Law*, Cambridge University Press, II ed., Regno Unito, 2011, pp. 3 ss.

consapevolezza dirompente per cui la diversità biologica è una ricchezza insostituibile, irripetibile ed irreplicabile. Nessuna tecnologia attuale potrebbe infatti replicare le infinitesimali differenze tra varietà biologiche risultate da miliardi di anni di evoluzione ed interazione con gli ecosistemi<sup>17</sup>. La diversità biologica ha un valore proprio poiché è il risultato di più di quattro miliardi di anni di processi evolutivi e non «*for the sake of variability itself*»<sup>18</sup>. Tale spostamento prospettico, che allontana il pendolo dall'antropocentrismo, ha condotto all'adozione di una disciplina internazionale volta alla tutela della biodiversità *in quanto tale* innovando profondamente il quadro giuridico delle convenzioni internazionali a tutela della biodiversità, fino ad allora limitate a specifiche specie od a specifici ecosistemi<sup>19</sup>. La convenzione per la diversità biologica del 1992 (successivamente, "CDB")<sup>20</sup>, è stata introdotta per perseguire obiettivi di conservazione della di-

<sup>17</sup> A. BOYLE, C. REDGWELL (a cura di), *op. cit.*, p. 618.

<sup>18</sup> T. SWANSON, *Global action for biodiversity*, Earthscan Publications, Regno Unito, 1997, pp.9-10, esprime così questo concetto: «*The output from the evolutionary process, by the definition of evolution, has been selected by reason of its capability to interact within the system, including its biological activity and its role in its ecosystem. That is, the evolution of a particular life form is an indicator of its capacity to act upon and contribute to the other organisms within its environment. Biodiversity is valuable precisely because it is the output from this four-billion-year-old evolutionary process, not for the sake of variety itself. Existing life forms are an encapsulated history of this process and this constitutes an entirely unique body of information. Another value of biodiversity lies in the fact that evolution has produced this particular range of variety. Although still subject to debate, it is generally agreed that the direction of evolution is life-sustaining - i.e. it has an in-built capacity to create a system that can continue to persist under a wide range of physical conditions.*».

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>20</sup> ONU, Convenzione sulla diversità biologica, Rio de Janeiro, 1992.

versità biologica, utilizzazione durevole dei suoi elementi e ripartizione giusta ed equa dei vantaggi derivanti dallo sfruttamento delle risorse genetiche (art. 1). La CDB adotta una definizione ampia di biodiversità, ricomprendendovi la variabilità genetica, tra specie ed ecosistemica di tutti gli organismi viventi di qualsiasi fonte. Il primo *considerando* della CDB afferma che i contraenti sono «consapevoli del valore intrinseco della diversità biologica»<sup>21</sup>, così sancendo il traguardo del cammino verso l'affermazione della tutela della biodiversità *in quanto tale* e non per l'utilità che secondo le conoscenze scientifiche attuali un organismo ha per l'uomo, per fini ad esempio sanitari o alimentari. Infatti, la convenzione identifica le risorse «biologiche» oggetto di tutela per l'aver una «utilizzazione effettiva o potenziale oppure presenti un valore per l'umanità» e quelle «genetiche» come il «materiale genetico che abbia un valore effettivo o potenziale».

Dunque, sunteggiando, il diritto internazionale ha a lungo rispecchiato la visione antropocentrica dell'utilità per gli esseri umani delle risorse naturali, principio che aveva infatti rappresentato la giustificazione originaria per la conservazione della natura<sup>22</sup>. Nel corso di un processo evolutivo che è andato via via allontanandosi dalla concezione antropocentrica del rapporto con la natura, seppur con le proprie contraddizioni<sup>23</sup>, uno dei traguardi

---

<sup>21</sup> ONU, CBD, *cit.*, *Preamble «Conscious of the intrinsic value of biological diversity and of the ecological, genetic, social, economic, scientific, educational, cultural, recreational and aesthetic values of biological diversity and its components, (...).*

<sup>22</sup> A. BOYLE, C. REDGWELL (a cura di), *op. cit.*, p. 623; A. GILLESPIE, *Ethical considerations*, in L. RAJAMANI, J. PEEL, *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, Regno Unito, 2021, p. 218.

<sup>23</sup> Da un lato, nella prospettiva dell'allontanamento dalla concezione antropocentrica, come notato da A. BOYLE, C. REDGWELL (a cura di),

più significativi è stato il passaggio all'espressa volontà di tutela della biodiversità per il suo valore intrinseco. Ciò è avvenuto innanzitutto attraverso le richiamate disposizioni della CDB e poi con la creazione di un via via più ampio sistema normativo di cui si darà conto nel prosieguo (*infra* §§ 4). Eppure, nonostante tale quadro giuridico internazionale, non sono affatto in declino l'estinzione delle specie, i danni all'integrità degli ecosistemi e dei loro processi e la riduzione della biodiversità<sup>24</sup>. Anzi, tali beni continuano ad essere danneggiati dall'attività umana ad una velocità senza precedenti, con circa un milione di specie animali e vegetali a rischio estinzione nel termine di decenni<sup>25</sup>. La biodiversità però contribuisce a regolare il clima, filtra l'aria e l'acqua, consente la formazione del suolo e mitiga l'impatto dei disastri naturali, fornisce legname, risorse alimentari, colture, impollinazione, medicinali e benefici per la salute fisica e mentale<sup>26</sup>. Pur tuttavia soltanto una percentuale più che infinitesimale delle specie riceve tutela da parte del diritto internazionale e nazionale, es-

---

*op. cit.*, p. 623, si pensi alle considerazioni che hanno spinto all'introduzione di regole per vietare i metodi di uccisione ingiustificata o brutale dell'animale: la Convenzione per la protezione degli uccelli utili all'agricoltura, Parigi, 1902, proibisce la posa e l'uso di archetti, gabbie, reti, lacci, panioni, e di qualsiasi altro mezzo che abbia per scopo di facilitare la cattura o la distruzione in massa degli uccelli (art. 3) e simile divieto può ritrovarsi nelle altre convenzioni a tutela della fauna. D'altro lato, contraddittoriamente, la stessa Convenzione consente l'uccisione degli uccelli pericolosi per la caccia, la pesca e l'agricoltura locale (art. 9).

<sup>24</sup> ONU, United Nations Environment Programme (UNEP), *Global Environmental Outlook GEO-6, Summary for policymakers*, Cambridge University Press, Regno Unito, 2019, pp. 8-9.

<sup>25</sup> Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Global Biodiversity Outlook GBO-4*, ed. IV, Montréal, 2014, p. 14.

<sup>26</sup> UNEP, *Global Environmental Outlook GEO-6, op. cit.*, p. 8.

sendosi tanto la dottrina quanto le convenzioni internazionali per lungo tempo concentrate su particolari specie di megafauna (elefanti, panda, balene...) <sup>27</sup> trascurando altre specie a rischio (secondo il *World Atlas of Biodiversity del 2002* <sup>28</sup>, il numero di specie conosciute è di circa 1,75 milioni, con stime sul numero totale di specie esistenti che vanno da 10 a 100 milioni. Delle 52.500 specie di vertebrati di cui si conosce l'esistenza, solo 4.630 sono mammiferi, 9.750 uccelli, 882 rettili e 4.950 anfibi).

In conseguenza del passaggio alla tutela della biodiversità in quanto tale, strumenti giuridici che precedentemente avevano disparate funzioni sono stati trasformati per rispondere agli obiettivi di conservazione della diversità biologica. Così le aree protette. Si tratta allora di studiare se la trasformazione funzionale di tale istituto risponda alle affermazioni di principio sul valore intrinseco della biodiversità che sono andate affermandosi nel diritto internazionale.

### 3. Alla trasformazione funzionale delle aree protette

Si è già dato brevemente conto *supra* dell'origine antica dell'istituto dell'area protetta. Gli ordinamenti hanno da sempre previsto istituti idonei ad istituire vincoli su certe zone del proprio territorio per preservare beni giuridicamente rilevanti. L'istituto ha poi subito - in conseguenza dell'affermarsi della tutela della biodiversità *in quanto tale* - una evoluzione che lo ha reso uno strumento la cui *ratio* principale, ancorché non esclusiva, è la conservazione della natura. Nell'ordinamento internazionale tale evoluzione è segnata dalle disposizioni di cui si darà conto nel prossimo paragrafo, ma si noti che la stessa trasformazione fun-

<sup>27</sup> A. BOYLE, C. REDGWELL (a cura di), *op. cit.*, p. 617; M. BOWMAN, P. DAVIES, C. REDGWELL, *op. cit.*, pp. 109 ss.

<sup>28</sup> B. GROOMBRIDGE, M. JENKINS, *op. cit.*, pp. 13 ss.

zionale è avvenuta negli ordinamenti nazionali. Così, in Italia, la disciplina delle aree protette, che aveva da sempre avuto una propria ragione d'esistere autonoma dalla tutela della biodiversità e legata alla tutela di altri beni ed interessi meritevoli di protezione da parte dell'ordinamento (paesaggio, turismo) acquisiva, dapprima con la legge quadro del 1991<sup>29</sup>, una nuova funzione che prima non le era propria. Tale legge per la prima volta attribuiva agli enti parco il compito di tutelare la biodiversità. L'impegno a tutela della biodiversità veniva poi espressamente sancito a livello costituzionale, con l'introduzione della disposizione secondo cui la Repubblica «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.»<sup>30</sup>. Così, seppure la tutela dell'ambiente veniva già ricondotta nella previsione a tutela del paesaggio di cui all'art. 9 Cost.<sup>31</sup>, ora non potrebbe più immaginarsi una tutela del paesaggio a discapito o anche solo disgiunta dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi. Dunque, sia la comunità internazionale sia le politiche interne hanno adottato misure idonee a rendere le aree protette strumenti funzionali alla protezione della biodiversità. Parallelamente a tale trasformazione, però, ne avveniva un'altra. La moltiplicazione delle tipologie e dei regimi di gestione delle aree protette, insieme alla fortuna del principio dello sviluppo sostenibile, hanno portato alla graduabilità dei vincoli imposti sull'area facendo emergere un modello misto, in cui le aree protette sono viste come una componente fondamentale della protezione della natura e sono, al contempo, una potenziale fonte di ricchezza economica. Veniva così abbandonata l'idea di area protetta come spazio

---

<sup>29</sup> L. 394/1991.

<sup>30</sup> Art. 9 Cost.

<sup>31</sup> *Ex multis*, Corte cost., sent. n. 210/1987.

isolato, riconoscendola come parte di una rete ecologica più ampia<sup>32</sup>.

#### 4. Gli obiettivi internazionali

Soltanto di fronte alle crescenti evidenze scientifiche emerse nello scorso secolo in merito agli impatti negativi conseguenti al sovrasfruttamento di certe specie, soprattutto marine, il diritto internazionale ha iniziato a sviluppare regimi giuridici maggiormente sofisticati di conservazione ed uso sostenibile della natura<sup>33</sup>. Oltre alle convenzioni aventi ad oggetto la tutela di specifiche specie o gruppi di specie<sup>34</sup>, negli anni Settanta vengono adottate le prime convenzioni volte alla regolazione della fauna selvatica a livello globale<sup>35</sup>. Oggi esistono numerose convenzioni di tal genere e i pilastri di tale quadro normativo possono rinvenirsi nelle seguenti convenzioni<sup>36</sup>: la Convenzione sulle zone umide di importanza internazionale<sup>37</sup>; la Convenzione sulla Protezione del

---

<sup>32</sup>European Environment Agency, *An introduction to Europe's protected areas*, EEA, 2023, accessibile su: <https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/biodiversity/an-introduction-to-europes-protected-areas>.

<sup>33</sup>A. BOYLE, C. REDGWELL (a cura di), *op. cit.*, p. 621.

<sup>34</sup>Convenzione per la protezione degli uccelli utili all'agricoltura, Parigi, 1902; Convenzione Internazionale sulla Regolamentazione della Caccia alle Balene, 1946, Washington; Convenzione per la conservazione degli Orsi Polari, 1973, Oslo.

<sup>35</sup>Convenzione sul commercio internazionale delle specie di fauna e di flora selvatiche minacciate di estinzione, Washington, 1973; Convenzione per la conservazione della vita selvatica e dei suoi biotopi in Europa, Berna, 1979; Convenzione sulla conservazione delle specie migratorie degli animali selvatici, Bonn, 1979.

<sup>36</sup>A. BOYLE, C. REDGWELL (a cura di), *op. cit.*, p. 622.

<sup>37</sup>Ramsar, 1971.

Patrimonio Mondiale, culturale e naturale dell'Umanità<sup>38</sup>; la Convenzione sul commercio internazionale delle specie minacciate di estinzione; la Convenzione sulla conservazione delle specie migratorie degli animali selvatici; la Convenzione internazionale per la protezione dei vegetali<sup>39</sup>; il Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura<sup>40</sup>; e la già citata CDB. Con riferimento alla regione europea, i capisaldi sono la Convenzione di Berna per la conservazione della vita selvatica e dei suoi biotopi in Europa, a cui si deve la rete Emerald di aree di speciale interesse per la conservazione<sup>41</sup>; ed a livello di Unione Europea le direttive sulla conservazione degli uccelli selvatici<sup>42</sup> e degli habitat<sup>43</sup>, che con le zone di protezione speciale e le zone speciali di conservazione costituiscono il sistema della rete di aree protette Natura2000, e il nuovo regolamento sul ripristino della natura<sup>44</sup>. Le fonti internazionali e sovranazionali vanno poi ad integrarsi con le fonti nazionali di vario livello. Tuttavia, l'ampiezza del quadro normativo rende arduo esporre concisamente la classificazione delle aree protette risultante dall'intricata disciplina internazionale ed unionale in materia ed una trattazione esaustiva impone la selezione di una categoria di aree protette o di un preciso aspetto di tale disciplina. Avendo il

---

<sup>38</sup> Parigi, 1972.

<sup>39</sup> Roma, 1951.

<sup>40</sup> Roma, 2001.

<sup>41</sup> Standing committee on areas of special conservation interest of the Bern Convention, Raccomandazione n. 16/1989, accessibile su: <https://www.coe.int/en/web/bern-convention/emerald-network>.

<sup>42</sup> Direttiva 2009/147/CE.

<sup>43</sup> Direttiva 92/43/CEE.

<sup>44</sup> Regolamento (EU) 2024/1991 sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869.

presente contributo l'intento di valutare l'idoneità dello strumento area protetta alla tutela della biodiversità per come sancita negli obiettivi internazionali, esso è anche criterio di selezione delle disposizioni oggetto di esposizione nel prosieguo, per cui ci si concentrerà su quelle disposizioni di portata generale che identificano in prima battuta il *cosa* ed il *come* proteggere della superficie terrestre e marina ai fini della conservazione della biodiversità.

#### **4.1 I criteri per l'identificazione delle aree protette**

La Convenzione di Ramsar relativa alle zone umide di importanza internazionale del 1971 richiedeva a ciascuna Parte di designare le zone umide presenti nel proprio territorio secondo la definizione fornita dalla convenzione, da inserire poi in un elenco di zone umide di importanza internazionale<sup>45</sup>. Inoltre, ciascuna Parte si impegnavo a favorire la creazione di riserve naturali nelle zone umide e negli habitat uccelli acquatici<sup>46</sup>. Si andava così a creare uno dei primi sistemi di aree protette designate secondo criteri standard definiti a livello globale. I criteri per la definizione della zona idonea ad essere inserita nell'elenco erano essenzialmente qualitativi e basati su caratteristiche geologiche e fisiche oggettive della zona<sup>47</sup> o sull'elemento oggettivo arricchito dal

---

<sup>45</sup> Art. 2, Convenzione Relativa alle Zone Umide Di Importanza Internazionale Soprattutto Come Habitat Degli Uccelli Acquatici, Ramsar, 1971.

<sup>46</sup> Art. 4, Convenzione Relativa alle Zone Umide Di Importanza Internazionale Soprattutto Come Habitat Degli Uccelli Acquatici, Ramsar, 1971.

<sup>47</sup> «Le paludi e gli acquitrini, le torbiere, i bacini d'acqua naturali o artificiali, permanenti o transitori, con acqua stagnante o corrente, dolce, salmastra o salata, comprese le distese di acqua marina, la cui profondità, durante la bassa marea, non supera i sei metri.»

riferimento ad elementi di valutazione legati al valore della zona come habitat della specie protetta<sup>48</sup>. Nel 1972, la Convenzione sulla protezione mondiale del patrimonio culturale e naturale definiva il patrimonio naturale sulla base di criteri esclusivamente qualitativi, ancorché più generali e non esclusivamente legati a caratteristiche fisiche, dato il requisito del «valore universale eccezionale» per essere inseriti nella lista dell'Unesco<sup>49</sup>. A ben vedere, però, per come formulati i criteri per la definizione del valore universale eccezionale, periodicamente aggiornati, rendono essenzialmente oggettivo anche tale criterio<sup>50</sup>. Dopo aver posto l'obbligo di protezione nazionale ed internazionale del patrimonio culturale e naturale, anche nell'interesse della trasmissione alle generazioni future (art. 4); la convenzione fa delle aree protette uno dei principali strumenti per «garantire una protezione e una conservazione le più efficaci possibili e una valorizzazione la più attiva possibile» (art. 5); prevedendo «a. di adottare una politica generale intesa ad assegnare una funzione al patrimonio

<sup>48</sup> «Le zone rivierasche, fluviali o marine, adiacenti alle zone umide, le isole o le distese di acqua marina con profondità superiore ai sei metri, durante la bassa marea, situate entro i confini delle zone umide, in particolare quando tali zone, isole o distese d'acqua, hanno importanza come habitat degli uccelli acquatici, ecologicamente dipendenti dalle zone umide.»

<sup>49</sup> Art. 2, Convenzione sulla Protezione Mondiale del Patrimonio Culturale e Naturale, Parigi, 1972: «I monumenti naturali costituiti da formazioni fisiche e biologiche o da gruppi di tali formazioni di valore universale eccezionale dall'aspetto estetico o scientifico, le formazioni geologiche e fisiografiche e le zone strettamente delimitate costituenti l'habitat di specie animali e vegetali minacciate, di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico o conservativo, i siti naturali o le zone naturali strettamente delimitate di valore universale eccezionale dall'aspetto scientifico, conservativo o estetico naturale.»

<sup>50</sup> Unesco, *World Heritage Convention - Selection Criteria*, accessibile su: <https://whc.unesco.org/en/criteria/>.

culturale e naturale nella vita collettiva e a integrare la protezione di questo patrimonio nei programmi di pianificazione generale; b. di istituire sul loro territorio, in quanto non ne esistano ancora, uno o più servizi di protezione, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, dotati di personale appropriato, provvisto dei mezzi necessari per adempiere i compiti che gli incombono (...)).».

Nel 1992, al Summit della Terra delle Nazioni Unite tenutosi a Rio de Janeiro è sottoscritta la Convenzione sulla diversità biologica, che ha posto un sistema di obiettivi da perseguire a livello nazionale per: la conservazione della biodiversità, l'uso durevole dei suoi componenti e la ripartizione giusta ed equa dei benefici derivanti dall'utilizzazione delle risorse genetiche (Art. 1). Ai sensi dell'art. 2, si intende per «diversità biologica: la variabilità degli organismi viventi di qualsiasi fonte, inclusi, tra l'altro, gli ecosistemi terrestri, marini e gli altri ecosistemi acquatici e i complessi ecologici dei quali fanno parte; essa comprende la diversità all'interno di ogni specie, tra le specie e degli ecosistemi». Dunque, la definizione fornita dalla CDB ricomprende la diversità entro specie, *i.e.* la variazione di geni all'interno di una specie; la diversità specifica, *i.e.* le variazioni di specie in un territorio; la diversità ecosistemica, *i.e.* la diversità di ambienti fisici-ecosistemi, a loro volta definiti dalla CDB come complessi dinamici formati «da comunità di piante, di animali e di micro-organismi e dal loro ambiente non vivente, le quali grazie alla loro interazione, costituiscono un'unità funzionale».

I tre pilastri della disciplina prevista dalla CDB sono: la conservazione *in situ* ed *ex situ* (artt. 8 e 9); l'uso durevole e sostenibile dei componenti della biodiversità (art. 10) e l'accesso alle ri-

sorse genetiche (art. 15).<sup>51</sup> Le aree protette sono lo strumento per la conservazione *in situ*. Tra gli obiettivi della convenzione è previsto che «Ciascuna Parte contraente, nella misura del possibile e come appropriato: istituisce un sistema di zone protette o di zone dove misure speciali devono essere adottate per conservare la diversità biologica; (...)»<sup>52</sup>. Durante la X Conferenza delle Parti della Convenzione sulla diversità biologica tenutasi a Nagoya nel 2010 è stato adottato il primo piano strategico per la biodiversità (avente ad oggetto il periodo 2011-2020). La strategia consisteva in cinque macro-obiettivi principali da attuare sulla base di 20 sotto-obiettivi, i c.d. Aichi Targets per la biodiversità. L'obiettivo C "Migliorare lo stato della biodiversità attraverso la salvaguardia degli ecosistemi, delle specie e della diversità genetica." prevedeva quale target per il proprio raggiungimento (target 11) «entro il 2020 almeno il 17% delle terre e delle acque interne, e il 10% delle aree marine e costiere, in special modo le aree di particolare importanza per la biodiversità e per i servizi ecosistemici, sono conservate attraverso un sistema gestito in maniera equa, ecologicamente rappresentativo e ben collegato di aree protette e altre misure efficaci basate sul territorio e integrate nel più ampio paesaggio terrestre e marino». Si inseriscono in tal modo obiettivi quantitativi di protezione di una certa percentuale di superficie globale terrestre o marina, mentre le precedenti convenzioni internazionali avevano definito criteri descrittivi e qualitativi per la determinazione delle aree protette. Il requisito qualitativo viene individuato attraverso il riferimento così formulato: «in special modo le aree di particolare importanza per la biodiversità e per i servizi ecosistemici» e, considerando l'ampia definizione di bio-

<sup>51</sup> C.R. MCMANIS, B. ONG, (a cura di), *Routledge handbook of biodiversity and the law*, Routledge, New York, 2018, p. 13.

<sup>52</sup> Art. 8 CDB.

diversità fornita dalla CDB, il criterio dovrebbe essere in grado di considerare tutti i diversi aspetti tutelati di quest'ultima. Come si vedrà, gli Aichi Targets sono stati solo in minima parte raggiunti. All'esito della XV Conferenza delle Parti tenutasi nel 2022 a Montreal è stato adottato il Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, che pone una visione per il 2050 ed un obiettivo per il 2030<sup>53</sup>. La visione per il 2050 è che «la biodiversità sarà valorizzata, conservata, ripristinata e saggiamente utilizzata, mantenendo i servizi ecosistemici, sostenendo un pianeta sano e fornendo benefici essenziali per tutte le persone». La missione per il 2030 è «intervenire con urgenza per arrestare e invertire la perdita di biodiversità, per mettere la natura su un percorso di recupero a beneficio delle persone e del pianeta, conservando e utilizzando in modo sostenibile la biodiversità e assicurando una giusta ed equa condivisione dei benefici derivanti dall'uso delle risorse genetiche, fornendo al contempo i necessari mezzi di attuazione.» Nel contempo sono stati adottati 20 nuovi target per il 2030. I primi tre obiettivi sono i più rilevanti per la presente analisi, prevedendo il primo obiettivo la pianificazione e gestione di tutte le aree per ridurre la perdita di biodiversità così da portare la perdita di aree di elevata importanza per la biodiversità, compresi gli ecosistemi di elevata integrità ecologica, vicino allo zero entro il 2030; il secondo obiettivo di ripristinare il 30% di tutti gli ecosistemi degradati, al fine di migliorare la biodiversità e le funzioni e i servizi ecosistemici, l'integrità ecologica e la connettività; ed il terzo obiettivo di conservare il 30% di terre, acque e mari, in particolare le aree di particolare importanza per la biodiversità e

---

<sup>53</sup> COP 15, Decision adopted by the conference of the parties to the convention on biological diversity, *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, Montreal, 2022, CBD/COP/DEC/15/4, Section F: «2050 vision and 2030 mission».

per le funzioni e i servizi ecosistemici, attraverso un sistema ecologicamente rappresentativo, «sistemi di aree protette ecologicamente rappresentative, ben collegate e governate in modo equo e altre misure di conservazione efficaci basate sull'area, riconoscendo i territori indigeni e tradizionali, ove applicabile, e integrato in paesaggi più ampi, paesaggi marini e oceani, garantendo al contempo che qualsiasi uso sostenibile, ove appropriato in tali aree, sia pienamente coerente con i risultati di conservazione, riconoscendo e rispettando i diritti delle popolazioni indigene e delle comunità locali, anche sui loro territori tradizionali». Nelle conclusioni si tornerà su questi ambiziosi obiettivi per interpretarli e valutarne le migliorie rispetto agli obiettivi precedenti (gli Aichi Targets) in termini di potenziale maggiore capacità dei nuovi a tutelare la biodiversità.

#### 4.2 La gerarchia di conservazione

Con la nuova strategia post-2020 della CDB ed i relativi Target è stata introdotta anche una nuova gerarchia di conservazione per la biodiversità, che rappresenta l'evoluzione dell'esperienza della precedente gerarchia di mitigazione, proponendosi di considerare gli impatti sulla diversità biologica non solo «reattivamente» ma anche «proattivamente»<sup>54</sup>. Queste gerarchie dovrebbero guidare le decisioni su progetti che comportano un impatto ambientale a discapito della biodiversità e dovrebbero essere sufficientemente scalabili da essere applicate tanto ai piccoli progetti quanto ai grandi settori. I livelli della gerarchia - dal migliore al peggiore dal punto di vista ambientale - rimangono gli stessi: evitare; minimizzare; rimedi *in situ*; compensazione di biodiver-

---

<sup>54</sup> S. SINCLAIR ET AL., *The conservation hierarchy. Underpinning the post-2020 Biodiversity Framework*, CBD, 2022, accessibile su: <https://bitly.ws/3fGf8>.

sità *ex situ*. Dunque, evitare l'impatto sulla biodiversità è la scelta preferibile rispetto alla minimizzazione di questo ed entrambe sono preferibili rispetto agli istituti rimediali, tra i quali devono prediligersi quelli azionabili *in situ*. L'evoluzione dalla gerarchia di mitigazione alla gerarchia di conservazione riguarda le azioni che caratterizzano ciascun livello, che non sono più mere reazioni all'impatto ma si propongono di identificare proattivamente le necessità della biodiversità in tutte le aree (es. evitare - prima: mantenere zone di bosco nei siti su cui insiste il progetto; ora: identificare zone per l'espansione delle aree protette; minimizzare - prima: ridurre il deflusso degli inquinanti; ora: gestione collettiva degli inquinanti per prevenire il degrado dell'habitat; ripristino - prima: ripristino degli habitat impattati durante costruzioni per il progetto; ora: ripristino attivo delle aree con habitat degradati; compensazioni - prima: ripristino degli habitat altrove; ora: finanziamento di attività di conservazione in altre nazioni).

Dei quattro livelli della gerarchia di conservazione, merita soffermarsi ulteriormente sull'ultimo: le compensazioni di biodiversità. Si tratta di uno strumento oggi consentito dal sistema della CDB e previsto dalle politiche di centinaia di Paesi<sup>55</sup>. La decisione COP8 Decision VIII/17<sup>56</sup> del 2005 ha segnato l'inizio dell'apertura al *Private-sector engagement* nella tutela della biodiversità, prevedendo la possibilità di sviluppare le Linee guida per potenziali compensazioni della biodiversità in linea con gli

---

<sup>55</sup> Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OECD), *Biodiversity Offsets: Effective Design and Implementation*, Parigi, 2016, p. 2, dove la figura 1 rappresenta il numero dei Paesi che hanno o stanno introducendo politiche che richiedono, promuovono o disciplinano le compensazioni di biodiversità.

<sup>56</sup> COP 8, Decision adopted by the conference of the parties to the convention on biological diversity, *Private-sector engagement*, UNEP/CBD/COP/DEC/VIII/17, Curitiba, 2006.

obiettivi della CBD. Attualmente, il target 19 degli obiettivi per il 2030 «Aumentare in modo sostanziale e progressivo il livello di risorse finanziarie da tutte le fonti, in modo efficace, tempestivo e facilmente accessibile, comprese le risorse nazionali, internazionali, pubbliche e private, in conformità con l'articolo 20 della Convenzione, per attuare le strategie e i piani d'azione nazionali per la biodiversità, entro il 2030, mobilitando almeno 200 miliardi di dollari all'anno» prevede tra gli strumenti per il proprio raggiungimento, «incentivare schemi innovativi come il pagamento per i servizi ecosistemici, i green bond, le compensazioni e i crediti per la biodiversità, i meccanismi di condivisione dei benefici, con salvaguardie ambientali e sociali»<sup>57</sup>.

## **5. Le debolezze della tutela della biodiversità attraverso le aree protette**

Vi è ora da chiedersi se l'affermazione del valore intrinseco della biodiversità e la trasformazione funzionale delle aree protette per come costruite dal diritto internazionale abbiano prodotto risultati positivi in termini di conservazione della diversità biologica e dunque se a queste innovazioni giuridiche sia corrisposto un reale innalzamento di tutela per il bene giuridicamente protetto.

Per fare ciò, il diritto è chiamato a confrontarsi con le scienze naturali, i cui ricercatori monitorano e valutano puntualmente i risultati ottenuti dalle politiche ambientali. Una prima fase di valutazione dell'impegno internazionale in materia di tutela della biodiversità attraverso le aree protette si è svolta negli anni immediatamente precedenti al 2020, "anno-obiettivo" di più piani strategici per la biodiversità. Non potendo evidentemente nella materia

---

<sup>57</sup> COP 15, *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, cit., p. 12.

ambientale il diritto privarsi dello scambio di idee, conoscenze e dati con le altre scienze, nei sottoparagrafi che seguono si intende fare una disamina dei principali rilievi critici riscontrati dagli studi scientifici maggiormente riconosciuti nei confronti delle politiche pubbliche volte a tutelare la biodiversità attraverso le aree protette. Individuate le criticità, si proverà a porle in connessione con la formulazione delle disposizioni internazionali che hanno previsto obiettivi per la biodiversità.

Le problematiche riscontrate dalle scienze naturali possono essere ordinate nelle seguenti categorie: bias di localizzazione; mancata considerazione del cambiamento climatico; pressione antropica; inefficienze legate ai profili delle risorse e della gestione.

### **5.1 I bias di localizzazione**

A discapito dell'impegno internazionale di destinare le aree protette a luoghi di «importanza per la biodiversità», numerosi studi hanno ritenuto che le aree protette siano tutt'oggi localizzate in modo inadeguato, attribuendo sproporzionato rilievo alla limitata sfruttabilità dell'area da parte dell'uomo piuttosto che al valore della biodiversità nella stessa. Se le aree protette vengono istituite sfavorendo le zone di opportunità agricola e non sulla base di valutazioni anche qualitative, l'Aichi Target 11<sup>58</sup> - che prevedeva un obiettivo cumulativamente quantitativo e qualitativo - perde effettività, diventando un obiettivo meramente nume-

---

<sup>58</sup> «Entro il 2020, almeno il 17% delle aree terrestri e delle acque interne e il 10% delle aree costiere e marine, in particolare le aree di particolare importanza per la biodiversità e i servizi ecosistemici, saranno conservate attraverso sistemi di aree protette gestiti in modo efficace ed equo, ecologicamente rappresentativi e ben collegati tra loro, e altre misure di conservazione efficaci basate sull'area, integrate in paesaggi e paesaggi marini più ampi».

rico di superficie terrestre o marina da qualificare come protetta. Ciò è quanto sostenuto dallo studio di Venter *et al.*<sup>59</sup>, che ha analizzato i bias di localizzazione nelle aree protette a livello globale distinguendo tra periodo pre-2004 e 2004-2018. Più precisamente, viene esaminato se la localizzazione delle aree protette abbia tenuto sufficiente considerazione delle concentrazioni di specie di vertebrati minacciate oppure abbia dato inadeguato rilievo all'opportunità agricola delle zone. I risultati rilevano che in entrambe i periodi la localizzazione delle aree protette ha ignorato i luoghi con elevate concentrazioni di specie di vertebrati minacciate, favorendo zone che minimizzano il conflitto con terreni coltivabili a costi contenuti. Questa discrepanza tra l'ubicazione delle aree protette e le aree ricche di biodiversità ostacola gli sforzi di conservazione incardinati sul valore intrinseco della biodiversità, tanto che è stato riscontrato che se le aree protette istituite globalmente nel periodo più recente (2004-2018) avessero strategicamente considerato anche il valore dei vertebrati minacciati si sarebbe potuto proteggere un numero di specie più che 30 volte superiore al risultato ottenuto, a parità di percentuale di superficie protetta e di costi.

Una lettura altrettanto critica dell'attuazione dell'Aichi Target 11 si trova nello studio di Visconti *et al.*<sup>60</sup>. Gli autori sostengono che l'attenzione alla percentuale di copertura delle aree protette ha prevalso in sede di attuazione, conducendo alla creazione di aree protette in luoghi irragionevoli secondo una valutazione qua-

<sup>59</sup> O. VENTER *et al.*, *Bias in protected-area location and its effects on long-term aspirations of biodiversity conventions*, in *Conservation Biology*, Vol. 32, No. 1, 2017, pp. 127-134, accessibile su <https://bitly.ws/3f6UA>.

<sup>60</sup> P. VISCONTI *et al.*, *Protected area targets post-2020*, in *Science*, Vol. 364, No. 6437, 2019, pp. 239-241, accessibile su <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aav6886>.

litativa dell'importanza della biodiversità a cui l'obiettivo internazionale fa riferimento. Più specificamente, viene criticata la protezione di alcune aree remote terrestri e marine molto vaste e ciononostante affatto comprensive di specie minacciate e con evidente scarso valore conservazionistico. Un'ulteriore critica emerge rispetto al concetto di rappresentazione all'interno dell'ecoregione di cui alle raccomandazioni per l'attuazione dell'Aichi Target 11, che richiedono che la rete delle aree protette in ogni livello sia ecologicamente rappresentativa, considerando l'ecoregione il livello appropriato di rappresentatività<sup>61</sup>. Tuttavia, secondo questo studio aumentare la rappresentatività nelle ecoregioni non equivarrebbe a garantire la conservazione della biodiversità, poiché le ecoregioni sono state identificate in zone che per la loro ampiezza non consentono di catturare né il fenomeno dell'endemismo, né la variabilità nella composizione della singola specie, né la variazione ecosistemica<sup>62</sup> - tutti elementi che compongono il fondamento della definizione di diversità biologica prevista dalla CDB.

In conclusione, una prima serie di profili critici evidenziati dagli studi sopra citati e da altri studi sul tema della localizzazione delle aree protette<sup>63</sup> ha ad oggetto la disattenzione per la valuta-

<sup>61</sup> National Biodiversity Strategies and Action Plans, *Quick guide to the Aichi Biodiversity Targets Protected areas increased and improved*, accessibile su: <https://www.cbd.int/nbsap/training/quick-guides>.

<sup>62</sup> S.H.M BUTCHART *et al.*, *Shortfalls and Solutions for Meeting National and Global Conservation Area Targets*, in *Conservation Letters*, Vol. 8, 2015, pp. 329 ss., accessibile su <https://conbio.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/conl.12158>

<sup>63</sup> C. N. JENKINS, S. L. PIMM, L. N. JOPPA, *Global patterns of terrestrial vertebrate diversity and conservation. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, PNAS online, Vol. 110, n. 2, 2013, pp. E2602-E2610, accessibile su: <https://doi.org/10.1073/pnas.1302251110>; B. PHALAN *et al.*, *Reconciling*

zione qualitativa sull'importanza della biodiversità nelle decisioni relative alla localizzazione delle aree, a favore del rispetto dell'elemento meramente quantitativo.

## 5.2 La mancata considerazione del cambiamento climatico

Numerosi studi hanno evidenziato la mancata considerazione dei cambiamenti climatici nella disciplina delle aree protette e sottolineato la necessità di integrare tali considerazioni per garantire l'efficacia dell'istituto come strumento per la conservazione della diversità biologica a lungo termine. Il nesso tra le aree protette ed i cambiamenti climatici è duplice.

Da un lato, le aree protette sono riconosciute come strumento idoneo a favorire la mitigazione dei cambiamenti climatici (sottraendo anidride carbonica dall'atmosfera immagazzinandola in riserve di carbonio terrestri e contribuendo così a ridurre la concentrazione di gas ad effetto serra nell'atmosfera) e l'adattamento agli stessi (favorendo la resilienza di quegli ecosistemi che forniscono all'uomo i servizi più essenziali)<sup>64</sup>. Il

---

*food production and biodiversity conservation: Land sharing and land sparing compared*, in *Science*, Vol. 333, n. 6047, 2011, pp. 1289-1291; S. L. PIMM, C. N. JENKINS, B.V. LI, *How to protect half of earth to ensure it protects sufficient biodiversity*, in *Science Advances*, Vol. 4, n. 8, 2018.

<sup>64</sup> R. SMITH, V. YOUNG, *Role of Protected Areas in Climate Change Mitigation and Biodiversity Conservation*, in IUCN WCPA Technical Note Series No. 8, Gland, 2023, pp. 1-6; R. SMITH *et al.*, *Role of Protected Areas in Climate Change Mitigation, Adaptation, and Disaster Risk Reduction*, in W. AZUL *et al.*, *Climate Action*, Springer, New York, 2020, pp. 1-16; IUNC, *Protected areas and climate change*, Briefing Paper, 2019, accessibile su: <https://bitly.ws/3f76m>; J.M. MELILLO *et al.*, *Protected areas' role in climate-change mitigation*, in *Ambio*, No. 45, Springer, New York, 2016, pp. 133-145; J. HWANG *et al.*, *Analysis of the effect of environmental protected areas on land-use and carbon storage in a megalopolis*, in *ScienceDirect*, volume 133, 2021, pp.

lavoro di Arneth *et al.*<sup>65</sup> sostiene che allo stato le aree protette non riescano a supportare la natura nel fornire una risposta adeguata ai cambiamenti climatici, comportando una frammentazione dell'habitat che sfavorisce le capacità naturali di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici. Per ottenere benefici duraturi per la biodiversità, è suggerita dagli autori una concezione maggiormente dinamica delle aree protette, identificando quale soluzione ottimale per il clima la protezione di vaste aree a valore medio-alto dal punto di vista qualitativo dell'importanza della biodiversità. D'altro lato, per quel che qui maggiormente rileva, le aree protette subiscono il cambiamento climatico e ne sono vittime, poiché questo mette a repentaglio la conservazione della diversità biologica e lo svolgersi dei processi ecosistemici e dei fondamentali servizi ecosistemici (stoccaggio di carbonio, purificazione dell'acqua, controllo di catastrofi naturali...). La disciplina delle aree protette dovrebbe pertanto tenere in considerazione tale vulnerabilità delle stesse ed i correlati rischi per l'ambiente e per l'uomo, poiché i rapidi cambiamenti climatici comportano fenomeni come: variazioni tra le e nelle specie rappresentate nell'area protetta, mutamenti e perturbazioni nel funzionamento degli ecosistemi, perdita delle specie che non sono in grado di sostenere il mutamento intercorso nell'habitat, spostamenti geografici delle specie al di fuori del loro habitat e migrazioni di specie aliene ed invasive negli habitat protetti. La ricerca di Tabor *et al.*<sup>66</sup>, che ha studiato i rischi combinati dei mutamenti climatici e della deforestazione nel bioma umido tropicale, ha

1-8, accessibile su:  
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1470160X21010177>.

<sup>65</sup> A. ARNETH *et al.*, *Making protected areas effective for biodiversity, climate and food*, in *Global Change Biology*, Vol. 29, No.14, 2023, pp. 3883-3894, accessibile su  
<https://onlinelibrary.wiley.com/journal/13652486>.

evidenziato come la definizione statica delle aree protette non possa comportare una efficace protezione della biodiversità durante un momento caratterizzato da continui cambiamenti nell'habitat che comportano migrazioni geografiche ed altitudinali delle specie viepiù frequenti e rapide. Gli autori promuovono maggiore considerazione della vulnerabilità del sistema di aree protette al clima e alla perdita di habitat. Dunque, la mancata considerazione dei cambiamenti climatici da parte delle politiche pubbliche in materia di aree protette a livello internazionale ed in sede di attuazione degli obiettivi da parte degli Stati può vanificare gli sforzi di conservazione della biodiversità.

### 5.3 La pressione antropica

La pressione antropica nelle aree protette è identificata da numerosi studi quale ostacolo alla conservazione della biodiversità in tali aree<sup>67</sup>. Lo studio di Jones *et al.*<sup>68</sup> ha inteso fornire un'analisi completa della pressione antropica sulle aree protette a livello globale. Secondo la ricerca, un terzo delle aree protette globali (corrispondente a circa 6 milioni di chilometri quadrati) è sottoposto a una pressione umana troppo intensa. Lo studio include le aree protette designate prima della CDB, il 55% delle quali ha subito un aumento della pressione antropica a seguito del riconoscimento di tale *status*. La designazione di un'area come protetta,

---

<sup>66</sup> K. TABOR *et al.*, *Tropical Protected Areas Under Increasing Threats from Climate Change and Deforestation in Land*, Vol. 8, No. 3, MDPI, Basilea, 2019, pp. 33-46.

<sup>67</sup> Y. ZENG *et al.*, *Gaps and weaknesses in the global protected area network for safeguarding at-risk species*, in *Science Advanced*, Vol. 9, No. 22, 2023, pp. 1-10, accessibile su <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.adg0288>.

<sup>68</sup> K. R. JONES *et al.*, *One-third of global protected land is under intense human pressure*, in *Science*, Vol. 360, 2018, pp. 788 ss.

dunque, non conduce *ex se* ad una diminuzione dell'attività umana sulla stessa e questo inficia la conservazione della biodiversità e compromette il raggiungimento dei risultati previsti dalla CDB<sup>69</sup>. Gli studiosi suggeriscono misure più stringenti ed armonizzate, nonché *reports* più trasparenti delle attività nelle aree protette, non potendosi sottostimare l'impatto negativo della pressione antropica sulla tutela della biodiversità<sup>70</sup>. Ad essere criticata è ancora una volta la frammentazione dell'habitat, che non riesce ad esimersi dall'isolare aree rimanenti di habitat di alta qualità e dal separare le aree protette dalle interferenze causate dalle vicine infrastrutture umane.<sup>71</sup>

<sup>69</sup> S. HOFFMANN, *Challenges and opportunities of area-based conservation in reaching biodiversity and sustainability goals*, in *Biodiversity and Conservation*, Vol. 31, 2022, pp. 325-352.

<sup>70</sup> K. R. JONES *et al.*, *op.cit.*; R. DIRZO, R.; H.S. YOUNG, *et al.*, *Defaunation in the Anthropocene*, in *Science*, Vol. 345, 2014, pp. 401-406, secondo cui l'impatto umano è la causa principale di perdita di fauna selvatica ed a risultare maggiormente minacciati sono gli organismi che necessitano di ampie aree indisturbate per lo svolgimento dei propri processi naturali.

<sup>71</sup> R. F. BALDWIN, F. K. BEAZLEY, *Emerging Paradigms for Biodiversity and Protected Areas*, in *Land*, Vol. 8, No. 3, MDPI, Basilea, 2019, pp. 1-14; D. JUFFE-BIGNOLI *et al.*, *Protected Planet Report 2014*; UNEP-WCMC, Cambridge, Regno Unito, 2004, per cui la quantità di area sottoposta a protezione - pur variando da Paese a Paese - a livello globale è circa il 15%, inferiore al 25-75% necessario per catturare la biodiversità vulnerabile; N.M. HADDAD *et al.*, *Habitat fragmentation and its lasting impact on Earth's ecosystems*, in *Science Advances*, Vol. 1, No. 2, 2015, pp. 1-9, accessibile su: <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.1500052>, per cui la frammentazione degli habitat è un processo continuo che isola le aree rimanenti di habitat di alta qualità; G. LAWTON, *Roadkill: Biodiversity in crisis*, in *New Scientist*, 2018, Vol. 9, pp. 36-39, in cui una sintesi di 35 anni di studi sulla frammentazione degli habitat causata dallo sviluppo infrastrutturale ha dimostrato che essa ha ridotto la biodiversità del 13-

#### 5.4 I criteri di valutazione della gestione e le compensazioni di biodiversità

Numerosi sono i profili oggetto di critica con riferimento ai sistemi di gestione e di finanziamento delle aree protette. Tali critiche sono svolte anche dalla dottrina giuridica delle singole nazioni e sono trattate da altri contributi nel presente Numero con riferimento alla gestione dei parchi naturali nell'ordinamento italiano. Limitandosi in questa sede a quei riscontri critici a trazione globale, con riferimento alla gestione delle aree protette torna la questione dell'insufficiente importanza attribuita all'elemento qualitativo della biodiversità. Nel recente studio condotto da Coad *et al.*<sup>72</sup> sono analizzati i report di gestione di 2167 aree protette (rappresentanti il 23% del totale delle aree protette terrestri globali) ed è risultato che meno di un quarto di tali aree protette (solo il 22,4%) ha riportato adeguate risorse in termini di personale e *budget*. È conseguentemente calcolato che solo il 4-9% degli anfibi, degli uccelli e dei mammiferi terrestri, viene sufficientemente rappresentato all'interno delle aree protette globalmente esistenti, se si considerano solo quelle dotate di risorse adeguate. Un conseguente elemento critico sta nel fatto che le aree protette gestite o finanziate in modo inadeguato sono soggette allo stesso

75% in varie regioni del mondo; O. VENTER *et al.*, *Sixteen years of change in the global terrestrial human footprint and implications for biodiversity conservation*, in *Nature Communications*, Vol. 7, n. 12558, pp. 1-11, accessibile su: <https://www.nature.com/articles/ncomms12558>, per cui l'impronta umana globale nei sistemi terrestri è aumentata del 9% dal 1993 al 2009 e il 75% della superficie ha subito pressioni misurabili.

<sup>72</sup> L. COAD *et al.*, *Widespread shortfalls in protected area resourcing undermine efforts to conserve biodiversity*. *Frontiers*, in *Ecology and the Environment*, Vol. 17, No. 5, Springer Nature, New York, 2019, pp. 259-264.

trattamento di quelle ottimamente situate sotto il profilo dell'importanza per la biodiversità, nonché ben gestite e finanziate adeguatamente, rilevando in maniera predominante il solo elemento quantitativo della superficie terrestre o marina protetta dalle aree. Infatti, i criteri di valutazione dell'efficacia nella gestione delle aree protette<sup>73</sup> forniscono marginale importanza agli esiti per la conservazione della diversità biologica, misurata esclusivamente in termini di tendenze delle popolazioni animali. Un altro studio, esaminando la relazione tra gli *input* di gestione e i risultati in termini di biodiversità nelle aree protette, ha riscontrato una proporzionalità positiva tra i punteggi in termini di capacità e risorse e l'abbondanza di specie vertebrate nelle aree protette, con ciò suggerendo che risorse e gestione adeguata dell'area siano elementi essenziali per salvaguardare la biodiversità<sup>74</sup>.

Seguendo il medesimo approccio selettivo con riferimento al finanziamento delle aree protette, un elemento risulta di rilievo nella prospettiva globale: il meccanismo delle compensazioni di biodiversità, a cui si è già accennato *supra* (§ 4.2). Le compensazioni di biodiversità sono «Misure assunte per compensare eventuali impatti negativi significativi residui che non possono essere evitati, ridotti al minimo e/o ripristinati o recuperati, al fine di non avere “alcuna perdita netta” o di conseguire un “guadagno

---

<sup>73</sup> CDB, *Protected Areas Management Effectiveness*, accessibile su: <https://www.CDB.int/protected-old/PAME.shtml>; IUNC, *Evaluating effectiveness: a framework for assessing management effectiveness of protected areas*, accessibile su: <https://www.iucn.org/resources/publication/evaluating-effectiveness-framework-assessing-management-effectiveness>.

<sup>74</sup> G. JONAS ET AL., *A global analysis of management capacity and ecological outcomes in terrestrial protected areas*, in *Conservation Letters*, Vol. 2018, n. 12434, 2019, pp. E12434 ss. accessibile su: 10.17863/CAM.21056.

netto” di biodiversità. (...)»<sup>75</sup>. Le compensazioni sono uno strumento residuale a cui ricorrere nella gerarchia di mitigazione e di conservazione. Trattasi di uno strumento economico che risponde al principio generale del “chi inquina paga”, posto che ha lo scopo di internalizzare le esternalità negative causate dalla perdita di biodiversità derivante da progetti di sviluppo, imponendo su tali attività ulteriori costi in ragione dell’impatto negativo causato sulla conservazione della biodiversità<sup>76</sup>. Le principali critiche mosse rispetto al meccanismo delle compensazioni da parte dell’ecologia sono riferite alla difficoltà di determinare criteri standardizzati di misurazione della perdita e del guadagno di biodiversità. Gli ecosistemi sono caratterizzati da particolarità che li rendono diversi gli uni dagli altri e la premessa del meccanismo di compensazione per cui si possa raggiungere il risultato di zero “perdite nette” è controverso. Questo approccio mancherebbe di considerare le difficoltà che l’ecologia stessa incontra nel misurare la perdita di biodiversità, alla luce della molteplicità degli aspetti tutelati della diversità biologica che richiederebbero singole metriche di valutazione<sup>77</sup>. Il meccanismo delle compensazioni ignorerebbe inoltre l’interconnessione tra gli ecosistemi e la dipendenza delle comunità locali dalla natura, considerando equi-

---

<sup>75</sup> European Commission, Directorate-General for Environment, *Guidance on integrating climate change and biodiversity into strategic environmental assessment*, Publications Office of the European Union, 2013, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/11869>.

<sup>76</sup> OECD, *Biodiversity Offsets: Effective Design and Implementation*, OECD Publishing, Paris, 2016.

<sup>77</sup> K. M. K. STEPPING, *The Challenges of Assessing the Effectiveness of Biodiversity-Related Development Aid*, in Tropical Conservation Science, vol. 11, 2018; Field Studies Council, *Drivers of Biodiversity Loss. A research synthesis for the Tomorrow’s Biodiversity Project*, 2015, accessibile su: <https://rb.gy/8hvn4q>.

valente lo spostamento di un habitat da un luogo ad un altro<sup>78</sup>.

## 6. La visione per il 2050. Conclusioni.

La perdita di biodiversità non è un problema esclusivamente ambientale. La comunità internazionale si dimostra consapevole di ciò e dei rischi in cui può incorrere l'umanità se non si impegna a contrastare il degrado ambientale. In ossequio a tale impegno, l'ordinamento internazionale ha scelto di allontanarsi dalla concezione antropocentrica dell'ambiente ed ha attribuito trasversale rilevanza alla tutela della natura, in particolare della diversità biologica, quale elemento da tenere in considerazione nelle politiche di tutti i settori. Simile considerazione emerge, tra le altre cose, dai SDGs nn. 14 e 15<sup>79</sup> e dalla strategia *post-2020* adottata sotto l'egida della CBD<sup>80</sup>.

L'affermazione del valore intrinseco della biodiversità attraverso la CDB e l'adozione il piano strategico per la biodiversità elaborato dalle Parti a Nagoya hanno portato al raggiungimento degli obiettivi sanciti per il 2020 e tale mancato raggiungimento è stato interpretato come un grande fallimento per l'impegno internazionale nella conservazione della natura ed in particolare della

<sup>78</sup> F. GUILLET, L. SEMAL, *Policy flaws of biodiversity offsetting as a conservation strategy*, in *Biological Conservation*, Vol. 221, 2018, pp. 86-90.

<sup>79</sup> ONU, Risoluzione dell'Assemblea Generale, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1, 2015.

<sup>80</sup> COP 15, *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, cit., p. 4 «Biodiversity is fundamental to human well-being, a healthy planet, and economic prosperity for all people, including for living well in balance and in harmony with Mother Earth. We depend on it for food, medicine, energy, clean air and water, security from natural disasters as well as recreation and cultural inspiration, and it supports all systems of life on Earth».

biodiversità. Le maggiori criticità della fallita strategia sono state individuate nella preponderanza di obiettivi quantitativi accanto alla carenza di criteri qualitativi sufficientemente oggettivi, elemento che ha favorito la possibilità di attuare piani nazionali comportanti la creazione o espansione di aree protette in zone qualitativamente irrilevanti per la biodiversità.

Disposizioni che impongono un obiettivo quantitativo ma definiscono il criterio qualitativo in senso troppo lato o vago favoriscono l'attuazione su base opportunistica da parte degli Stati. Lo stesso dicasi dei criteri per la valutazione della rappresentatività nelle ecoregioni, che mancherebbero di tenere in considerazione tutti gli elementi della biodiversità che rientrano nella definizione della stessa ai sensi dell'art. 2 della CDB. Altre imprecisioni scientifiche, come la considerazione statica dell'area protetta prescindendo dalla valutazione dell'impatto che sulle aree hanno i cambiamenti climatici e la pressione antropica, nonché le carenze legate alla gestione ed al finanziamento delle aree protette, hanno contribuito al fallimento della strategia per il 2020.

La strategia per il 2050 adottata dalle Parti della CDB è il risultato di un lungo procedimento di analisi e valutazione dei precedenti fallimenti<sup>81</sup>, che ha coinvolto la creazione di gruppi di lavoro *ad hoc* e la realizzazione di più fasi di consultazione, anche

---

<sup>81</sup> *Ibidem* «The Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework seeks to respond to the *Global Assessment Report of Biodiversity and Ecosystem Services* issued by the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES), the fifth edition of the *Global Biodiversity Outlook*, and many other scientific documents that provide ample evidence that, despite ongoing efforts, biodiversity is deteriorating worldwide at rates unprecedented in human history».

regionale<sup>82</sup>. Si legge, infatti, che la predisposizione della nuova strategia risponde al *Global Assessment Report of Biodiversity and Ecosystem Services*<sup>83</sup>, alla quinta edizione del *Global Biodiversity Outlook*<sup>84</sup> ed a «molti altri documenti scientifici che forniscono ampie testimonianze del fatto che, nonostante gli impegni, la biodiversità sta deteriorandosi globalmente ad una velocità senza precedenti nella storia dell'uomo».

Sono stabiliti quattro nuovi macro-obiettivi<sup>85</sup>. Il primo (Goal A) prevede che entro il 2050: l'integrità, la connettività e la resilienza di tutti gli ecosistemi siano mantenute, migliorate o ripristinate, aumentando in misura sostanziale l'area di ecosistemi naturali entro il 2050; la diversità genetica all'interno delle popolazioni di specie selvatiche e domestiche sia mantenuta, salvaguardando il loro potenziale di adattamento. Dalla lettura di questo primo obiettivo è possibile notare due rilevanti differenze rispetto alla strategia precedente. L'obiettivo principale della strategia si riferisce a tutti gli ecosistemi senza distinzioni qualitative né quantitative, imponendo un approccio che tenga conto della natura in qualsiasi politica. In secondo luogo, l'esplicito riferimento alla diversità genetica risponde alle critiche che la scienza aveva mosso rispetto alla discrasia tra l'ampia formulazione della biodi-

---

<sup>82</sup> COP 14, Decision adopted by the conference of the parties to the convention on biological diversity, *Comprehensive and participatory process for the preparation of the post-2020 global biodiversity framework*, Sharm-El-Sheikh, 2018, CDB/COP/DEC/14/34.

<sup>83</sup> IPBES, *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, Bonn, 2019.

<sup>84</sup> Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Global Biodiversity Outlook GBO-5*, ed. V, Montréal, 2020.

<sup>85</sup> COP 15, *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, cit., pp. 8 ss.

versità prevista nella CDB e l'irrelevanza della diversità all'interno della specie, sostanzialmente ignorata dagli obiettivi *pre-2020*. Per ciò che attiene ai sotto-obiettivi per il 2030 (*targets*), al target 1 si legge della necessità che tutte le aree siano coinvolte da una pianificazione territoriale partecipata, integrata e inclusiva della biodiversità e/o di processi di gestione efficaci che affrontino il cambiamento di destinazione d'uso del suolo e del mare, con l'obiettivo di portare la perdita di aree di elevata importanza per la biodiversità, compresi gli ecosistemi di elevata integrità ecologica, vicino allo zero entro il 2030, nel rispetto dei diritti delle popolazioni indigene e delle comunità locali. L'obiettivo quantitativo-qualitativo appare maggiormente oggettivo e specificamente valutabile rispetto ai precedenti obiettivi, richiedendo la riduzione verso lo zero della perdita di aree protette di elevata importanza per la biodiversità. Con tale formulazione dovrebbe disincentivarsi la copertura opportunistica di aree irrilevanti sotto il profilo della conservazione, non rilevando più quantitativamente la "copertura" territoriale bensì la perdita di biodiversità. Il target 2 intende garantire che, entro il 2030, almeno il 30% delle aree degradate degli ecosistemi terrestri, delle acque interne e degli ecosistemi marini e costieri sia effettivamente ripristinato, al fine di migliorare la biodiversità e le funzioni e i servizi ecosistemici, l'integrità ecologica e la connettività. Ad una lettura superficiale potrebbe ritenersi che sia stato ripetuto l'errore precedente nella formulazione del target quantitativo. A ben vedere, invece, può rilevarsi un importante passo avanti nella formulazione dell'obiettivo perché il vincolo quantitativo non è più riferito genericamente alla superficie globale da definire protetta, bensì è riferito esclusivamente alle aree attualmente qualificabili come degradate. Si introduce quindi un criterio qualitativo sufficientemente specifico ed oggettivo che si va ad affiancare al criterio

quantitativo. Lo stesso può dirsi con riferimento al target 3, che prevede di garantire e consentire, entro il 2030, che almeno il 30% delle aree terrestri e delle acque interne, nonché delle aree marine e costiere, specialmente le aree di particolare importanza per la biodiversità e per le funzioni e i servizi ecosistemici, siano effettivamente conservate e gestite attraverso sistemi di aree protette ecologicamente rappresentative, ben collegate e governate in modo equo e altre misure di conservazione efficaci basate sull'area, riconoscendo i territori indigeni e tradizionali, ove possibile, e integrandoli in paesaggi più ampi, paesaggi marini e oceani, assicurando al contempo che qualsiasi uso sostenibile, ove appropriato in tali aree, sia pienamente coerente con i risultati di conservazione, riconoscendo e rispettando i diritti delle popolazioni indigene e delle comunità locali, anche sui territori a loro tradizionalmente appartenenti. Anche nella formulazione di questo obiettivo pare essersi tenuto conto delle criticità riscontrate nell'attuazione della precedente strategia. Seppure rimane invariato il riferimento "all'importanza per la biodiversità", questo viene arricchito con il riferimento all'importanza per le funzioni ed i servizi ecosistemici ed alla rappresentatività all'interno delle singole aree protette. La nuova formulazione ha pertanto tenuto conto delle critiche relative all'insufficienza del canone della rappresentatività all'interno dell'ecoregione e di quelle relative alla vaghezza del criterio qualitativo dell'importanza della biodiversità sprovvisto di ulteriori specificazioni. La seconda parte del target 3, con il riferimento all'uso sostenibile delle aree solo ove appropriato, in combinato disposto con il target 6, rispondono invece alle critiche legate alla pressione antropica nelle aree protette. Il target 6 prevede infatti di ridurre, entro il 2030, i rischi di inquinamento e l'impatto negativo dell'inquinamento derivante da tutte le fonti, a livelli che non siano dannosi per la biodiversità e

le funzioni e i servizi ecosistemici. Si introduce così nelle strategie internazionali il rilievo messo in evidenza dalle scienze naturali per cui l'area essere effettivamente protetta deve essere difesa anche dall'antropizzazione dannosa. Anche le ulteriori debolezze delle precedenti strategie sono state affrontate dai nuovi targets. Con riferimento alla considerazione degli impatti climatici è previsto, al target 9, l'obiettivo di minimizzare gli effetti del cambiamento climatico e dell'acidificazione degli oceani sulla biodiversità, aumentando la resilienza di quest'ultima attraverso la mitigazione, l'adattamento e le azioni di riduzione del rischio di disastri naturali, anche tramite soluzioni basate sulla natura e/o sui servizi ecosistemici. I target dal n. 14 al n. 23 ridefiniscono le esigenze di gestione e finanziamento di ogni tipo di area protetta. In particolare il target 19, nel prevedere le azioni necessarie per aumentare in misura sostanziale le risorse a finanziamento da ogni fonte delle aree protette, stabilisce espressamente la necessità di «salvaguardie ambientali e sociali» con riferimento a misure di finanziamento consistenti nel pagamento per i servizi ecosistemici, nei green bond e nelle compensazioni di biodiversità.

Pur essendo prematuro svolgere considerazioni sulla capacità dei nuovi obiettivi di invertire la perdita di biodiversità entro il termine temporale che essi si prepongono, la loro formulazione sembra aver tenuto conto di alcuni rilievi critici della disciplina precedente, imponendo agli Stati una maggiore considerazione del valore degli elementi naturali nelle politiche di tutti i settori ed in tutte le aree terrestri e marine dei loro territori. Le azioni previste dalla nuova gerarchia di conservazione (*supra* §4.2) richiedono un approccio di prevenzione della perdita di biodiversità e non più solo di difesa dalla stessa, prefigurando l'identificazione *ex ante* delle diverse esigenze di tutela della biodiversità in ogni area. Alla luce della lettura dei nuovi obiettivi, può conclu-





## PROTECTED AREAS AND SENTIENT SUBJECTIVITY: THE NEW PERSPECTIVES OF ARTICLE 9 BETWEEN REGULATORY CONSTRUCTION AND THE VALORIZATION OF THE PROTECTION CONCEPT FOR FREE ANIMAL SANCTUARIES (FAS)

Claudia Vagnoni \*

**Abstract (ITA):** Il contributo analizza da un punto di vista storico-filosofico l'evoluzione della considerazione animale in relazione alla novità concettuale inserita dalla modifica dell'art.9, la quale concede nuovi spunti di riflessione sulla sensibilità degli animali e sul loro coinvolgimento nelle politiche di protezione della biodiversità e delle aree protette. L'indagine si svolge ponendo particolare attenzione sui Santuari di Animali Liberi, realtà esistenti ad oggi sulla base di donazioni da parte di privati e del lavoro volontario, i quali provvedono al mantenimento di animali considerati "da allevamento" salvati dall'industria della carne, delle uova e del latte. Al fine di implementare le strategie internazionali sulla tutela della biodiversità con azioni giuridicamente vincolanti, l'analisi si propone di considerare i Santuari di Animali Liberi come luoghi di tutela volti non solo alla conservazione dell'ambiente naturale e delle specie che lo abitano ma soprattutto alla sensibilizzazione ed educazione sui temi della sostenibilità ambientale e dell'antispecismo.

**Abstract (ENG):** *The paper explores the evolution of animal consideration from a historical-philosophical point of view, also considering the relation with the conceptual innovation introduced by the modification of article 9, which provides new insights into the sentience of animals and their involvement in protection policies biodiversity and protected areas. The investigation is carried out by paying particular attention to Free Animal Sanctuaries, which exist today on the basis of donations from private individuals and voluntary work, with the intent to provide for the maintenance of animals*

*considered "farmed" saved from the meat, eggs and milk industry. In order to implement international strategies on the protection of biodiversity with legally binding actions, the analysis aims to consider Free Animal Sanctuaries as places of protection aimed not only at the conservation of the natural environment and the species that inhabit it but above all at awareness and education on the issues of environmental sustainability and anti-speciesism.*

**SUMMARY:** **1.** Art. 9 and the *Dereification* of animals - **2.** Sentient subjectivity in FAS - **3.** FAS legislative void and the Sairano's tragedy - **4.** Conclusion: One Health perspective and Art.9 for FAS protection - *Bibliography*

### **1.Art.9 and the dereification of animals**

With constitutional law n. 1 of 11 February 2022, the Republic is assigned the task of protecting the environment, biodiversity, and ecosystems (including in the interests of future generations). State law must regulate the methods and forms of animal protection. For the first time, the protection of animals is mentioned in the constitutional text and, significantly, that protection is in the part dedicated to 'fundamental principles'<sup>1</sup>. From another perspective, this novelty proposes a change of perspective, constituting the starting point of the path towards the definitive *dereification* of animals, which is inevitably linked to the moral consideration is attributed to them. This association is given by the assumption that inanimate objects devoid of sensations do not need specific treatments aimed at their well-being, on the contra-

---

<sup>1</sup> \* *Doctor of global politics and international relations at the university of Macerata*

Italian Constitutional Law 11<sup>th</sup> February 2022, Official Journal of the Italian Republic, available at <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/02/22/22G00019/sg>.

ry, a living being endowed with conscience proves to react differently on how it is treated, resulting in the dichotomy between object and subject that characterizes the moral recognition of the latter. For the Greek philosophers, identifying the nature of the non-human animal means, first, specify the space that man and other animated beings, in their relationships, occupy the universe and, therefore, also question the ethical-juridical value of life, human and non-human<sup>2</sup>. Pythagoras, based on the common nature among all animated beings, rejects the killing of another animal by man. The belief in transmigration and the condemnation of the mistreatment of non-human animals, the prohibition of sacrifices animals for religious purposes and the prohibition of the sarcofagi are for Pythagoras instrument of asceticism and mode of distinction with respect to the impure race of those who do not hesitate to kill other animated beings. At the heart of speculation scientific study of Pythagoras there is therefore a living animal that man must respect and protect. On the other hand, Aristotle, in the wake of a certain anthropocentric tradition, supports the idea of a primacy of man over the rest of animated beings through description and exaltation of two characteristics considered to be prevalent in humans: the possession of the upright posture and the possession of the hands. He does not deny that non-human

---

<sup>2</sup>Cfr. M. VEGETTI, *The knife and the stylus, Animals, slaves, barbarians, women at the origins of scientific rationality*, 3<sup>rd</sup> ed., Milan, (1996), p. 127; Moreover, as Hannah Willey argues in chapter 4, animals were critical to the Greek understanding of the divine. They also helped to frame the human condition, in particular distinctiveness of special individuals such as heroes. H. WILLEY, *Gods and heroes, humans and animals in ancient Greek myth*, in J. KINDT, *Animals in ancient Greek religion*, Routledge monographs in classical studies. Abingdon, New York: Routledge, (2020), pp. 304.

animals possess some form of intelligence, but he believes that the ability to discern between what is right and what is unjust is proper only to man. Aristotle, although he considers man a political animal together with bees, with ants and cranes, rejects those theses that admitted legal relations between man and non-human animal<sup>3</sup>. The history of the contrast between the Pythagorean - sympathetic and Aristotelian - anthropocentric models has characterized the whole scientific reflection on the animal condition, seeing the Aristotelian one prevailing over time, however without preventing the Pythagorean one from being completely cancelled. Later, in the Roman philosophical culture, it is possible to find significant traces of a model of relations between man and other animals based on mutual affinity and therefore on the necessary respect for life: Cicero, for example, argues that non-human animals, insofar as they lack reason, could not be recognized as subjects of law. Despite this, he seems to admit the existence of some affinity, on the legal level, between all animated beings: in *De officiis*, he evokes the idea of a single *condicio iuris* among all animated beings this time in a corporate key<sup>4</sup>. The idea of a

---

<sup>3</sup> P. P. ONIDA, *From the live animal to the dead animal: philosophical-juridical relations models between animated beings* in *Law&History* Vol.7, Roman Tradition, Sassari University, (2008), p.3.

<sup>4</sup> The real key to understanding Cicero's classification of the various degrees of human society lies in the identification of the natural character of the different forms of society common to men and other animated beings. This perspective key appears clearly in the continuation of the passage of *De officiis*, where it is precisely the naturalness of man's behavior to unite in society with his peers that allows Cicero to identify an even broader perspective than the one from which he was moved, shifting the attention, through a specific emphasis such as that of kinship, from the human *societas* to the evidently more general one of other living beings. CICERONE, *De officiis*, 1,17,54, ed. Zanichelli, (1969) in P. P. ONIDA (2008), *ibidem*.

common legal condition is also expressed by Seneca, who in the name of a *commune ius animantium*<sup>5</sup>, recalls the existence of limits to what appears to be lawful in relation to animated beings. In the wake of this conception, the idea of a common nature among all animated beings constitutes in Lucretius the fundamental presupposition to affirm the ethical-legal protection of non-human animals as well and to consider the possibility to establish relations of legal relevance between man and animals. The theme of protection is present with a particular force also in Virgil, which recognizes the dignity of all living beings and affirms man's obligation to take care of other animals, which are similar to him for the possession of feelings and of memory<sup>6</sup> The same ability to work of the non-human animal constituted the foundation of a first form of respect and protection which goes with economic value of the animal itself. In the archaic age it must be considered that the inclusion of working quadrupeds in the catalogue of the *res Mancipi*<sup>7</sup> was carried out based on the concrete evaluation of

<sup>5</sup> SENECA, *De Clementia*, 1, 18, 2, ed. Mondadori, (2004) in P. P. ONIDA (2008), *ibidem*.

<sup>6</sup> P. P. ONIDA, (*From the live animal to the dead animal: philosophical-juridical relations models between animated beings* , *op.cit.* p.4.

<sup>7</sup> The distinction between "*res Mancipi*" and "*res nec Mancipi*" was first outlined by the Roman jurist Gaius, in the second commentary of his "*Institutiones*", specifying how this distinction is placed within the broader set of goods made up of "*res private*". The jurisconsult, indeed, underlining the "*magna differentia*" between the two kinds of goods, counted among the "*res Mancipi*" the funds, the slaves, the pack animals, and draft animals, as well as the servants. These were undoubtedly the goods of greatest economic importance, both for their higher production cost and market value, and above all for the sum and greater value of the utilities they provided to man in the works of peace and war. Therefore, all the "*res Mancipi*" had a lasting existence and presented an autonomous individuality, and therefore gathered in themselves those qualities which, together with their higher value, compared to other

the qualities possessed by the animal. In particular, the job training did not have to be taken for granted, but checked individually for each individual garment. Significant expression of the legal and social importance of animals from work was given using the *mancipatio* for the transfer of the *dominium sui animalia quae collo dorsove domantur*. However, The rupture of the affinity between all animate beings is attested by the controversy between Proculeians and Sabinians, relating to the classification of *animalia quae collo dorsove domantur* within the *res Mancipi*: while the first jurists believed that cows, mules, donkeys and horses should be included in the catalogue of *res Mancipi* on the basis of training to work, the latter argued that such animals should be considered *res Mancipi* since birth<sup>8</sup>. With the birth of large companies in which breeding is aimed at killing animals, the concept of *manicipio* became obsolete, and animals became the ultimate good of production instead of tools for further work and income. Following the transformation of the economy and the inexorable decline of *res Mancipi*, the Sabinians started to consider animals in a single condition regardless of the skills possessed by a single specimen. Animals, whom once the specific ability and vitality constituted the basis for a collaboration with the *dominus*, becomes now inert objects whose usefulness, in a purely economic perspective, presupposes their death. In the history of scientific thought, once the sympathetic link between man and other animals is broken, the Aristotelian orientation ends up prevailing

---

things, made the realization possible and opportune, to them, of a more effective protection to the juridical traffic, compared to that realized regarding other things. To deepen the jurisdiction of *res Mancipi* see: F. GALLO, *Studies on the distinction between Res Mancipi and Res nec Mancip*”, in *Rivista di Legge Romano*, IV, (2004), pp. 13-36.

<sup>8</sup> P. P. ONIDA, *From the live animal to the dead animal: philosophical-juridical relations models between animated beings*, *op.cit.* p.8.

over any other possible relational model, developing an incommunicable dichotomy between animals as subjects and animals as objects, in which the latter wins most of the times. With a leap of over a thousand years from Aristotle, we arrive in 1798, when Jeremy Bentham wrote: “There will come a day when the rest of human beings will be able to acquire those rights that have never been denied them except by the hand of tyranny. The French have already discovered that the black colour of the skin is not a reason why a human being should be left unprotected at the whims of a torturer. One day it may be recognized that the number of legs, the hairiness of the skin or the termination of the sacrum are insufficient reasons for abandoning a being sensitive to the same fate. What else should draw the impassable line? The faculty of reasoning, or perhaps that of language? But an adult horse or dog is undoubtedly more rational and more communicative than a one-day, or one-week, or even one-month-old child. But even if it were, otherwise, what would it matter? The problem is not, 'Can they reason?', Nor 'Can they speak?', But 'Can they suffer?'”<sup>9</sup>. In the cited paper, the behaviours towards black people and animals are compared, an argument that will lead Richard Ryder to coin, in 1983, the term “speciesism”<sup>10</sup>, which in-

---

<sup>9</sup> According to Bentham, difference in species, like difference in skin color, is not morally relevant. What matters is whether the individual can suffer. As he puts it, “the French have already discovered that the blackness of the skin is no reason why a human being should be abandoned without redress to the caprice of a tormenter.” The same is true of “the number of legs,” and of any other difference between humans and non-human animals. J. BENTHAM, *Introduction to the Principles of Moral and Legislation*, London, (1789) in D. WELTMAN, *Covert Animal Rescue: Civil Disobedience or Subrevolution?*, *Environmental Ethics* Vol. 44, pp. 61-83, (2022).

<sup>10</sup> According to Ryder: “*The word speciesism came to me while I was lying in a bath in Oxford some 35 years ago. It was like racism or sexi-*

dicates the different behaviour held by a large part of the human-kind towards animals for the sole fact that they do not belong to our species. Just as racists discriminate against men based on belonging to a certain race and sexists based on sex, speciesists discriminate against living beings based on whether they belong to the human species or not<sup>11</sup>. This fact raises dramatic questions about the legitimacy of the exclusion of non-human animals from the class of rights holders<sup>12</sup>. Starting from the seventies, with the

---

*sm - a prejudice based upon morally irrelevant physical differences. Since Darwin we have known we are human animals related to all the other animals through evolution; how, then, can we justify our almost total oppression of all the other species? All animal species can suffer pain and distress. Animals scream and writhe like us; their nervous systems are similar and contain the same biochemicals that we know are associated with the experience of pain in ourselves.”* To see more: R. RYDER, *All Beings that feel pain deserve rights* in *The Guardian*, (2005), available at <https://www.theguardian.com/uk/2005/aug/06/animalwelfare> .

<sup>11</sup> S. MENICALI, *Introduction to Animal World*, ADIR- the Other Law, (2003), available at <http://www.adir.unifi.it/rivista/2003/menicali/cap1.htm#11> .

<sup>12</sup> It has been observed in this regard by A. LINZEY, *Animal Rights*, SCM Press, London, (1976), p. 24: "Here we are faced with a choice. Either we continue to interpret moral rights as the exclusive endowment of human beings, or we broaden our perspective to include the rights of non-humans with the ability to feel pleasure and pain. Or let's say that the homo sapiens species alone possesses moral rights (and we accept the difficulties that derive from this regarding the case of children and the mentally ill) or we recognize a situation in which we are limited by the difficulties inherent in the criteria chosen to review the basis of our judgment on the matter". Moreover, has been discussed by P. SINGER, *Why Speciesism is Wrong: A Response to Kagan*, in *Journal of Applied Philosophy*, Vol. 33, No. 1, (2016), "Racists violate the principle of equality by giving greater weight to the interests of members of their own race when there is a clash between their interests and the interests of those of another race. Sexists violate the principle of equality by fa-

deepening of the discussion on the rights of the person and minorities and with the structuring of the ecological movement, the debate on animal protection takes on a central role, underlining a tendency towards the expansion of moral consciousness beyond the narrow confines of the human species towards the rest world of sentient beings<sup>13</sup>. In this context, ethics was born applied to the realm of life, bioethics<sup>14</sup>. From this moment we begin to talk about animalism, not more only in reference to the various movements engaged in defence of animal rights, but as a specific area of investigation that deals with the problems concerning the relationship of interdependence which unites man with the remaining sphere of sentient beings<sup>15</sup>. The provision approved by Parliament on 8<sup>th</sup> February 2022, which in paragraph 2 protects the

---

voring the interests of their own sex. Similarly, speciesists allow the interests of their own species to override the greater interests of members of other species”.

<sup>13</sup> L. FIORAVANTI, *Ethical Theories and Animal Rights* in Political and Economic Sciences Vol.55 No.4, (1976), pp. 559-595, available at <https://doi.org/10.14276/1825-1676.1091>; However, even if the roots of environmentalism actually go back so far before the famous seventies, it seems clear that the "ecological revolution" of 1970 and the years around 1970 marked a real turning point and was not a pseudo-event. Cfr. L. NOVATI & L. PICCIONI, *The Age of Ecology. A Global History*, Cambridge, Polity Press, (2014).

<sup>14</sup> “Since the bioethics is ethics applied to the realm of life, it concerns everything which is living, human and non-human, and by extension also the environment in which the various forms of life take place. Alongside medical bioethics and to the environmental one there is, therefore, an animal bioethics - which deals with it the moral aspects of human relations with non-humans and, therefore, of the rights of the animals, of the ethical implications connected to the biomedical experiments, genetic engineering, animal husbandry” To see more: L. BATTAGLIA, *Ethics and animal rights*, Roma-Bari, (1997), pp. 31-33.

<sup>15</sup> *Ivi.*, p.565.

landscape, was also already identified as a source of constitutional coverage of the environment, understood as an ecosystem and therefore including animals, together with the art. 117 of the Constitution which, in terms of the exercise of the legislative power of the State and of Regions, calls for compliance with the constraints deriving from community law and international obligations, as there are numerous supranational sources that identify animal welfare as an object of protection jurisdictional, on the basis of the recognition of animals as sentient beings<sup>16</sup>. Since the modification of the art. 9 includes animals in the concept of protection together with the environment and ecosystems, we are witnessing an attempt of *dereification* as animals are mentioned separately from the landscape and protected areas, attributing them a recognized subjectivity<sup>17</sup>.

<sup>16</sup>D. RUSSO, *The legal protection of animals in light of constitutional law n. 1 of 2022: reflections on first reading*, in *Agricultural and Environmental Law and Jurisprudence* No. 3, (2022), available at <https://www.rivistadga.it/>.

<sup>17</sup>“The Court of Cassation held that the provision of the crimes of killing and mistreatment of animals, respectively referred to in articles. 544 bis and 544 ter of the criminal code, «recognizes the legal value of the life of the animal, which is the passive subject of the crime and not a mere object material, albeit from a perspective of unity of the legal system which excludes any conflict with the legal activities that are expression of human nature and culture" (Cass. Section III Pen. 25 January 2018, n. 3674/2017, G., rv. 272.157-01). In this way. However, recent jurisprudential findings must be read in this sense, which, in perfect compliance with community requests, believe that «the animal can no longer be placed in the conceptual semantic area of things, according to the tralatician but must be recognized as a sentient being" (so Court of Milan 13 March 2013, in *Family Dir.*, 2013, 3, 1005, which, in matter of separation of spouses, considered the right to regulate the permanence of domestic animals to be legitimate one or the other home and the methods that each of the owners must follow to maintain it). The Court civil of Reggio-Emilia in monocratic composition, with sentence of 27

## 2. Sentient subjectivity in free animal sanctuaries

According to the Oxford English Dictionary, ‘sanctuary’ is a noun originating from post-Augustan Latin in the sense of ‘*the private cabinet of a prince*<sup>18</sup>’, and it has reached English through the Old French ‘*sainctuarie*’, with the religious sense it had since acquired through its use in the Vulgate, and in Christian Latin ge-

---

March 2014 (N.R.G. 7367/2013), rejected the appeal by the offender against four provisions of the Municipality of Montecchio Emilia (RE) with which administrative sanctions were imposed for the poor maintenance of as many dogs in violation of the Emilia-Romagna regional law n. 3/2005, stating that conduct in violation of the rules for the protection of animal welfare «is allowed sanctioned with reference to each of the mistreated animals, that is to each of the four dogs, being each individual animal protected in his individuality. This must be deduced, as sharedly argued by the defendant's defense, and by article 13 of the Treaty of Lisbon, ratified and made enforceable in Italy with law no. 130/2008, which expressly provides as "every single animal is a sentient being, and, as such, a single subject to which well-being and health must be ensured"; is from article 7, paragraph 3 of regional law n. 27/2002, according to which "the owner is responsible for insuring each animal the conditions of well-being and health and observe the common rules of general hygiene"; and by article 2, paragraph 1 of the law regional no. 5/2005, for which "for the purposes of this law, pet animal means any animal kept or intended to be so, by man, for company or affection" (lexambiente.it, 17 December 2014). Finally, one deserves to be highlighted recent ruling on the merits of the Court of Naples North, Section. 26 July 2018, n. 1410, which, with a view to «abandonment of anthropocentric concept according to which the injury of the animal is protected as an indirect injury caused to man, his feelings and its rights on the animal itself", affirmed the recognition of the legal subjectivity of animals, albeit limited only to the most elementary good of living and sentient beings, that of life". *Ibidem*.

<sup>18</sup> Oxford English Dictionary, ‘Sanctuary’, available at <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/sanctuary?q=sanctuary>.

nerally: “A church or other sacred place in which, by the law of the medieval church, a fugitive from justice, or a debtor, was entitled to immunity from arrest. Hence, in a wider sense, applied to any place in which by law or established custom a similar immunity is secured to fugitives<sup>19</sup>. In English it has evolved over time from the sphere of religion (1380) to that of hunting (1603) to a more general form of protection (also as a verb, 1615), and only much more recently (1879) to the ‘*conservation of natural specimens*’ which we may conjecture to include nonhuman animals<sup>20</sup>. As Fusari pointed out, the religious sense is no longer the primary one, however it still contributes to the semantic preference of ‘sanctuary’, which is a place of *holiness and immunity*: these characteristics differentiate Sanctuaries from other words consistently associated with animals, such as shelters (which basically consists in putting a roof over their head, rather than giving them a full immunity) and zoos (which are institutions of captivity and are quite forcefully opposed by environmentalists generally)<sup>21</sup>. Sanctuaries can be of different types: wild animal rehabilitation centres, exotic animal refuges, animal companion rescues, feral and working animal support programs, and sanctuaries for ‘formerly farmed’ animals rescued from the agricultural industry<sup>22</sup>: in

---

<sup>19</sup> S. FUSARI, *What is an Animal Sanctuary? Evidence from Applied Linguistics* in *Animal Studies Journal* Vol. 6 No.2, (2017), pp. 1-8, available at <https://ro.uow.edu.au/asj/vol6/iss2/8/>.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Wild animal rehabilitation and release centres care for injured and orphaned animals before releasing them back to the wild if possible, and/or participate in conservation programs to provide ongoing support and protection for wild animal populations. Exotic animal refuges rescue animals from zoos and circuses, private homes, the entertainment industry, and biomedical research labs. Many of these animals were

the latter, which are the main object of this analysis, there are mostly animals rescued from the ill-treatment perpetrated by intensive farms, taken away from the ends foreseen for them by the food industries of meat, milk and eggs. Is not rare that sanctuaries prefer name themselves as ‘refuges’ because the word ‘sanctuary’ recalls too much the religious meaning from which they firmly deviate, as they do not want to appear as a religious association. Anyway, even using the word ‘refuge’, the meaning of protection remains unchanged: in fact, according to Oxford English Dictionary, it derives from the Latin word ‘refugium’, a noun that meant ‘the act of taking refuge’ or ‘a place of refuge or asylum’ but also a ‘shelter or protection from danger and trouble’ and a figurative ‘sanctuary’<sup>23</sup>. In FAS, farm animals live as refugees, escaped from exploitation and death because of human’s perception of their function based on their species<sup>24</sup>. Similarly, the con-

---

born in captivity, and suffer physical and mental problems from long captivity that preclude unsupported release to the wild. Animal companion rescues rescue abused or abandoned dogs and cats, and seek private adoptive homes for them. Feral and working animal support programs provide health and other services to animals such as village dogs, free-roaming cats, and donkeys and oxen used for transportation and other work. To see more: S. DONALDSON & W. KYMLICKA, *Farmed Animal Sanctuaries: the Heart of the Movement? A Socio-Political Perspective in Politics and Animals* Vol.1 No.1, (2015), available at <https://journals.lub.lu.se/pa/article/view/15045>.

<sup>23</sup>Oxford English Dictionary, ‘Refuge’, available at [https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/american\\_english/refuge#:~:text=%2F%CB%88r%C9%9Bfyud%CA%92%2F,from%20danger%2C%20trouble%2C%20etc](https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/american_english/refuge#:~:text=%2F%CB%88r%C9%9Bfyud%CA%92%2F,from%20danger%2C%20trouble%2C%20etc).

<sup>24</sup> This statement refers to the speciesist discourse concerning human perception of non-human animals, which has been widely discussed in the previous chapters, according to which some animal species were born to be pets while others were born to be food. As explained above, this distinction is strictly dictated by cultural dogmas which can be de-

cept of ‘asylum’ seems to be equally applicable to FAS and farm animals, since it means ‘protection or safety, or a protected and safe place’ and ‘any institution giving shelter and other help to poor or suffering people’<sup>25</sup>: in this sense, FAS can be identified as places which give asylum to the refugees of human food system. Most of the existing sanctuaries are located in traditional farming communities, partly because, according to Donaldson and Kymlicka “this is where the necessary infrastructure exists in terms of suitable housing, space, and pasture, proximity to food sources, veterinary expertise, and so on; partly because this is where current zoning laws create a legal opening; and partly, perhaps, because this is where we “see” farm animals, and imagine them belonging”<sup>26</sup>. Many sanctuaries are owned by families or individuals who, initially, perform all care work: then they typically become charitable or non-profit corporations as they grow and become more dependent on volunteers and paid workers. The first FAS ‘Farm Sanctuary’, for example, was founded in 1986 by a single person, while today it employs many paid staff with a variety of duties, including animal care, education, physical infrastructure, fundraising, and political advocacy. Gene Baur, the founder, firstly started rescuing farm animals as a form of protest against the abuses perpetuated by the intensive farming system, and to encourage the diffusion of a new sensitivity and awareness towards animals defined as “farm animals”, as well as to promote healthy benefits and ethical values of a plant-based diet; at the beginning, he rescued a still alive sheep immersed in a group of

---

bunked if an objective and non-western perspective is adopted.

<sup>25</sup> Cambridge Dictionary, ‘Asylum’, available at <https://dictionary.cambridge.org/it/dizionario/inglese/asylum>.

<sup>26</sup>S. Donaldson & W. Kymlicka, *Farmed Animal Sanctuaries: the Heart of the Movement? A Socio-Political Perspective*, *op. cit.* p.51.

dead animals during an investigation in the Lancaster Stockyard in Pennsylvania<sup>27</sup>; the release of this sheep, who was later named Hilda, gave birth to the official Farm Sanctuary which to date has rescued and provided refuge for nearly 800 rescued animals, each with an individual story to tell. The animals of the sanctuaries, ambassadors of their species, represent what the walls of farms and slaughterhouses hide, such as their specific character, their natural behaviour, their ability to play, and their capacity to establish sympathy or antipathy relationships with others. Just letting animal subjectivity coming out, FAS challenge existing human-animal hierarchies<sup>28</sup>, also developing new forms of knowledge production: for instance, studying animals in spaces of animal use and exploitation, where researchers and teachers in effect become complicit through passive participation in violence against them, could teach about interests and exigencies of animal use industries, however it would neglect a very important part about farmed animals real needs, interests and who they could be outside

<sup>27</sup> The largest stockyards east of Chicago, the Lancaster Stockyards in Lancaster, Pennsylvania rerouted all livestock brought from the Midwest to east coast cities like New York, Boston, and Philadelphia. By the 1980s the idea of a central hub where livestock was distributed had become obsolete, and Lancaster also become the first stockyard to be prosecuted for animal cruelty. In the years that followed the Lancaster Stockyard dwindled into a ramshackle ghost town full of winding, dilapidated pens and livestock chutes and the bones of the animals who had once passed through. One small office remained open among the decay until 2008, when the whole complex was torn down in favor of a small office park that sits on the lot today. To see more: M. CHRISTOPHER, *Lancaster Stockyard* in *Abandoned America*, (2013), available at <https://www.abandonedamerica.us/lancaster-stockyard>.

<sup>28</sup>E. MEJIER, *Sanctuary Politics and the Borders of the Demos: A Comparison of Human and Nonhuman Animal Sanctuaries* in *Journal of Contemporary Philosophy, Krisis*, Vol.41 No.2, (2022), pp. 35-48, available at <https://krisis.eu/article/view/37174>.

of the farming context as individuals, and most especially as members of co-determining communities<sup>29</sup>. As Gillespie writes, FAS “pose a possibility for exploring other non-normative ways of creating liveable spaces for formerly farmed animals that do not reproduce farming models of species segregation, farm-based practices of care, and highly uneven power relationships between human caretakers and animal residents”<sup>30</sup>, in fact farm animals in FAS live as free individuals participating at the same time to a multispecies community polity composed by human and animal citizens, which relations are based on antispeciesism (as a fundamental value of every farm animal sanctuary) and on the concept of care. Animal subjectivity is taken hardly seriously in FAS, so that animals cease to be considered according to their conventionally accepted function in human society: pigs are no more meat, cows are no more milk machines, chickens are no more eggs machines, cats and dogs are no more pets. Instead, animals are recognized again as sentient individuals with unique personalities with their own needs, desires, and relationships<sup>31</sup>. When FAS open their doors to visitors, they are encouraged to educate themselves further, to adopt a plant-based diet, and to support legislation to reform the agriculture industry, in this way, sanctuaries contribute to the growth of an animal advocacy community<sup>32</sup>. During public events, visitors in sanctuaries can meet animals as individuals and to interact with them, and to hear their stories of

<sup>29</sup> C. E. BLATTNER, *et all.*, *Animal Agency in Community A Political Multispecies Ethnography of VINE Sanctuary*” in *Politics and Animals* Vol.6, (2020), p. 5.

<sup>30</sup> K. GILLESPIE, *The Cow with Ear Tag #1389*, Chicago, University of Chicago Press, (2018), p.128.

<sup>31</sup> S. DONALDSON & W. KYMLICKA, *Farmed Animal Sanctuaries: the Heart of the Movement? A Socio-Political Perspective*, *op. cit.* p.50.

<sup>32</sup> *Ivi*, p.52.

survival, recovery, and for some, newfound joy. For many visitors, this may be the first time they have met and interacted with animals such as pigs and turkeys and other farmed animals. The empathic connection that visitors establish with hosted animals, therefore works as a process creating new knowledge about animal agency and personhood, while raising awareness on antispeciesism and veganism way of co-living. Indeed, the core of animal advocacy is based on a sanctuary experience, which leads observers to a personal transformation<sup>33</sup>, stimulating empathy as an indicator of pro-animals and pro-environmental behaviours<sup>34</sup>. In other words, observing non-human animals may allow people to consider what they have in common with other animals as well as what they perceive as the actual and the ideal relationship between humans and the rest of nature<sup>35</sup>. This interpretation can also be applied to the emotional response that visitors expressed while visiting FAS, as also analyzed by Gruen in *The Ethics of Captivity*<sup>36</sup>; on this issue, Donaldson and Kymlicka argue that even if FAS strongly resist the comparison to zoos, insisting that they reject many of the unethical practices of zoos, the principled

---

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> Several studies demonstrated that zoo visitor's value encounters with wild animals as tools to stimulate thinking about their own environmental identities and contemplation of human responsibility to the biological world. To see more: J. FRASER, *et al.*, *Exposing the tourist value proposition of zoos and aquaria* in *Tourism Review International* Vol. 11, (2008), pp. 279-293, available at <https://doi.org/10.3727/154427207783948838>.

<sup>35</sup> S. CLAYTON, *The Role of Zoos in Fostering Environmental Identity* in *Ecopsychology* Vol.3 No.2, (2011), available at <https://doi.org/10.1089/eco.2010.0079>.

<sup>36</sup> L. GRUEN, *Navigating Difference (again): Animal Ethics and Entangled Empathy* in *Strangers to Nature: Animal Lives and Human Ethics*, Lanham, Rowman, and Littlefield, (2012).

differences between zoos and FAS may not be obvious or meaningful to casual visitors (at least for day visitors on short tours), especially young children<sup>37</sup>. Moreover, during visits, animals can express themselves deciding if to relate with humans or not, also having the possibility to free range through the entire space of the sanctuaries to avoid interactions. The educational effort in this case is not based on animals put on display by humans for a purpose, but on animals liberated from death and oppression now minding their own business in a peaceful interspecific community. The focus is no more on the role of humans in conservation (by building zoos), but in the role of farm animals in expressing that they are not what we are used to think: they in fact, acting freely without barriers, can truly show their personalities making the empathic connection more easy to come, especially when they decide to approach with humans and let they pet them<sup>38</sup>. Moreover, according to Gruen, “empathizing with a single animal can alter one’s perspective in a radical way, bringing home awareness of what animals are like, the harms done to them, and one’s own part in systems of exploitation, an awareness that was absent or merely abstract before. Any teacher who has brought

---

<sup>37</sup> S. DONALDSON & W. KYMLICKA, *Farmed Animal Sanctuaries: the Heart of the Movement? A Socio-Political Perspective*, *op. cit.* p.55.

<sup>38</sup> The empathizer must cognitively embrace a first-person point of view of the experience along with a third person point of view to assess the other’s situation from the other’s perspective; the empathizer must be “attentive to both similarities and differences between herself and her situation and that of the fellow creature with whom she is empathizing. This requires that the empathizer “accurately characterize” the other being, by reflecting on the other being’s “perspectives, values, beliefs, and attitudes” instead of narcissistically projecting the empathizer’s own perspectives, values, beliefs, and attitudes onto the other being. To see more: L. GRUEN, *Navigating Difference (again): Animal Ethics and Entangled Empathy*, *op. cit.* pp.213-233.

students to a FAS to interact with farmed animals can bear witness to the transformative power of embodied, empathic interactions with individual animals.”<sup>39</sup> The belief that interests and agency of all sentient beings should be protected, since sentient beings are persons, is also shared by compassionate conservation, which states that the proposition that compassion for sentient beings should inform and, where necessary, redirect conservation goals and pro-environmental practices<sup>40</sup>. Even if compassionate conservation is relative to wildlife animals<sup>41</sup>, it shares the same moving ethical concept with FAS, which is that individual animals have intrinsic values and thus, some degree of moral obligation towards them must be ensured<sup>42</sup>. In this sense, FAS may be

---

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Systemic harm of sentient animals in conservation is enabled by 3 ethical orientations: collectivism (or holism), the belief that species matter more than individuals; instrumentalism, the treatment of an entity to an end; and nativism, the view that populations established by humans are unnatural. These orientations drive conservation practices that use “authoritarian management and control measures” and that regard non-human animals as “instances of their type” and as “killable”, “objects”. Compassionate conservation, in contrast, recognizes that the interests and agency of all sentient beings should be protected in conservation practice. To see more: A. D. WALLACH, *et al.*, *Recognizing animal personhood in compassionate conservation* in *Conservation Biology* Vol.34 No.5, (2020), available at <https://doi.org/10.1111/cobi.13494>.

<sup>41</sup> University of Technology Sydney Centre for Compassionate Conservation. What is Compassionate Conservation? Available at <https://www.uts.edu.au/research-and-teaching/our-research/centre-compassionate-conservation/about-us/what-compassionate>

<sup>42</sup> R. GARNER, *The Animal Welfare Ethic. In A Theory of Justice for Animals: Animal Rights in a Non ideal World*, Oxford Scholarship, (2013), available at <https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199936311.001.0001/acprof-9780199936311>.

considered as sources of education toward the respect for animals and nature as has also been affirmed in the T.A.R. of Rome sentence of 2022 related to the case of Sfattoria degli Ultimi. For instance, after a demeaning procedural battle that saw the first appeal of the Sfattoria rejected, the Regional Administrative Court (TAR) then proceeded to cancel the felling order of the suids hosted in the sanctuary who were condemned to death to prevent the spread of the African Swine Fever: the sentence reads that the order to cull the suids was deemed illegitimate, as the Local Health Authority (ASL) should have previously assessed the possibility of granting the structure an exemption (to the culling) justified by the fact that it is concretely intended as a "shelter for animals in difficulty", also considering the possible "high cultural or educational value pursuant to art. 13 of the European delegated Regulation 2020/687"<sup>43</sup>. For the first time in a sentence of the TAR it is possible to read references not only to the existence of farm animal refuges, but also to their cultural and educational importance: in fact, "through the activity of rescuing and caring for animals in difficulty and therefore protecting them, one is educa-

---

<sup>43</sup> Here it refers to specific exceptions to article 12 of the same regulation concerning the measures to be taken in the event of epidemiological outbreaks, envisaged, in fact, for "duly motivated animals of high genetic, cultural or educational value". To see more: Commission Delegated Regulation (EU) 2020/687 of 17 December 2019 supplementing Regulation (EU) 2016/429 of the European Parliament and of the Council with regard to rules relating to the prevention and control of certain listed diseases, Official Journal of the European Union, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:32020R0687>; TAR Lazio, Sentence n.12862 of 10th October 2022, Administrative Journal of Region Lazio, available at [https://ww2.gazzettaamministrativa.it/opencms/opencms/\\_gazzetta\\_amministrativa/\\_regionale/lazio/archivio\\_sentenze\\_ordinanze\\_tar.html](https://ww2.gazzettaamministrativa.it/opencms/opencms/_gazzetta_amministrativa/_regionale/lazio/archivio_sentenze_ordinanze_tar.html)

ted in the value of respect for animals"<sup>44</sup>, and as also lawyer Calamo expressed “an even more important aspect is the consideration reserved, in the strongest way expressed up to now, to the provisions of the new article 9 of the Constitution<sup>45</sup>, which protects the environment and animals, and joins the provisions of article 13 of the Treaty on the functioning of the European Union. Through the rescue and care of animals in difficulty, the Sfattoria educates the value of respect for the animals themselves, now formally recognized also by the Fundamental Charter”<sup>46</sup>.

### 3. Fas legislative void and the sairano’s tragedy

Despite their antispeciesist ethic and their environmental educational value, FAS were not still legally recognized by the Italian State as something different from farms until last year, when the Italian Ministry of Health Legislative Decree of 7<sup>th</sup> March 2023 legally recognized the term *Animal Sanctuary* for the very first time<sup>47</sup>: the declaration is highly relevant because it is the symbol

---

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> Constitutional Law 11 February 2022, n. 1 Amendments to art. 9 and 41 of the Constitution regarding environmental protection, Official Journal of the Italian Republic, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/02/22/22G00019/sg#:~:text=All'articolo%209%20della%20Costituzione,forme%20di%20tutela%20degli%20animali%C2%BB>.

<sup>46</sup> Comment by G. CALAMO, lawyer, reported by M. GRILLI, *Sfattoria degli Ulitimi wins the Tar, all the animals are safe*, eHabitat, (2022), available at <https://www.ehabitat.it/2022/10/26/la-sfattoria-degli-ultimi-vince-al-tar-tutti-gli-animali-sono-salvi/#:~:text=La%20sentenza%20annulla%20il%20provvedimento,vero%20e%20proprio%20riconoscimento%20giuridico>.

<sup>47</sup> Italian Ministry of Health, Legislative Decree of 7<sup>th</sup> March 2023, Official Journal of the Italian Republic, available at <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/05/16/23A02760/sg>.

(the term *symbol* has been chosen properly since a real effect of the legal recognition could be achieved only with the establishment of a proper legislative corpus for FAS which is not still existing) of an exit from the farm classification<sup>48</sup> and entry into the SINAC section<sup>49</sup>. The working table requested by the Italian Network of Free Animal Sanctuaries in 2012 with the Ministry of Health and the long negotiations therefore seems to have reached

---

<sup>48</sup> Livestock animals are detected as “any animal, including fish, reptiles and amphibians, raised or kept for the production of foodstuffs, wool, skins, furs or for other purposes”. Farming activities are covered by five directives which impose minimum standards while the transport and the killing of animals are covered by regulations which set up similar requirements for all Member States. The legislation on farming activities is provided by one general umbrella directive which covers all farmed species and four specific directives that cover respectively calves, pigs, laying hens and chickens for meat production (broilers). This body of legislation was built progressively to address at the time of adoption the most intensive systems of animal production. To see more: European Council Directive 98/58/EC concerning the Minimal Norms for the Protection of Farm Animals, 1998, Official Journal of the European Communities, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998L0058&from=IT>.

Livestock animals, therefore, are nothing other than farm animals. The definition of "income" in fact refers to the fact that the products derived from them, such as meat, eggs, milk, but also wool and leather, can be consumed and sold.

<sup>49</sup> SINAC is the National Companion Animal Information System. It is located within the BDN, the national database of the Ministry of Health which brings together all the animal registries managed by the National Service Center (CSN). This records information regarding all companion animals according to methods defined by an operational manual edited by the Ministry of Health. To see more: Italian Ministry of Health, Legislative Decree of 2<sup>nd</sup> November 2023, Official Journal of the Italian Republic, available at <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/12/18/23A06843/sg>.

a fundamental step after more than ten years, however it still is a primordial attempt to protect FAS, since the legal recognition doesn't immediately provide a specific legislative framework, bureaucratic procedures and regulations, which must be discussed and approved in the dialogue with the institutions. For instance, since FAS haven't specific norms as places of perpetual immunity<sup>50</sup>, hosted farm animals remain entangled in larger political-economic contexts of animal capital circulation and still are susceptible to physical control and potentially harmful treatment by humans because of their legal status. The Regulation (EU) 2016/429<sup>51</sup> on transmissible animal diseases and amending and repealing certain acts in the area of animal health, which recommends the obligation for livestock animals to be marked (usually with ear tags containing specific codes), registered in the Zoo-

---

<sup>50</sup> With 'perpetual immunity' I refer to the fact that farm animals, once entered into sanctuaries, are not subjected anymore to human system of production neither affection, so they are destined to live as 'refugees' until the end of their days, which comes naturally and not dictated by human's needs.

<sup>51</sup> Regulation (EU) 2016/429 on transmissible animal diseases and amending and repealing certain acts in the area of animal health of the European Parliament and of the Council, Official Journal of the European Union, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32016R0429>, also known as Animal Health Law - AHL, which brings together the provisions of the sector legislation and repeals 38 measures - including Decisions, Directives and Regulations, adopted from 1964 to today - which have regulated the legislation on animal welfare, consolidating within a single regulatory framework a number of existing provisions. It is strictly connected to the Regulation (EU) 2017/625 (so-called "Regulation on official controls" in application from 14 December 2019) which assigns to the Ministry of Agricultural Policies, food and forestry "non-health" competences on supply agri-food chain controls.

technical Database<sup>52</sup> and traced, as they represents elements of the food chain, so they must be easily identified and controlled in order to prevent damages such as the spread of transmissible diseases. For instance, since farm animals sanctuaries are still considered as farms, hosted animals must be registered in the National Database of the Zootechnical Registry<sup>53</sup>, with the identification code of the farming structure and the one provided on the ear tags: this ethical and practical contradiction of the obligation to trace animals represents the basis of many problems inherent in the management of animals in sanctuaries, as subjects not only still officially considered as slaughter meat that can be reinserted into the production cycle, but consequently forced to undergo veterinary treatment, as massive use of medicines intended for farm animals<sup>54</sup>; in fact the ban on all forms of routine antibiotic

---

<sup>52</sup> Since 1 January 2000, the Ministry of Health has held the National Data Bank of the Zootechnical Registry (BDN), which guarantees: the traceability and traceability of animals and their products, the protection of public health and the zootechnical heritage, the planning of checks on animal identification, the disbursement and control of Community aid schemes, consumer information. Citizens therefore, through this system, can become aware of the zootechnical heritage existing in the area, and know not only the registry but also the movement of the animal population. To see more: Ministry of Health Homepage, National Database of the Zootechnical Registry, available at [https://www.salute.gov.it/portale/temi/p2\\_5.jsp?area=sanitaAnimale&menu=tracciabilita](https://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_5.jsp?area=sanitaAnimale&menu=tracciabilita).

<sup>53</sup> Ministry of Health Homepage, National Database of the Zootechnical Registry, available at [https://www.salute.gov.it/portale/temi/p2\\_5.jsp?area=sanitaAnimale&menu=tracciabilita](https://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_5.jsp?area=sanitaAnimale&menu=tracciabilita).

<sup>54</sup> European Parliament, European "One Health" action plan against antimicrobial resistance, European Parliament resolution of 13 September 2018 on a European action plan "One Health" against antimicrobial resistance, 2014-2019, available at <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018->

use in farming, including preventative group treatments, at European level was only introduced with Regulation (EU) 2019/61 on Veterinary Medicines<sup>55</sup> and Regulation (EU) 2019/4 on Medicated Feed<sup>56</sup>, which have come in to force in 2022, specifically prohibiting medicinal products to be used to compensate for poor hygiene, or inadequate animal husbandry or lack of care or to compensate for poor farm management and for prophylaxis, practices routinely adopted at least until 2018<sup>57</sup>. Regulation (EU) 2016/429 was initially used by the Regional Administrative Court (TAR) of Rome to issue the preventive culling order for the swine hosted at the Sfattoria degli Ultimi to avoid any spread of African swine fever (ASF)<sup>58</sup>. Unlike most livestock diseases, no

0354\_IT.pdf.

<sup>55</sup> Regulation (EU) 2019/6 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on veterinary medicinal products and repealing Directive 2001/82/EC, Official Journal of the European Union, available at <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/6/oj>.

<sup>56</sup> Regulation (EU) 2019/4 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the manufacture, placing on the market and use of medicated feed, amending Regulation (EC) No 183/2005 of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 90/167/EEC, Official Journal of the European Union, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019R0004>.

<sup>57</sup> New European Union rules on farm antibiotic use, Alliance to save our antibiotics, 2020, available at <https://www.saveourantibiotics.org/media/1842/2022-changes-to-european-law-farm-antibiotics.pdf>.

<sup>58</sup> African swine fever (ASF) is a highly virulent arbovirus belonging to the Asfarviridae family, genus Asfivirus. The disease appears to manifest itself differently in domestic and feral pigs, depending on the virulence of the virus, the infectious dose, and the infection route. Peracute and acute clinical forms of ASF are accompanied by high morbidity and mortality that can reach 100%. To see more: P. CWYNAR, J. STOJKOV; K. WLAZLAK, *African Swine Fever Status in Europe* in *Viruses* 11, no.

vaccine or specific treatment is currently available for ASF; therefore, disease control is mainly based on early detection and the application of strict sanitary and biosecurity measures<sup>59</sup>. The Sfattoria story had a happy ending, which unfortunately did not have a lasting sequel. The ASF in fact, spread quickly in 2023 reaching many intensive farms in northern Italy, causing culling operations responsible for the death of more than thirty-three thousand pigs intended for food production<sup>60</sup>. Few analytical studies have been conducted to identify risk factors involved in the introduction and spread of ASF at the farm level. For this review, a total of 52 publications were finally selected and reviewed<sup>61</sup>: “risk factors that can promote the introduction and spread of the virus at the farm level are multiple: poor farming practices and low biosecurity levels, swill feeding and slaughtering on the farm, introduction of purchased pigs and products, human behaviours and activities, environmental factors, factors related to society, and the cultural background of the farmers. In other cases, factors deemed to increase the risk of outbreaks at the farm level include the density or the size of the herd, a free-ranging husbandry system, the proximity to an infectious farm, usage of out-of-

---

4, (2019) available at <https://doi.org/10.3390/v11040310>.

<sup>59</sup> M.C. GALLARDO, A.D.L.TREYO, J. FERNÁNDEZ-PINERO, *African swine fever: a global view of the current challenge in Porcine Health Management* Vol.1, (2015), available at <https://doi.org/10.1186/s40813-015-0013-y>.

<sup>60</sup> ANSA Lombardia, 2023, available at [https://www.ansa.it/lombardia/notizie/2023/09/19/peste-suina-nel-pavese-abbattuti-oltre-33mila-maiali\\_492e41fb-eb37-483a-87f8-8466970c6ff1.html](https://www.ansa.it/lombardia/notizie/2023/09/19/peste-suina-nel-pavese-abbattuti-oltre-33mila-maiali_492e41fb-eb37-483a-87f8-8466970c6ff1.html).

<sup>61</sup> S. BELLINI; G. CASADEI, G. DE LORENZI; M. TAMBA, *A Review of Risk Factors of African Swine Fever Incursion in Pig Farming within the European Union Scenario* in *Pathogens* vol. 10, 84, (2021), available at <https://doi.org/10.3390/pathogens10010084>.

farm semen, ova or embryos on breeding farms, contact with wild boars and external pigs, and improper disposal of carcasses and manure.”<sup>62</sup> In the specific case of the Lombardy region, on 20th September 2023, the ten pig residents of the Progetto Cuori Liberi FAS in Zinasco, Pavia, were killed by the authorities due to an outbreak of ASF, amid the protests of volunteers who tried to stop it but were dispersed by the police. There was a hearing scheduled on 5th October to try to stop the killing legally but the authorities did not wait. The day before, a group of animal protection groups, including the International Organization for the Protection of Animals (OIPA), the Antivivisection League, and Animal Equality Italy, had sent an urgent request to the authorities asking for a different action, underlining the fact that the animals were perfectly isolated, not destined for the food chain, some healthy, and others healthy carriers of ASF<sup>63</sup>. According to OIPA, the ten pigs, “if kept alive, would have been the symbol of the redemption of the human side that should guide laws, regulations, and ordinances. Instead, they entered ignoring the demands of activists and animal protection organisations. It was preferred to treat them, as always, as objects or commodities.”<sup>64</sup> Following the events, a wave of indignation and discontent involved the public who poured into the squares of Milan and Rome to express their dissent. Furthermore, the need to provide for legislative re-

---

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> LAV Open Letter, “*Ats Veterinary Of Pavia, Animalicide with violence to Animals Humans in the Free Hearts Shelter and the Case of Breeding Convicted Abuser from Cilavegna*”, 2023, available at <https://static.lav.it/docs/cuori-liberi-e-tutela-vita-maiali-lettera-aperta-lav-1.pdf>.

<sup>64</sup> OIPA Pavia Press Release, 2023, available at <https://www.oipa.org/italia/psa-oipa-uccisi-10-maiali-di-un-rifugio-nonostante-le-severe-misure-di-biosicurezza/>.

forms that protect animals in the FAS was brought to the attention of the Chamber of Deputies by the representatives Eleonora Evi of the Green-Left Alliance and Valentina Barzotti of the 5 Star Movement<sup>65</sup>. However, the Italian institutional dialogue for the protection of FAS, but more generally for the protection of animals, in this precise historical moment seems to be controversial, as the government approved an amendment envisaged by the 2023-2025 Budget Law, which simplifies the procedures for capturing and killing wildlife within protected areas and in cities<sup>66</sup>: the containment measures will also be carried out in areas prohibited for hunting, on days of hunting silence, and during periods of prohibition. The operations will be coordinated by the various regional units of the Carabinieri Forestry, Environmental and Agri-Food Protection Unit Command (CUFAA) which will be able to employ recognized hunters, volunteer hunting guards and licensed local and provincial police officers. The climate of tension is made even more harsh in areas where contact between wild animals and humans can lead to tragic epilogues, such as what happened in Trentino following the killing of the runner Andrea Papi by a bear, and in response, the Autonomous Province of Trento has just approved a legislative decree which provides for a series of amendments to Provincial Law no. 9<sup>th</sup> of 2018 to allow the killing of 8 bears per year<sup>67</sup>. The discussion now concerns the possible violation of the Habitats Directive accor-

---

<sup>65</sup> Stenographic report of the Assembly, Session no. 181 of Friday 20 October 2023, Italian Chamber of Deputies, available at <https://www.camera.it/leg19/410?idSeduta=0181&tipo=stenografico>.

<sup>66</sup> State budget for the financial year 2023 and multi-year budget for the three-year period 2023-2025 (C. 643-bis Government), Reported Amendment Proposals, 2022, available at [https://documenti.camera.it/\\_dati/leg19/lavori/bollet/202212/emendamenti/html/05/0643bis/0643bis\\_s.htm](https://documenti.camera.it/_dati/leg19/lavori/bollet/202212/emendamenti/html/05/0643bis/0643bis_s.htm).

ding to which: “Member States shall take the necessary measures to establish a regime of rigorous protection of the animal species listed in the Annex IV, letter a), in their natural distribution area, with the prohibition of: a) any form of capture or deliberate killing of specimens of such especially in the natural environment”<sup>68</sup>.

#### **4. Conclusion: one health perspective and art.9 for fas protection.**

The current biodiversity crisis raises profound questions about the future of human beings and the environment: numerous scientific reports published in "Nature Advanced" and "Environmental and Resource Economics" argue that we could witness the sixth mass extinction due to our inability to coexist and thrive in common environments with other species. Particularly relevant for the issue of environmental degradation and the loss of biodiversity is above all the predatory attitude of natural resources and their animal inhabitants implemented by our species for profit and food purposes, as repeatedly underlined by the FAO in its reports: “Livestock Long Shadow: environmental issues and options” (2006)<sup>69</sup>, “Remote Sensing Survey reveals: Tropical rainforests under pressure as agricultural expansion drives global de-

<sup>67</sup> Bill Of Law n. 11 of 25<sup>th</sup> January 2024, Amendments to article 1 of the provincial law of 11 July 2018, n. 9 (Implementation of Article 16 of Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on to the conservation of natural and semi-natural habitats and flora and fauna wild: protection of the alpicultural system), available at <https://www.consiglio.provincia.tn.it/news/giornale-online/Pages/articolo.aspx?uid=182827>.

<sup>68</sup> Council Directive 92/43/EEC of 21<sup>st</sup> May 1992 relating to the conservation of natural and semi-natural habitats and wild flora and fauna, available at <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992L0043:20070101:IT>.

forestation” (2021)<sup>70</sup>, “Crop Prospects and Food Situation” (2017)<sup>71</sup>. In June 2021, during the Plenary session, the European Parliament adopted its position on the "EU Biodiversity Strategy for 2030: Bringing nature back into our lives" ensuring that by 2050 all the world's ecosystems are restored, resilient and adequately protected by establishing legally binding objectives. Specifically, Parliament hopes that the European Union will take a leading role by guaranteeing that 30% of the EU territory will be made up of protected natural areas by 2030<sup>72</sup>. In light of these provisions, it is interesting to note that Article 9 of the Italian Constitution can be considered desirable and far-sighted: its inclusion among the "fundamental principles" underlines the importance of protecting and enhancing cultural heritage, the landscape and scientific research as indispensable elements for our country, embracing the past, the present and the future, recognizing the historical and artistic legacy, the evolution of the landscape and the creativity of future achievements. This reminds us of the importance of preserving the past to build a wise future. With this provision, the legacy that we intend to leave in the hands of future generations consists of natural and cultural assets that have a primary and absolute value of the Republic, in a per-

---

<sup>69</sup> FAO, *Livestock Long Shadow: environmental issues and options*, 2006, available at <https://www.fao.org/3/a0701e/a0701e00.htm>.

<sup>70</sup> FAO, *Remote Sensing Survey reveals: Tropical rainforests under pressure as agricultural expansion drives global deforestation*, 2021, available at <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb7449en>.

<sup>71</sup> FAO, *Crop Prospects and Food Situation*, 2017, available at <https://www.fao.org/documents/card/en?details=cc8566en>.

<sup>72</sup> European Parliament, *EU Biodiversity Strategy for 2030: Bringing nature back into our lives*, 2021, available at [https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030\\_en](https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_en).

spective of sustainable development and in the logic of a due proportionality between consumption of natural resources and benefits for the community<sup>73</sup>. The constitutional reform of art. 9 approved by Parliament on 8<sup>th</sup> February 2022, tends to overcome the generic defense of the landscape in favor of biodiversity and ecosystems in the interest of the next generations, integrating the text with the phrase: "the law of State regulates the ways and forms of animal protection"<sup>74</sup>. However, in the current system, animals are still considered "movable things" by the jurisprudence of legitimacy, objects of real rights and contractual relationships, certainly not, however, subjects of rights, as they lack legal capacity. The common expression "animal rights" is therefore understood by the civil Court of Cassation in a non-technical and juridical sense, meaning it refers not to the inconfigurable ownership of subjective rights by animals, but to the complex of legal protection that public law provides in defense of those living beings.<sup>75</sup> Moreover, even if the circumstance for which the provision on animal protection comes formulated as a sentence in itself, recognizing the animal category as an object of protection independently of the natural landscape, environment and ecosy-

---

<sup>73</sup> L. NAZZICONE, *The Art.9 of the Italian Constitution*, Council of the Supreme Court of Cassation, (2022), available at <https://www.cortedicassazione.it/resources/cms/documents/Rel.34-2022.pdf>.

<sup>74</sup> Constitutional Law of 11<sup>th</sup> February 2022, Official Journal of the Italian Republic, available at <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/02/22/22G00019/sg>.

<sup>75</sup> So Cassation of 25<sup>th</sup> September 2018, n. 22728, which concludes that the consumer code referred to in Legislative Decree no. applies to the sale of animals. 206 of 2005, since the classification in the code provision of the art. 1496 c.c. on the "sale of animals". To see more: Cass. civ., Sec. II, 09/25/2018, n. 22728, Supreme Court of Cassation, 2018, available at <https://www.eclegal.it/wp-content/uploads/2018>.

stems, at the same time the two parts of the art. 9, third paragraph of the Constitution are strictly connected, and the animal protection acquires a specific meaning precisely in correlation with environmental protection<sup>76</sup>. It is possible to interpret the integration of art.9 as an attempt by the constituents to overcome an increasingly less sustainable anthropocentric view of environmental protection, with a dual purpose: that of aligning with the new European political strategies for the protection of biodiversity 2030 also sanctioned by One Health High-Level Expert Panel Annual Report 2021, which highlight the inevitable interdependence between human, animal and environmental health, and that of bringing the acquired awareness of the sentient nature, in a physical and psychic sense, of animals back to the forefront<sup>77</sup>. Considering the facts, art.9 of the Constitution appears to be even more far-sighted, as it calls for the search for binding political and legislative strategies that provide for the effective protection of realities with primary and absolute value such as FAS and not only, to the adoption of protected and remote areas for the conservation of animal biodiversity to facilitate structured forms of coexistence between humans and wild animals. The importance and urgency of such research and legislative structuring actions are dictated by a national regulatory vacuum that risks leaving room for anachronistic and repressive policies that claim sentient victims every day and thwart social progress and environmental protection.

### *Bibliography*

---

<sup>76</sup> P. VIPIANA *Animal protection in the new art. 9 Constitution*, DPCE, (2022), available at <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline>.

<sup>77</sup> WHO, *One Health High-Level Expert Panel Annual Report 2021*, available at <https://www.who.int/publications/m/item/one-health-high-level-expert-panel-annual-report-2021>.

- A. LINZEY, *Animal Rights*, SCM Press, London, (1976), p. 24.
- ANSA Lombardia, 2023, available at [https://www.ansa.it/lombardia/notizie/2023/09/19/peste-suina-nel-pavese-abbattuti-oltre-33mila-maiali\\_492e41fb-eb37-483a-87f8-8466970c6ff1.html](https://www.ansa.it/lombardia/notizie/2023/09/19/peste-suina-nel-pavese-abbattuti-oltre-33mila-maiali_492e41fb-eb37-483a-87f8-8466970c6ff1.html).
- Bill Of Law n. 11 of 25<sup>th</sup> January 2024, Amendments to article 1 of the provincial law of 11 July 2018, n. 9 (Implementation of Article 16 of Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on to the conservation of natural and semi-natural habitats and flora and fauna wild: protection of the alpicultural system), available at <https://www.consiglio.provincia.tn.it/news/giornale-online/Pages/articolo.aspx?uid=182827>.
- Cass. civ., Sec. II, 09/25/2018, n. 22728, Supreme Court of Cassation, 2018, available at <https://www.eclegal.it/wp-content/uploads/2018>.
- CICERONE, *De officiis*, 1,17,54, ed. Zanichelli, 1969.
- Commission Delegated Regulation (EU) 2020/687 of 17 December 2019 supplementing Regulation (EU) 2016/429 of the European Parliament and of the Council with regard to rules relating to the prevention and control of certain listed diseases, Official Journal of the European Union, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX:32020R0687>; TAR Lazio, Sentence n.12862 of 10<sup>th</sup> October 2022, Administrative Journal of Region Lazio, available at [https://ww2.gazzettaamministrativa.it/opencms/opencms/\\_gazzetta\\_amministrativa\\_regionale/lazio/archivio\\_sentenze\\_ordinanze\\_tar.html](https://ww2.gazzettaamministrativa.it/opencms/opencms/_gazzetta_amministrativa_regionale/lazio/archivio_sentenze_ordinanze_tar.html)
- Constitutional Law of 11<sup>th</sup> February 2022, Official Journal of the Italian Republic, available at <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/02/22/22G00019/sg>.
- Council Directive 92/43/EEC of 21<sup>st</sup> May 1992 relating to the conservation of natural and semi-natural habitats and wild flora and fauna, available at <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992L0043:20070101:IT>.
- D. RUSSO, *The legal protection of animals in light of constitutional law n. 1 of 2022: reflections on first reading*, in *Agricultural and Environmental Law and Jurisprudence* No. 3, (2022), available at <https://www.rivistadga.it/>.
- D. WALLACH, *et all.*, *Recognizing animal personhood in compassionate conservation* in *Conservation Biology* Vol.34 No.5, (2020),

available at <https://doi.org/10.1111/cobi.13494>.

D. WELTMAN, *Covert Animal Rescue: Civil Disobedience or Subrevolution?*, Environmental Ethics Vol. 44, pp. 61-83, (2022).

E. BLATTNER, *et all.*, *Animal Agency in Community A Political Multispecies Ethnography of VINE Sanctuary* in Politics and Animals Vol.6, (2020), p. 5.

E. MEJIER, *Sanctuary Politics and the Borders of the Demos: A Comparison of Human and Nonhuman Animal Sanctuaries* in Journal of Contemporary Philosophy, Crisis, Vol.41 No.2, (2022), pp. 35-48, available at <https://krisis.eu/article/view/37174>.

European Council Directive 98/58/EC concerning the Minimal Norms for the Protection of Farm Animals, 1998, Official Journal of the European Communities, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998L0058&from=IT>.

European Parliament, *EU Biodiversity Strategy for 2030: Bringing nature back into our lives*, 2021, available at [https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030\\_en](https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_en).

European Parliament, *European "One Health" action plan against antimicrobial resistance*, European Parliament resolution of 13 September 2018 on a European action plan "One Health" against antimicrobial resistance, 2014-2019, available at [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0354\\_IT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0354_IT.pdf).

F. GALLO, *Studies on the distinction between Res Mancipi and Res nec Mancip*”, in Rivista di Legge Romano, IV, (2004), pp. 13-36.

FAO, *Crop Prospects and Food Situation*, 2017, available at <https://www.fao.org/documents/card/en?details=cc85666en>

FAO, *Livestock Long Shadow: environmental issues and options*, 2006, available at <https://www.fao.org/3/a0701e/a0701e00.htm>.

FAO, *Remote Sensing Survey reveals: Tropical rainforests under pressure as agricultural expansion drives global deforestation*, 2021, available at <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb7449en>.

Italian Constitutional Law 11<sup>th</sup> February 2022, Official Journal of the Italian Republic, available at <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/02/22/22G00019/sg>.

Italian Ministry of Health, *Legislative Decree of 2<sup>nd</sup> November 2023*, Official Journal of the Italian Republic, available at <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/12/18/23A06843/sg>.

- Italian Ministry of Health, Legislative Decree of 7<sup>th</sup> March 2023, Official Journal of the Italian Republic, available at <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/05/16/23A02760/sg>.
- J. BENTHAM, *Introduction to the Principles of Moral and Legislation*, London, (1789), pp. 311.
- J. FRASER, *et all.*, *Exposing the tourist value proposition of zoos and aquaria* in *Tourism Review International* Vol. 11, (2008), pp. 279-293, available at <https://doi.org/10.3727/154427207783948838>.
- J. KINDT, *Animals in ancient Greek religion*, Routledge monographs in classical studies. Abingdon, New York: Routledge, 2020, p. 304.
- K. GILLESPIE, *The Cow with Ear Tag #1389*, Chicago, University of Chicago Press, (2018), p.128.
- L. BATTAGLIA, *Ethics and animal rights*, Roma-Bari, (1997), pp. 31-33.
- L. FIORAVANTI, *Ethical Theories and Animal Rights* in *Political and Economic Sciences* Vol.55 No.4, (1976), pp. 559-595, available at <https://doi.org/10.14276/1825-1676.1091>.
- L. GRUEN, *Navigating Difference (again): Animal Ethics and Entangled Empathy* in *Strangers to Nature: Animal Lives and Human Ethics*, Lanham, Rowman, and Littlefield, (2012).
- L. NAZZICONE, *The Art.9 of the Italian Constitution*, Council of the Supreme Court of Cassation, (2022), available at <https://www.cortedicassazione.it/resources/cms/documents/Rel.34-2022.pdf>.
- L. NOVATI & L. PICCIONI, *The Age of Ecology. A Global History*, Cambridge, Polity Press, (2014).
- LAV Open Letter, “*Ats Veterinary Of Pavia, Animalicide with violence to Animals Humans in the Free Hearts Shelter and the Case of Breeding Convicted Abuser from Cilavegna*”, 2023, available at <https://static.lav.it/docs/cuori-liberi-e-tutela-vita-maiali-lettera-aperta-lav-1.pdf>.
- M. GRILLI, *Sfattoria degli Ulitimi wins the Tar, all the animals are safe*, eHabitat, (2022), available at <https://www.ehabitat.it/2022/10/26/la-sfattoria-degli-ultimi-vince-al-tar-tutti-gli-animali-sono-salvi/#:~:text=La%20sentenza%20annulla%20il%20provvedimento,vero%20e%20proprio%20riconoscimento%20giuridico>.
- M. VEGETTI, *The knife and the stylus, Animals, slaves, barbarians, women at the origins of*

- M.C. GALLARDO, A.D.L.T REOYO, J. FERNÁNDEZ-PINERO, *African swine fever: a global view of the current challenge* in *Porcine Health Management* Vol.1, (2015), available at <https://doi.org/10.1186/s40813-015-0013-y>.
- Ministry of Health Homepage, National Database of the Zootechnical Registry, available at [https://www.salute.gov.it/portale/temi/p2\\_5.jsp?area=sanitaAnimale&menu=tracciabilita](https://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_5.jsp?area=sanitaAnimale&menu=tracciabilita).
- Ministry of Health Homepage, National Database of the Zootechnical Registry, available at [https://www.salute.gov.it/portale/temi/p2\\_5.jsp?area=sanitaAnimale&menu=tracciabilita](https://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_5.jsp?area=sanitaAnimale&menu=tracciabilita).
- New European Union rules on farm antibiotic use, Alliance to save our antibiotics, 2020, available at <https://www.saveourantibiotics.org/media/1842/2022-changes-to-european-law-farm-antibiotics.pdf>.
- OIPA Pavia Press Release, 2023, available at <https://www.oipa.org/italia/psa-oipa-uccisi-10-maiali-di-un-rifugio-nonostante-le-severe-misure-di-biosicurezza/>.
- Oxford English Dictionary, ‘Sanctuary’, available at <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/sanctuary?q=sanctuary>.
- P. Cwynar, J. Stojkov; K. Wlazlak, *African Swine Fever Status in Europe* in *Viruses* 11, no. 4, (2019), available at <https://doi.org/10.3390/v11040310>.
- P. P. Onida, *From the live animal to the dead animal: philosophical-juridical relations models between animated beings* in *Law&History* Vol.7, Roman Tradition, Sassari University, (2008), p.3.
- P. Singer, *Why Speciesism is Wrong: A Response to Kagan*, in *Journal of Applied Philosophy*, Vol. 33, No. 1, (2016).
- P. VIPIANA *Animal protection in the new art. 9 Constitution*, DPCE, (2022), available at <https://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline>.
- R. Garner, *The Animal Welfare Ethic. In A Theory of Justice for Animals: Animal Rights in a Non ideal World*, Oxford Scholarship, (2013), available at <https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199936311.001.0001/acprof-9780199936311>.
- R. Ryder, *All Beings that feel pain deserve rights* in *The Guardian*, (2005), available at <https://www.theguardian.com/uk/2005/aug/06/animalwelfare>.
- Regulation (EU) 2016/429 on transmissible animal diseases and

amending and repealing certain acts in the area of animal health of the European Parliament and of the Council, Official Journal of the European Union, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32016R0429>

Regulation (EU) 2019/4 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the manufacture, placing on the market and use of medicated feed, amending Regulation (EC) No 183/2005 of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 90/167/EEC, Official Journal of the European Union, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019R0004>.

Regulation (EU) 2019/6 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on veterinary medicinal products and repealing Directive 2001/82/EC, Official Journal of the European Union, available at <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/6/oj>.

S. BELLINI; G. CASADEI, G. DE LORENZI; M. TAMBA, *A Review of Risk Factors of African Swine Fever Incursion in Pig Farming within the European Union Scenario* in *Pathogens* vol. 10, 84, (2021), available at <https://doi.org/10.3390/pathogens10010084>.

S. CLAYTON, *The Role of Zoos in Fostering Environmental Identity* in *Ecopsychology* Vol.3 No.2, (2011), available at <https://doi.org/10.1089/eco.2010.0079>.

S. DONALDSON & W. KYMLICKA, *Farmed Animal Sanctuaries: the Heart of the Movement? A Socio-Political Perspective* in *Politics and Animals* Vol.1 No.1, (2015), available at <https://journals.lub.lu.se/pa/article/view/15045>.

S. FUSARI, *What is an Animal Sanctuary? Evidence from Applied Linguistics* in *Animal Studies Journal* Vol. 6 No.2, (2017), pp. 1-8, available at <https://ro.uow.edu.au/asj/vol6/iss2/8/>.

S. MENICALI, *Introduction to Animal World*, ADIR- the Other Law, (2003), available at <http://www.adir.unifi.it/rivista/2003/menicali/cap1.htm#11> .

SENECA, *De Clementia*, 1,18,2, ed. Mondadori, 2004.

State budget for the financial year 2023 and multi-year budget for the three-year period 2023-2025 (C. 643-bis Government), Reported Amendment Proposals, 2022, available at [https://documenti.camera.it/\\_dati/leg19/lavori/bollet/202212/emendamenti/html/05/0643bis/0643bis\\_s.htm](https://documenti.camera.it/_dati/leg19/lavori/bollet/202212/emendamenti/html/05/0643bis/0643bis_s.htm).

Stenographic report of the Assembly, Session no. 181 of Friday 20 October 2023, Italian Chamber of Deputies, available at <https://www.camera.it/leg19/410?idSeduta=0181&tipo=stenografico>.  
University of Technology Sydney Centre for Compassionate Conservation. What is Compassionate Conservation? Available at <https://www.uts.edu.au/research-and-teaching/our-research/centre-compassionate-conservation/about-us/what-compassionate>  
WHO, One Health High-Level Expert Panel Annual Report 2021, available at <https://www.who.int/publications/m/item/one-health-high-level-expert-panel-annual-report-2021>.



## LE AREE NATURALI PROTETTE COME STRUMENTO DI CONVIVENZA UOMO-ANIMALI, TRA STRATEGIE SOVRANAZIONALI, REVISIONE COSTITUZIONALE E COMPETENZE REGIONALI

Franco Sicuro

**Abstract [ITA]:** Il contributo intende indagare la rilevanza costituzionale delle aree naturali protette quali strumenti in grado di favorire la convivenza tra l'uomo e gli animali non umani, all'interno di uno scenario politico-normativo profondamente inciso dalla revisione degli artt. 9 e 41 Cost. In particolare, il contributo si sofferma sui profili di criticità dischiusi dalla gestione trentina (e, *lato sensu*, regionale) della convivenza uomo-grandi carnivori, per poi interrogare il possibile inquadramento giuridico-costituzionale degli animali e dei parchi alla stregua di «beni comuni». Infine, il lavoro ragiona sulla possibile modifica della legge-quadro n. 394 del 1991 e sull'istituzione di un sistema nazionale di aree protette assistite da un'*authority* cui affidare la tutela di rilevanti interessi collettivi (sovra-)nazionali, come sono quelli inerenti alla conservazione della fauna selvatica che vive nell'ambiente abitato anche (e non esclusivamente) dall'uomo.

**Parole chiave:** articolo 9 Cost. - aree naturali protette - specie protette - tutela animali - fauna selvatica e «beni comuni»

**Abstract [ENG]:** *The paper aims to investigate how protected areas can be used to promote coexistence between humans and nonhuman animals within a normative context that has been affected by the revision of Articles 9 and 41 of the Constitution. In this way, the paper focuses on the challenges that arise when managing the coexistence of humans and non-human animals in Trentino. The paper also addresses the possible classification of parks and animals as "commons". In conclusion, the paper suggests amending the framework law n. 394 of 1991 to establish a national system of protected areas*

*assisted by an authority tasked with protecting relevant collective interests at the national and international level, specifically the conservation of wildlife in environments inhabited by both humans and non-human animals.*

**SOMMARIO:** 1. Le aree naturali protette, tra problematiche risalenti e novità costituzionali. - 2. L'evoluzione del concetto di area protetta nelle fonti internazionali: dalla protezione integrale allo «sviluppo sostenibile». - 3. La rete ecologica “Natura 2000” e la Strategia europea sulla biodiversità per il 2030 - 4. La convivenza con l'orso bruno nella Provincia autonoma di Trento, tra competenze «primarie» e deroghe alle fonti sovranazionali. - 4.1 L'interpretazione dell'art. 16 della Direttiva Habitat all'esame della Corte di Giustizia europea. - 5. Ripensare la gestione «in forma coordinata» delle aree protette. - 6. Gli animali non sono «res». I parchi e la fauna selvatica sono «beni comuni»? Il nuovo art. 9 Cost. e la prospettiva a-specista. - 7. La possibile modifica della legge-quadro, tra *Garante per la Natura* e parchi soltanto nazionali.

*«Non possiamo risolvere i problemi con lo stesso tipo di pensiero che abbiamo usato per generarli»*

(A. Einstein)

## **1. Le aree naturali protette, tra problematiche risalenti e novità costituzionali**

Da oltre un secolo, la conservazione dei paesaggi “naturalisti” ha suscitato sentimenti contrastanti. Da un lato, soprattutto nel continente americano, l'ammirazione per «un piccolo gruppo di

visionari e di idealisti», capaci di scorgere nei «parchi nazionali» un «esperimento unico di democrazia del paesaggio»<sup>1</sup>. Dall'altro lato, nell'Europa da secoli innervata dalla logica escludente del «terribile diritto»<sup>2</sup> di proprietà, vincoli iniquamente frapposti allo sviluppo economico delle popolazioni locali<sup>3</sup>.

Sullo sfondo di tali percezioni, un dato appare tuttavia accomunare l'istituzione di aree «preordinate alla (...) protezione del-

---

<sup>1</sup> \* F. Sicuro - Ph.D. in Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Bari.

A. RUNTE, *National Parks. The American Experience*, Lanham (md.), Taylor Trade Publishing, 2010, p. 1, citato da L. PICCIONI, *Parchi naturali. Storia delle aree protette in Italia*, il Mulino, Bologna, 2023, pp. 21-22, il quale, tuttavia, sottolinea che «la ricerca storica» ha «successivamente mostrato che i primi parchi americani «non sarebbero mai nati senza il sostegno attivo delle grandi compagnie ferroviarie che intuirono precocemente il potenziale turistico di aree spettacolari e integre e (...) se all'epoca non fosse sembrato impossibile sottoporre i loro territori a uno sfruttamento forestale o minerario intensivo e redditizio. I primi parchi nacquero infatti in zone considerate «inutili» e dovettero la loro vita proprio a questa apparente «inutilità»».

<sup>2</sup> Rievocando il titolo del contributo di S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, il Mulino, Bologna, 2013. Ancora di recente, P. MADDALENA, *Ambiente e biosfera: la rovina del Pianeta e quella del territorio*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3/2023, pp. 3-4, ha sottolineato che «il giurista, anche ad un primo sommario esame, scopre che la causa prima dello scempio del nostro territorio ha le sue radici profonde in un errato concetto di «proprietà privata», secondo il quale ciascuno può fare tutto quel che vuole del suo bene, anche se danneggia il paesaggio ed il territorio che appartengono a tutti, e, in particolare, nell'oblio del fatto fondamentale della «prevalenza costituzionale» della «proprietà collettiva» del territorio. Sicché il compito del giurista è quello soprattutto di correggere questa sopravvalutazione della proprietà privata, la cui posizione reale nell'ambito dell'ordinamento generale, lo diciamo subito, è di assoluta «subalternità» alla proprietà collettiva del popolo sovrano. Soltanto se si elimina questo «strapotere» giuridico, sul quale si fonda l'azione della

la natura»<sup>4</sup>: l'utilizzo del diritto quale strumento di perimetrazione di «zone sacre» da sottrarre all'appropriazione “legalizzata” da parte di *homo oeconomicus*. Con il rischio, che non tarderà a riemergere dal suo umbratile confinamento al di sotto delle categorie giuridico-formali, di segnare una frattura tra il parco<sup>5</sup> e la circostante area “non protetta”, le cui risorse naturali restano nella piena disponibilità degli interessi individuali garantiti dal monopolio della soggettività<sup>6</sup>. Un po' come - sul versante politico - per

speculazione finanziaria e delle imprese sovranazionali che agiscono nel loro esclusivo interesse ed a danno della collettività, diventa possibile cancellare in radice la causa prima della distruzione del territorio e si possono agevolmente apprestare gli strumenti giuridici concreti per la sua salvaguardia».

<sup>3</sup> Non a caso, C. SCHMITT, *Appropriazione/divisione/produzione. Un tentativo di fissare correttamente i fondamenti di ogni ordinamento economico sociale, a partire dal «nomos»*, in ID., *Le categorie del 'politico'*, il Mulino, Bologna, 2014, pp. 297-298, ha scorto nella logica di «appropriazione/divisione/produzione» i «tre significati del termine “nomos”».

<sup>4</sup> Come la Corte costituzionale ha definito i parchi nella sentenza n. 1029 del 1988.

<sup>5</sup> La parola “parco” parrebbe derivare dal termine latino *parricus*, da tradursi con “recinto per le greggi”.

<sup>6</sup> È proprio questo «volto» dell'«umanesimo» occidentale ad essere oggetto delle riflessioni critiche di E. MORIN, *L'avventura del Metodo. Come la vita ha nutrito l'opera*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2023, pp. 87-88, ossia quello «della quasi divinizzazione dell'umano, destinato al dominio della natura. È in effetti una religione dell'uomo che si sostituisce al Dio detronizzato. È l'espressione delle virtù di *homo sapiens/faber/oeconomicus*. L'uomo, in tal senso, (...) si pone come Soggetto del mondo e, poiché quest'ultimo è per lui un mondo-oggetto fatto di oggetti, vuole essere sovrano dell'universo, dotato di un diritto illimitato alla manipolazione di ogni cosa. (...) È questo lato dell'umanesimo che deve finire». Il filosofo francese si fa così promotore di un «umanesimo rigenerato» e «planetario», radicato in una «ragione complessa» in grado di attingere consapevolmente alle «sorgenti an-

i diritti sociali, le aree naturali protette parrebbero, dunque, rappresentare la «declinazione “buona” del capitale», oggi sempre più assumente le sembianze della «*green economy* o sostenibilità», ossia di un’«isola felice nel mare dell’accumulazione e del mercato, senza metterne in discussione né i presupposti né la supremazia»<sup>7</sup>.

Sottrarre una porzione più o meno ampia di territorio al processo di valorizzazione e trasformazione umana non è però operazione agevole. E così, ben prima dell’approvazione della legge-quadro n. 394 del 1991 e con significativo anticipo rispetto allo stesso art. 44 della Carta repubblicana, il «razionale sfruttamento» veniva indicato tra le ragioni che, a detta dell’Ufficio centrale del Senato del Regno, chiamato a pronunciarsi sul disegno di legge che confluirà nella legge-Croce del 1922<sup>8</sup>, rendevano oppor-

---

tropologiche dell’etica», la «solidarietà» e la «responsabilità». Elementi necessari di quella «coscienza planetaria» che alimenta l’idea di «Terra-Patria».

<sup>7</sup> Così, con riferimento precipuo alla categoria dei “beni comuni”, nel cui ambito è possibile includere i “parchi”, A. ALGOSTINO, *Riflessioni sui beni comuni tra il “pubblico” e la Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2013. In effetti, come ha evidenziato C.M. MAZZONI, *La questione dei diritti degli animali*, in S. CASTIGLIONE - L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *La questione animale*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 286, «da almeno un paio di secoli (...), l’uomo si sente sentimentalmente in colpa nei confronti degli animali e della natura in genere», sebbene la ricerca di «eguaglianza e pacificazione» riveli «una vena paternalistica insopportabile».

<sup>8</sup> Assieme alla precedente “legge Rosadi” n. 364/1909, la legge n. 778/1922 rappresentò il primo esempio di legislazione italiana «per la tutela delle bellezze naturali», benché in essa mancasse un espresso riferimento ai parchi nazionali. In generale, la legislazione liberale a tutela delle «bellezze naturali» è parsa declinare una «concezione per così dire museale ed estetizzante del parco». Così, F. TERESI, voce *Parchi*, in *Enc. dir., Agg.*, V, Giuffrè, Milano, 2001, p. 789.

tuna l'istituzione di parchi nazionali. Con ciò, di fatto, anche a causa delle caratteristiche geomorfologiche del suolo italico, andando al di là della logica della «zona sacra» tipica del modello della riserva integrale *à la* Yellowstone; dacché, fuor dagli idealismi, la «valorizzazione» economica - l'«uso» del territorio e delle sue risorse - finisce talora per rendere concretamente possibile la sua «conservazione»<sup>9</sup>.

Già per gli aspetti sin qui soltanto brevemente delineati, ragionare intorno alle aree naturali protette vuol dire affrontare una serie di problematiche complesse e risalenti, le più rilevanti sul piano costituzionale, connesse come sono ai rapporti tra Stato ed Enti locali e alla cogenza, condivisa dagli uomini e dagli animali non umani, di quell'«imperativo territoriale»<sup>10</sup> che ne complica la convivenza e ne alimenta le culture<sup>11</sup>. Anche a seguito delle ac-

---

<sup>9</sup> Ad evidenziarlo è G. BELLOMO, “Conservazione” vs “valorizzazione”: il modello italiano, in G. DI PLINIO - P. FIMIANI (a cura di), *Aree naturali protette. Diritto ed economia*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 160-161. Come ha fatto notare G. DI PLINIO, *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione “profonda” della legge n. 394/1991*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 3/2011, p. 30, «la teoria della protezione integrale, pur se scientificamente ineccepibile, neanche in Italia funziona in pratica e, salvo un pugno di eccezioni, le aree protette sono tali solo sulla carta. Tuttavia, le Corti fanno ampio uso di quella teoria, tentando di riparare le vistose falle che la pressione della politica e dell'economia, ma anche la stolidezza della burocrazia, hanno aperto e continuano ad aprire nella desolante storia dell'inattuazione della legge quadro» (p. 35).

<sup>10</sup> Richiamando il titolo del lavoro di R. ARDREY, *L'imperativo territoriale*, Giuffrè, Milano, 1984, il quale, a più riprese, sottolinea la «cogenza del territorio» sul comportamento degli animali e degli uomini.

<sup>11</sup> E tanto, senza esagerare l'artificiale distinzione tra “natura” e “cultura”. Come ha sottolineato A. MANNUCCI, *Leggi italiane e contesto culturale*, in S. CASTIGLIONE - L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *op. cit.*, p. 335, «gli animali non sono naturali. O meglio, lo sono quanto noi

quisizioni derivanti dalla scienza ecologica, l'istituzione di un'area protetta è così parsa indirizzarsi alla definizione di un «regime speciale di tutela e di gestione» (art. 1, c. 3 della legge-quadro del '91) capace di garantire la sopravvivenza di specie animali e vegetali le più rare, quali elementi indefettibili degli ecosistemi e della biodiversità che alimentano la biosfera. E tanto, nonostante tali specie siano in ogni caso tutelate, nei loro incessanti spostamenti al di fuori dei confini amministrativi dell'area protetta, da previsioni normative (inter-)nazionali; come se da quegli stessi animali, per il loro inconsapevole apporto agli equilibri ecosistemici globali, emani una giuridicità in grado di limitare la discrezionalità politica dei legislatori.

Il rapporto tra le aree protette e le specie animali è, tuttavia, più complesso di quel che queste brevi considerazioni introduttive parrebbero lasciar presagire. Lo stesso Parco nazionale d'Abruzzo, infatti, proprio al fine di tutelare il camoscio, ha per lungo tempo favorito l'eradicazione del lupo, così come, nella contemporaneità, non mancano esempi di parchi intenti ad estirpare le specie esotiche per tutelare quelle endemiche e gli ecosistemi, oltre che le attività agro-silvo pastorali. In misura ancor maggiore, si pensi poi all'insoddisfacente protezione di animali, come i pesci, che, non abitando la terraferma, non hanno - se non in rari casi - suscitato la «meraviglia»<sup>12</sup> dell'uomo, restando così -

---

umani, nel senso che non esiste il famoso antagonismo natura/cultura in cui noi saremmo la cultura e loro la natura. In inglese è ancora meglio, *nurture*, molto più concreto e corporeo». La rilevanza dell'«idea di "Heimat"», ossia di «patria», nella genesi delle politiche di conservazione dei «monumenti della natura» è testimoniata, nel contesto germanico, da J. LUTHER, *La normativa sui parchi naturali nel diritto tedesco*, in *Riv. giur. amb.*, 1992, pp. 569-570.

<sup>12</sup> Non a caso evocata da M. NUSSBAUM, *Giustizia per gli animali. La nostra responsabilità collettiva*, il Mulino, Bologna, 2023, p. 38, pro-

generalmente - esclusi dalle sue tradizioni culturali e, di riflesso, dalla stessa tutela apprestata dal diritto.

Da questa prospettiva, la necessità di predisporre effettive e (per quanto possibile) non conflittuali forme di convivenza tra libertà - *in primis* economica - umana e garanzia di spazi vitali per la fauna selvatica parrebbe poter trovare una sintesi nella rinnovata concezione di «ambiente» fornita dagli artt. 9 e 41 Cost.<sup>13</sup>. Con la legge costituzionale n. 1 del 2022 si sono, infatti, introdotti nella Carta repubblicana i concetti di «biodiversità», «ecosistemi» e «animali»<sup>14</sup>, tutti potenzialmente in grado di includere al proprio interno la fauna selvatica presente nelle aree protette, responsabilizzando gli Enti che compongono la Repubblica, e lo stesso Stato-comunità, a ricercare adeguate e comunque non riducibili forme di tutela della stessa.

Il riferimento ai più puntuali concetti di «biodiversità» ed «ecosistemi» sembrerebbe poi aver arricchito la nozione di

---

prio con l'intento di tradurre un simile «senso di meraviglia eticamente orientato» in una rinnovata idea di «giustizia» umana verso gli animali, tale da suggerire «l'idea che valga la pena che quell'essere si mantenga in vita e fiorisca per ciò che è» (p. 41).

<sup>13</sup> La collocazione della tutela degli animali «nell'ambito della visione unitaria dell'ambiente e degli ecosistemi» era stata già evidenziata, ben prima della revisione costituzionale del 2022, da S. GRASSI, *La tutela degli animali nella prospettiva della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"*, in S. CASTIGLIONE - L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *op. cit.*, pp. 309-333.

<sup>14</sup> Di certo, come ha sottolineato R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi - Paper*, 6 aprile 2022, pp. 5-6, la scomposizione in «ambiente, biodiversità ed ecosistemi» è criticabile, dacché «il concetto di ambiente sarebbe in grado di ricomprendere anche la biodiversità e gli ecosistemi». Cionondimeno, «la scelta di estrapolare o comunque dare evidenza a 'biodiversità' e a 'ecosistemi' ha una sua logica sistematica: tra paesaggio, biodiversità ed ecosistemi vi è una forte interconnessione».

«ambiente» rispetto a quanto sino ad oggi ricavato dal «paesaggio»<sup>15</sup> (art. 9, c. 2 Cost.) e dall'art. 117, c. 2, *lett. s*), Cost.<sup>16</sup>; una nozione, dunque, fisiologicamente “aperta”, anche attraverso l'attività interpretativo-applicativa delle giurisdizioni<sup>17</sup>, alle dinamiche acquisizioni delle altre scienze<sup>18</sup>.

Oltre ad aver elevato l'ambiente a «principio costituzionale espresso»<sup>19</sup>, il legislatore costituzionale ha poi modificato l'art. 41 Cost., individuando nel «danno (...) all'ambiente» un possibi-

<sup>15</sup> Come ha puntualmente evidenziato R. BIFULCO, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023, p. 133, lo «sviluppo della cultura giuridica dell'ambiente» è passato attraverso «la sua progressiva distinzione dal paesaggio»; operazione teorico-concettuale nient'affatto «facile», dato «l'intreccio tra conservazione del patrimonio, tutela dell'ambiente e tutela del paesaggio».

<sup>16</sup> Secondo P. VIPIANA, *La protezione degli animali nel nuovo art. 9 Cost.*, in *DPCE online*, n. 2/2022, p. 1121, dal nuovo terzo comma dell'art. 9 Cost. «si desume una nozione di ambiente inteso in senso ampio come biosfera, cioè habitat di tutti gli esseri viventi - umani, animali, vegetali - che va tutelato nella sua interezza e unitarietà». La rilevanza costituzionale dell'ambiente era già stata evidenziata da numerosi studi della dottrina, tra cui si veda F. GABRIELE - A.M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005.

<sup>17</sup> Su tali aspetti, cfr. A. GUSMAI, *Giurisdizione, interpretazione e co-produzione normativa*, Cacucci, Bari, 2015, spec. pp. 52 ss. Da ultimo, ragionando sulla novella costituzionale del 2022, F. FABRIZZI, *Dal paesaggio all'ambiente: conflitto o composizione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023, p. 167, ritiene che ci si possa attendere «che il nuovo testo dell'art. 9 Cost. riattivi quel circolo virtuoso che partendo dal testo (la Carta) arriva all'interprete (la Corte) e torna indietro; la forza innovativa della modifica costituzionale non potrà non essere riconosciuta dalla giurisprudenza in sede di applicazione concreta ed il giudice costituzionale ricomincerà daccapo la sua opera di formazione giurisprudenziale del diritto, ma lo farà dovendosi confrontare inevitabilmente con nuovi impulsi, nuove sollecitazioni, nuovi parametri».

<sup>18</sup> Circostanza da ultimo ribadita da C. CASONATO, *Diritto e altre forme di sapere. Una breve introduzione al costituzionalismo ambientale*, in

le limite dell'intraprendenza economica privata (comma 2) e nei «fini (...) ambientali» la matrice di un più complesso processo di transizione dell'«universo multiforme della produzione economica»<sup>20</sup> (comma 3) verso forme di creazione imprenditoriale più rispettose degli equilibri ecologici. Nell'istituire un formale collegamento tra il nuovo art. 9 Cost. e la «Costituzione economica», il rinnovato ordito costituzionale parrebbe, allora, aver fornito all'interprete rilevanti e puntuali strumenti per superare la loro statica e conflittuale contrapposizione, anche per il tramite del pur contestato concetto di «sostenibilità»<sup>21</sup>.

---

*DPCE online*, Sp-2/2023, p. 4, il quale ha sottolineato che «in riferimento a tematiche come quelle ambientali, (...), è necessario procedere con un diritto *evidence-based*, che possa essere prima concepito e poi valutato sulla capacità di basarsi su dati quanto possibile imparziali e *peer-reviewed*».

<sup>19</sup> Come peraltro da tempo invocato da A. GUSMAI, *La tutela costituzionale dell'ambiente tra valori (meta-positivi), interessi (mercificatori) e (assenza di) principi fondamentali*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna On Line*, fasc. I/2015, 128 ss.

<sup>20</sup> C. BUZZACCHI, *Attività economiche e ambiente nel prisma (o mantra?) della «sostenibilità»*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023, p. 208.

<sup>21</sup> Sul punto, si veda *amplius* D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2018. Per di più, la Carta repubblicana invoca il concetto di «sostenibilità» con riferimento al solo «debito pubblico» (art. 81, c. 6 Cost. e art. 97, c. 1 Cost.), anche nella sua declinazione intergenerazionale. Circostanza, questa, su cui hanno particolarmente insistito L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2020, e I. CIOLLI, *Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito*, in *Bilancio comunità persona*, fasc. I/2021, p. 59. Su un piano più generale, guardando ai possibili effetti della revisione costituzionale dell'art. 41 Cost., M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista AIC*, n. 2/2023, p. 74, ha ipotizzato «un possibile incremento» del debi-

Tutto ciò, è evidente, non può, a sua volta, che riflettersi nella reinterpretazione della dialettica coesistenza tra «parco»/«natura» ed «ambiente» e del relativo «*dualismo della tutela*»<sup>22</sup>, favorendo il possibile superamento di quella logica separatoria tra «materie» che ha sinora indirizzato la ricostruzione degli «interessi» che s'incardinano sul territorio. Per questa via, di sicuro rilievo appare il modello dei «cerchi concentrici» elaborato da Michel Prieur con l'intento di sottolineare il carattere totalmente o parzialmente ambientale delle normative che intersecano il “bene” unitario in questione. La disciplina delle aree protette, contenuta nella circonferenza più interna del modello poiché strettamente inerente alla tutela ambientale, potrebbe dunque fungere da premessa normativa e da canone interpretativo di qualsiasi «materia» che intersechi il diritto ambientale<sup>23</sup>.

Quanto una simile ricostruzione possa incidere sullo stesso inquadramento giuridico degli «animali» e della convivenza tra specie è presto detto. Ne risulterebbe infatti rafforzata l'endemica tensione delle aree protette ad eliminare o, più realisticamente, ridurre il «conflitto latente o palese tra aggredito e aggressore»<sup>24</sup>, stemperandolo nella proporzionale integrazione dei bisogni vitali

---

to pubblico, «proprio per il perseguimento, divenuto costituzionalmente indifferibile, di fini (anche) ambientali nell'indirizzo e nel coordinamento dell'attività economica pubblica e privata».

<sup>22</sup> Impostazione, questa, su cui ha particolarmente insistito G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette. Il dualismo giuridico dell'ambiente fra tutela comparativa e protezione integrale*, Utet, Torino, 1994, p. 18.

<sup>23</sup> Inevitabile è dunque il rinvio a M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Dalloz, Paris, 2004.

<sup>24</sup> È questo l'auspicio di M. MONTEDURO, *Per una «nuova alleanza» tra diritto ed ecologia: attraverso e oltre le «aree naturali protette»*, in *Giust.Amm.it*, 2014, p. 43.

di entrambi all'interno di una più complessa pianificazione economico-territoriale che si vuole «biocentrica»<sup>25</sup>. Come tale, non limitata ai confini dell'area protetta, ma in grado di orientare, attraverso le sue premesse tecnico-scientifiche, anche le coordinate evolutive del territorio circostante.

Proprio il riferimento alla «biodiversità», anzi, quale componente fondamentale del più complesso «ambiente» e dei più specifici «ecosistemi», parrebbe invero comprovare la necessità di istituire più robusti canali di collegamento tra le politiche propriamente ambientali e quelle di gestione delle aree protette, anche in vista della migliore tutela di specie selvatiche che non possono percepire i confini, puramente amministrativi, delle zone di riserva integrale. È questa, del resto, la direzione tratteggiata dal principio di «biofilia», che la dottrina comparatistica ha elaborato per fronteggiare le sfide dell'Antropocene<sup>26</sup>.

## **2. L'evoluzione del concetto di area protetta nelle fonti internazionali: dalla protezione integrale allo «sviluppo sostenibile»**

L'esigenza di istituire aree naturali protette al fine di preservare la diversità genetica delle specie e i loro *habitat* dagli interessi

<sup>25</sup> Principio, questo, che P. MADDALENA, *Commento all'art. 1*, in G. CERUTI (a cura di), *Aree naturali protette. Commentario alla legge n. 394/1991*, Editoriale Domus, Rozzano, 1996, pp. 39-40, ritiene già sancito dall'art. 1 della legge-quadro del 1991, con cui si supera la statica contrapposizione tra uomo e ambiente, con il primo che diviene «parte della natura».

<sup>26</sup> Come ha sottolineato D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, il Mulino, Bologna, 2022, pp. 239-240, «L'affermazione del principio di biofilia, presente in gran parte delle tradizioni etico-religiose, consentirebbe infatti di estendere le misure prudenziali finora utilizzate per la conservazione della natura nelle aree protette all'insieme del diritto ambientale».

predatori del «principio generale di libertà economica (...) cristallizzato nei fondamenti costituzionali degli ordinamenti statali e sovrastali»<sup>27</sup>, ha alimentato un ampio movimento di protezione del pari internazionale, animato dalle iniziative dell' *Unione Internazionale per la Protezione della Natura* (poi divenuta U.I.C.N.) e dalle *Conferenze mondiali sui parchi nazionali*, i cui documenti finali (*Raccomandazioni, Piani d'Azione, Dichiarazioni, etc.*) testimoniano la costante evoluzione del concetto di area protetta. Alla conservazione del «valore intrinseco»<sup>28</sup> dell'ambiente naturale si è, infatti, progressivamente associata la necessità di «promuovere il rapporto fra la gestione delle aree protette e lo sviluppo sostenibile» (*Obiettivo 5 del Piano d'Azione di Bali del 1982*), sino ad invocare la definizione di «un nuovo modello per le aree protette», capace di «mantenere e promuovere» la conservazione delle specie tenendo, tuttavia, «equamente conto degli interessi di tutti coloro che sono coinvolti» (*Accordo di Durban*, documento conclusivo del *V Conferenza mondiale sui parchi* del 2003).

La logica separatoria, sottesa alla genesi delle aree protette, è dunque venuta (almeno in parte) meno, diluita in quell'imperante esigenza di espansione degli interessi iniettati dal "progresso" economico che ha finito per ridimensione l'invocazione di «una rete di riserve integrali», gestite da «un organismo mondiale»<sup>29</sup>, e di parchi mondiali<sup>30</sup> e internazionali, frequenti nelle *Racco-*

<sup>27</sup> G. DI PLINIO, *La protezione integrale della natura*, in G. DI PLINIO - P. FIMIANI (a cura di), *Aree naturali protette*, cit., p. 8.

<sup>28</sup> Cfr. *I parchi, le aree protette e l'avvenire dell'umanità. La dichiarazione di Caracas (1992)*, in G. CERUTI (a cura di), *Aree naturali protette*, cit., p. 539.

<sup>29</sup> È questo l'auspicio formulato da J. DORST, *La nature dénaturée*, De-lachaux et Niestle, 1970, p. 173.

<sup>30</sup> In particolare, esplicito era l'invito ad istituire un «primo parco mondiale posto sotto gli auspici delle Nazioni Unite» nel Continente Artico.

*mandazioni* della Seconda Conferenza Mondiale riunita nel Grand Teton (1972), ma rari, se non del tutto assenti, nella *Dichiarazione di Caracas* del 1992. In quegli stessi anni, infatti, la *Convenzione sulla diversità biologica* di Rio de Janeiro sanciva il «diritto sovrano» degli Stati «di sfruttare le loro risorse» (art. 3), così legittimando il superamento del paradigma della protezione integrale da sempre sotteso all'istituzione di aree protette nazionali e financo transfrontaliere.

Allo stesso modo delle aree protette, anche la normativa internazionale a tutela degli animali è parsa sperimentare una progressiva commistione tra obiettivi di protezione integrale e “ragionevole” prevalenza degli interessi economico-sociali umani. Basti pensare alle previsioni normative contenute nella Convenzione di Washington del 1973, sul divieto di acquisto, utilizzo e trasporto di specie rare o in via di estinzione<sup>31</sup>, e, soprattutto, a quelle confluite nella Convenzione di Berna del 1979, diretta a favorire la cooperazione intra-statale per assicurare la conservazione di specie «rigorosamente protette». Questa, infatti, nella perdurante impossibilità di considerare la protezione della «natura» alla stregua di una norma consuetudinaria, da un lato impone agli Stati aderenti l'adozione di misure appropriate per la loro conservazione (art. 6); ma, dall'altro, ne consente la deroga «nell'interesse della

---

Rilevanti sono anche le esperienze dei «parchi della pace», ossia «aree protette che si trovano al confine tra due o più nazioni, istituiti allo scopo di tutelare la biodiversità e promuovere la pace e la cooperazione tra i popoli». A rilevarlo sono P. FANTILLI - P. COSTANTINI, *Gli animali selvatici e la tutela della biodiversità*, in S. CASTIGLIONE - L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *op. cit.*, p. 360.

<sup>31</sup> Obiettivo da ultimo ribadito dell'*Obiettivo n. 15* dell'*Agenda 2030* delle Nazioni Unite, in cui (punto 15.7) si sottolinea la necessità di «agire per porre fine al bracconaggio e al traffico delle specie protette di flora e fauna e combattere il commercio illegale di specie selvatiche».

protezione della flora e della fauna» e «per prevenire importanti danni a colture» e «bestiame», «nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica (...) o di altri interessi pubblici prioritari» (art. 9).

### **3. La rete ecologica “Natura 2000” e la Strategia europea sulla biodiversità per il 2030**

È proprio nell'alveo tracciato dalle suindicate Convenzioni internazionali che, a partire dagli anni '80 del XX secolo, si è venuta costruendo una rete europea di aree protette, la rete ecologica “Natura 2000”, espressione «giuridica di un nuovo paradigma per la protezione dell'ambiente, orientato alla gestione integrata»<sup>32</sup> e finalizzato a conferire sistematicità ai dati scientifico-normativi contenuti nelle Direttive Uccelli (Dir. 79/409/CEE, poi sostituita dalla vigente Dir. 2009/147/CE) e Habitat (Dir. 92/43/CEE). Alla base della definizione della nuova rete ecologica europea v'è infatti la consapevolezza dell'insufficienza delle operazioni di individuazione e perimetrazione di singole aree protette statali, da sostituirsi con un'innovativa metodologia d'azione mirante ad integrare le zone speciali di conservazione in più complessive strategie di definizione e attuazione delle politiche dell'Unione (ex art. 11 TFUE)<sup>33</sup>. Solo così, infatti, si ritiene possibile consentire alle

---

<sup>32</sup> D. AMIRANTE - N.M. GUSMEROTTI, *Le aree protette e l'Europa. La rete Natura 2000 per la conservazione della biodiversità*, in G. DI PLINIO - P. FIMIANI (a cura di), *Aree naturali protette*, cit., p. 22.

<sup>33</sup> Così contribuendo a differenziare la disciplina europea da quella di poco precedente dettata dalla legge-quadro sulle aree protette del '91, come evidenziato da D. AMIRANTE, *La Direttiva Habitat e la “rete Natura 2000”: verso un modello europeo di conservazione integrata*, in ID. (a cura di), *La conservazione della natura in Europa. La Direttiva Habitat ed il processo di costruzione della rete “Natura 2000”*, Franco Angeli, Milano, 2003, pp. 33-40. Sulla possibile evoluzione di rapporti

specie protette di conservare la loro “selvaticità”, spostandosi liberamente nelle cinque regioni biogeografiche (alpina, atlantica, continentale, macaronesica, mediterranea) del territorio europeo<sup>34</sup>.

Una simile, ambiziosa strategia d’azione ha tuttavia incontrato plurime difficoltà di attuazione all’interno degli Stati membri. Per quel che ad esempio concerne la Repubblica italiana, le principali complicazioni hanno riguardato il complesso intreccio tra il d.P.R. n. 357 del 1997 e la legge-quadro del ’91 e, di riflesso, tra i siti “Natura 2000” e le aree protette nazionali e regionali. In misura ancor maggiore, diverse sono state le criticità dischiuse dall’interpretazione degli artt. 12 e 16 della Direttiva Habitat, i quali hanno riproposto il connubio - come visto già sancito a livello internazionale - tra divieto di abbattimento e disturbo delle specie rigorosamente protette (art. 12) e possibilità di derogarvi «a condizione che non esista un’altra soluzione valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale» (art. 16).

Per far fronte a simili inconvenienti, trasversali agli Stati membri e, come tali, direttamente incidenti sulla progressiva per-

---

tra diritto “interno” e diritto sovranazionale cfr., su un piano più generale, G. VOSA, *In difesa di un costituzionalismo olistico: sull’inciso «in condizioni di parità con gli altri Stati» di cui all’articolo 11 della Costituzione*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna On Line*, fasc. 2/2023, pp. 461 ss.

<sup>34</sup> Approccio, questo, radicato in tecniche scientifiche di tutela ma che, al contempo, determina «un maggiore grado di complessità della gestione, (...) un nuovo modo di governare», capace «di superare il precedente sistema dei santuari isolati e del frazionamento territoriale delle zone protette». Così, M. PRIEUR, *La tutela comunitaria degli habitat naturali*, in D. AMIRANTE (a cura di), *op. ult. cit.*, p. 28.

dita di biodiversità<sup>35</sup>, nell'ambito del *Green Deal* europeo la Commissione ha adottato la *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 - Riportare la natura nella nostra vita* (COM(2020)0380), con l'intento di estendere e meglio gestire la rete ecologica "Natura 2000", nel cui ambito tutelare «almeno il 30% della superficie terrestre» e del «mare» europeo<sup>36</sup>, di cui «almeno un terzo» da destinarsi a protezione rigorosa. In tal modo, infatti, sarà possibile creare corridoi ecologici che impediscano l'isolamento genetico delle specie e rafforzino l'integrità degli ecosistemi.

Mediante l'effettivo contributo degli Stati membri, la *Strategia europea* intende, dunque, estendere le zone protette dalla rete "Natura 2000", nella consapevolezza che il loro «ampliamento» costituisca altresì «un imperativo economico»<sup>37</sup> e una «parte integrante del patto europeo per il clima»<sup>38</sup>, data l'inestricabile connessione tra la tutela della biodiversità e la qualità e la sicu-

---

<sup>35</sup> Stando a quanto riportato dall'*European Environmental Agency*, l'81% degli *habitat* tutelati dall'omonima Direttiva si trova in uno stato di conservazione insoddisfacente. Per quel che concerne l'Italia, poi, nel suo *Quarto Rapporto*, il *Comitato per il Capitale Naturale* ha evidenziato che il 52% delle specie animali tutelate dalla Direttiva Habitat è in stato di conservazione inadeguato o sfavorevole; dato che sale al 64% per gli anfibi e all'80% per i pesci. I dati sono tratti dal sito ufficiale del W.W.F. Italia e sono disponibili al seguente link: <https://www.wwf.it/pandanews/ambiente/un-garante-per-la-natura/#>.

<sup>36</sup> «Vale a dire», precisa ancora la *Comunicazione* della Commissione, «almeno il 4% in più della terra e il 19% in più del mare rispetto a oggi» (p. 4).

<sup>37</sup> *Comunicazione*, p. 4. La rilevanza economica della biodiversità era stata, invero, già evidenziata nel documento *The Economics of Ecosystems and Biodiversity* (TEEB), presentato durante i lavori della COP X CBD di Nagoya del 2010.

<sup>38</sup> *Ibidem*, 18.

rezza alimentare, oltre che per i possibili effetti di mitigazione dei cambiamenti climatici derivanti dal ripristino di ambienti naturali in grado di stoccare carbonio.

A livello sovranazionale, la convivenza uomo-animale selvatici è perciò pienamente inserita all'interno di complesse strategie di attuazione delle politiche unionali che, ad osservare la logica compensatoria sottesa al ricorso a strumenti come la VINCA, la VIA e la VAS, appaiono tuttavia in stridente contrasto con l'auspicata protezione integrale della «natura».

Ad ogni modo, al pari del *Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*, adottato dai partecipanti alla COP15 di Montreal nel dicembre 2022, anche la nuova *Strategia europea* si è scontrata con la non vincolatività delle fonti che la elaborano, per far fronte alla quale, nel giugno 2022, la Commissione ha presentato un'innovativa «proposta di regolamento», approvata dal Parlamento europeo il 27 febbraio 2024<sup>39</sup>, in cui - nonostante il sostanziale ridimensionamento degli ambiziosi obiettivi del *Green Deal* europeo<sup>40</sup> - è ribadito l'impegno di ripristinare entro il 2030

---

<sup>39</sup> La *Nature Restoration Law* stabilisce, dunque, l'obbligo degli Stati membri di ripristinare almeno il 30% degli habitat in cattive condizioni entro il 2030, il 60% entro il 2040 e il 90% entro il 2050, con priorità di tutela assegnata ai siti Natura 2000. Tuttavia, a dimostrazione del ridimensionamento cui è andato incontro il *Green Deal* europeo, è altresì previsto che gli Stati possano temporaneamente sospendere, in condizioni eccezionali, le disposizioni concernenti gli ecosistemi agricoli.

<sup>40</sup> Avversato, in particolare, da una parte del *PPE*, che, in coalizione con il *Partito dei Conservatori e dei Riformisti Europei*, con il partito conservatore *Identità e Democrazia* e con il gruppo *Rinnovare Europa*, hanno financo votato contro il già compromissorio testo del *Green Deal*, ampiamente rivisto a seguito dei negoziati "interni" alle istituzioni europee. Con il risultato di allargare enormemente la discrezionalità degli Stati membri nel dare attuazione alle innovative previsioni della *Nature Restoration Law*.

almeno il 30% delle zone terrestri e marine dell'Unione e, entro il 2050, tutti gli ecosistemi. Al fine di dare attuazione alla *Nature Restoration Law* e a quel che resta dell'originario impianto del *Green Deal*, così rimediando alla circostanza che l'80% dei siti europei versino in stato di degrado<sup>41</sup>, gli Stati membri hanno l'obbligo di dotarsi di piani nazionali di ripristino da coordinarsi con «il piano nazionale per l'energia e il clima», nell'alveo di una strategia operativa che sembra chiamare primariamente in causa la legislazione nazionale, come peraltro ribadito dal giudice delle leggi con riferimento alla non legittimità dell'intervento del legislatore regionale in materia di VINCA, «neppure con l'argomento dell'assicurazione per il suo tramite, in via transitoria o definitiva, di una più elevata tutela dell'ambiente (sentenza n. 67 del 2011)»<sup>42</sup>.

In disparte dalle ricorrenti tendenze all'in-attuazione, l'obiettivo di tutelare il 30% della superficie terrestre e marina parrebbe tuttavia dischiudere riflessioni contrastanti. Al pari di quanto accaduto in Italia con la diffusione dei parchi regionali, l'Unione europea rischia infatti di confondere l'estensione quantitativa delle aree protette con la garanzia qualitativa delle strategie di protezione delle specie rare o in via di estinzione. Pur se lodevole dal punto di vista dell'esplicitazione di sì rilevanti obiettivi da riguardare per gli Stati membri, le cui omissioni e incongruenze potranno esser fatte valere dinnanzi alle Corti europee e nazionali, l'obiettivo del 30% sconta dunque il rischio di essere non soltanto irrealistico, ma vettore di distorte concezioni della protezione sostenibile, sbilanciata sull'esigenza sempiterna di «sviluppo» economico-sociale. S'impone, così, un'attenta ponderazione dei metodi e degli obiettivi di una possibile modifica delle legge-qua-

<sup>41</sup> Secondo quanto esplicitato nella stessa *Nature Restoration Law*.

<sup>42</sup> Corte cost., sent. n. 195 del 2017, *cons. in dir.* n. 6.1.

dro n. 394 del 1991, recentemente invocata dal M.A.S.E. proprio al fine di allinearne gli obiettivi a quelli fissati nella *Strategia europea sulla biodiversità per il 2030*<sup>43</sup>.

#### **4. La convivenza con l'orso bruno nella Provincia autonoma di Trento, tra competenze «primarie» e deroghe alle fonti sovranazionali**

La mancata specificazione europea dell'Ente territoriale corrispondente al riferimento normativo agli «Stati membri», unita alla minacciata apertura di una procedura d'infrazione contro l'Italia per l'in-attuazione delle prescrizioni contenute nella Direttiva Habitat, ha condotto il legislatore nazionale ad approvare il d.P.R. n. 357 del 1997, con cui si è attribuito alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano il compito di adottare, «nel rispetto di quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione», le «misure di conservazione necessarie» (art. 4) a gestire i siti «Natura 2000», sulla base di linee guida che il Ministero dell'Ambiente adotterà - peraltro, in maniera del tutto generica - solo nel 2007 con decreto ministeriale<sup>44</sup>.

Soltanto cinque anni prima, l'art. 19 della legge n. 157 del 1992 aveva attribuito alle Regioni e alle Province autonome il «controllo» di quella fauna selvatica» che l'art. 1, c. 1 tuttavia considera patrimonio indisponibile dello Stato da tutelare «nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale». Recentemente modificato dalla legge di bilancio del 2023 (n. 197

<sup>43</sup> Stando a quanto riportato nell'«Atto di indirizzo sulle priorità politiche per l'anno 2024 e per il triennio 2024-2026», pubblicato dal M.A.S.E. all'inizio del 2024.

<sup>44</sup> Sul potere regionale di attuazione delle disposizioni sovranazionali cfr. G. DI COSIMO, *L'attuazione del diritto europeo a livello regionale*, in *Federalismi.it - L'Europa delle Regioni 20 anni dopo*, n. 7/2020, pp. 203-209.

del 2022), ossia da un atto del tutto estraneo alla compiuta ed organica legislazione statale a tutela degli animali imposta dalla riserva di legge di cui all'art. 9, c. 3 Cost., tale articolo consente agli Enti decentrati di autorizzare l'attività venatoria «anche nelle zone vietate alla caccia, comprese le aree protette e le aree urbane, anche nei giorni di silenzio venatorio e nei periodi di divieto». Così, di fatto, alterando «una delle finalità più rilevanti che giustificano l'istituzione di un'area protetta», ossia «il divieto di caccia», che impone - *ex art. 9 e 117, c. 2, lett. s., Cost.* - allo Stato di «provvedervi assicurando un livello di tutela non “minimo”, ma “adeguato e non riducibile”»<sup>45</sup>. Da questa prospettiva, la revisione costituzionale del 2022 parrebbe aver realmente partorito - almeno per il momento - un «ridiculus mus»<sup>46</sup>, stante anche la «sostituzione/contrapposizione tra metodi ecologici e tutela della biodiversità» sancita dalle modifiche apportate alla legge n. 157 del 1992, con queste ultime addirittura invocate «quale elemento giustificativo delle forme di abbattimento e cattura delle specie faunistiche»<sup>47</sup>. E tanto, nonostante il nuovo art. 9 Cost. connetta

<sup>45</sup> Corte cost., sent. n. 193 del 2010, *cons. in dir.* n. 3. Per una serrata ricostruzione delle ipocrisie iscritte nella regolamentazione giuridica della pratica venatoria, cfr. G. PAOLILLO, *La caccia, ovvero la strage legalizzata degli animali selvatici*, in S. CASTIGLIONE - L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *op. cit.*, pp. 391-413, il quale stigmatizza «un elenco lunghissimo di autentici attentati alla fauna italiana perpetrati nel più rigoroso ossequio della legge» (p. 395).

<sup>46</sup> Per richiamare l'evocativo titolo di un lavoro di F. RESCIGNO, *Parturient montes, nascetur ridiculus mus? Il nuovo articolo 9 della Costituzione italiana e il mancato traguardo della soggettività animale*, in *Pas-Saggi costituzionali*, n. 1/2022, pp. 58 ss.

<sup>47</sup> S. CANDELA, *Annotazioni a margine delle recenti modifiche normative (introdotte dalla l. 197/2022) alla legge-quadro in materia di protezione della fauna selvatica omeoterma e prelievo venatorio*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 1/2023, p. 305.

la tutela della biodiversità e quella degli ecosistemi con una congiunzione («e»), e la stessa Convenzione di Berna correla lo stato di «conservazione soddisfacente» delle specie con la tutela dei loro *habitat* naturali<sup>48</sup>.

Pur modificato nel 2003 per adeguarne le disposizioni all'intervenuta revisione del Titolo V Cost., il d.P.R. n. 357 del 1997 ha tuttavia conservato in capo al Ministero dell'Ambiente il potere di «autorizzare le deroghe alle disposizioni» (di cui all'art. 8) che vietano l'abbattimento, la cattura o il disturbo delle specie di fauna selvatica rigorosamente protette a livello europeo, in presenza delle stesse condizioni (art. 11) già fissate nell'art. 16 della Direttiva Habitat.

Ed è proprio tale ultima disposizione ad aver alimentato un primo contrasto interpretativo tra il Governo e la Provincia autonoma di Trento, sfociato nella sollevazione della questione di costituzionalità dell'art. 1 della legge provinciale n. 9 del 2018 che, nei casi previsti dall'art. 16 Dir. Habitat e previa acquisizione del parere dell'ISPRA, autorizza il Presidente a disporre il prelievo, la cattura o l'uccisione di esemplari di *ursus arctos* per conservare gli *habitat* naturali e nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica, o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica<sup>49</sup>. In sostanza,

---

<sup>48</sup> La novella legislativa pare altresì palesemente in contrasto con quella giurisprudenza costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità di leggi approvate dalle Province autonome (nella specie, da quella di Bolzano) a tutela della fauna selvatica, poiché essa si riverbera nella tutela dell'«equilibrio dell'ecosistema» affidato alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, c. 2, lett. s), Cost. Cfr., Corte cost., sent. n. 151 del 2011.

<sup>49</sup> In quell'occasione, oggetto di impugnazione, per le stesse motivazioni, è stato altresì l'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 11 del 2018, contenente misure di prevenzione concernenti i gran-

il Governo ricorrente lamentava che, nell'attribuirsi il potere di deroga del divieto di abbattimento di esemplari di orso bruno, la Provincia di Trento (così come quella di Bolzano per il *canis lupus*) avrebbe ecceduto le competenze statutarie, violando la competenza che in materia l'art. 11 del d.P.R. n. 357 del 1997 attribuisce al Ministero dell'Ambiente, con conseguente abbassamento del livello di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema *ex art. 117, c. 2, lett. s)*, Cost. e contestuale violazione degli obblighi inter- e sovranazionali *ex art. 117, c. 1 Cost. e dello stesso art. 118 Cost.* per illegittima avocazione di funzioni amministrative, in contrasto con i principi di sussidiarietà<sup>50</sup> e adeguatezza, dato che, per le sue caratteristiche etologiche, la popolazione ursina (così come quella canina) si muove su aree talmente vaste da richiedere una pianificazione su scala *ultra*-provinciale.

In quell'occasione, precedente alla revisione costituzionale del 2022 e alle modifiche apportate all'art. 19 della legge n. 157/1992 nel 2022, il giudice delle leggi ha ritenuto non fondata la questione di costituzionalità, poiché «il potere delle province autonome di dare applicazione all'art. 16» della Direttiva Habitat troverebbe «la sua legittimazione nello statuto speciale», la protezione della fauna e della flora selvatiche essendo «materie di competenza provinciale primaria», tra cui figurerebbero anche i «parchi»<sup>51</sup>. La logica delle «materie» ha così prevalso sulla tutela unitaria dell'ambiente e dell'ecosistema, riducendo la conservazione delle specie rigorosamente protette a livello internazionale di carnivori e, nella specie, del lupo.

<sup>50</sup> Tema, quest'ultimo, assai complesso, su cui - per il suo intreccio con la problematica delle autonomie - si veda F. PIZZOLATO, *Sussidiarietà, autonomia e federalismo: prime riflessioni*, in G. DUSO - A. SCALONE (a cura di), *Come pensare il federalismo? Nuove categorie e trasformazioni costituzionali*, Polimetrix, Monza, 2010, pp. 187-216.

<sup>51</sup> Corte cost., sent. n. 215 del 2019.

a mera questione di “competenze” ed interessi differenziati sul territorio nazionale. Con ciò, peraltro, “aggirando” l’art. 3 della Convenzione di Berna, sottoscritta dalla stessa Unione europea, che auspica la predisposizione di «politiche nazionali» a tutela delle specie particolarmente protette.

La pronuncia del giudice delle leggi non ha tuttavia risolto le numerose criticità sollevate dalla gestione provinciale dei c.d. grandi carnivori e soprattutto, per quel che specificamente attiene alla Provincia autonoma di Trento (d’ora in poi, P.A.T.), dell’orso bruno<sup>52</sup>. Se, da un lato, infatti, la sua reintroduzione nella catena montuosa più densamente popolata a livello mondiale (le Alpi) ha evidenziato le potenzialità dischiuse dalla cooperazione sovranazionale a tutela della biodiversità rara o in via di estinzione; dall’altro lato, tuttavia, la conclusione del progetto *Life Ursus*<sup>53</sup> nel 2004, accompagnata dal subentro della P.A.T. al Parco naturale dell’Adamello-Brenta nella sua gestione, ha palesato l’impossibilità di surrogare tecniche scientifiche di pianificazione degli interventi a tutela della specie ursina con decisioni (o, molto più spesso, omissioni) motivate da ragioni propriamente politiche e dalla necessità di non compromettere esigenze di sviluppo economico-locale delle aree in cui si è reintrodotta l’orso bruno.

Senza poter in questa sede analizzare le complesse problematiche di carattere amministrativo dischiuse dal succedersi di ordi-

---

<sup>52</sup> Inseriti nell’Allegato D del d.P.R. n. 357 del 1997, ossia tra le specie di interesse comunitario che richiedono una protezione rigorosa.

<sup>53</sup> La reintroduzione dell’orso bruno sulle Alpi orientali si deve all’iniziativa del Parco naturale Adamello Brenta in collaborazione con la Provincia autonoma di Trento e l’Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica, sulla base di uno specifico studio di fattibilità e con il cofinanziamento dell’Unione europea, dopo aver peraltro acquisito il parere favorevole delle popolazioni locali.

nanze contingibili e urgenti adottate in carenza dei relativi presupposti, e di decreti presidenziali e Linee guida provinciali in contrasto con la normativa (sovra-)nazionale<sup>54</sup>, pare in primo luogo doveroso rimarcare la difficoltà di mitigare la “tirannica” prevalenza delle categorie umane applicate ai comportamenti naturali della specie ursina, come conseguenza di una pianificazione degli interventi precipuamente affidata ad organi politico-rappresentativi. Si pensi proprio ai contenuti del *Piano d'azione interregionale per la conservazione dell'orso bruno sulle Alpi centro-orientali* (c.d. PACOBACE), redatto senza l'ampio coinvolgimento di istituzioni scientifiche (come le Università e gli stessi parchi nazionali e regionali) registratosi invece nel processo che ha portato alla stesura del *Piano d'Azione per la Tutela dell'Orso Marsicano* (PATOM) nelle Regioni Abruzzo, Lazio e Molise.

A ciò si aggiunga la successiva approvazione (delibera n. 1091/2021), da parte della P.A.T., di *Linee guida per l'attuazione della legge provinciale n. 9 del 2018 e dell'articolo 16 della Direttiva Habitat in relazione all'orso bruno*, con le quali si sono introdotti automatismi nel ricorso all'adozione di provvedimenti contingibili di abbattimento di esemplari della specie ursina poi censurati dal T.A.R. Trento<sup>55</sup>. Tali provvedimenti si appalesano in evidente contrasto con quella «cultura della coesistenza» invocata dal *Documento di orientamento sulla rigorosa tutela delle specie animali di interesse comunitario ai sensi della Direttiva Habitat*, adottato dalla Commissione europea nel 2021, in cui si sottolineano tutte le cautele connesse alla possibile attivazione della deroga di cui all'art. 16 della Direttiva Habitat, realizzabile

---

<sup>54</sup> Aspetti, questi, al centro del contributo di M.C. MAFFEI, *Orsi problematici in Trentino: vecchi problemi e nuovi inadeguati rimedi*, in *Riv. giur. amb.*, 2023, pp. 369-440.

<sup>55</sup> T.A.R.-Trento, sent. n. 150 del 2021.

solo «caso per caso» e qualora la sua «natura di rilevante dell'interesse pubblico» possa «trovare un equilibrio adeguato» con l'altrettanto «pubblico generale» interesse «di raggiungere gli obiettivi della direttiva», in un quadro normativo in cui, «in ogni caso, la concessione di una deroga deve essere l'estremo rimedio»<sup>56</sup>.

Il recente verificarsi di tragici avvenimenti e la loro strumentalizzazione politico-elettorale ha poi financo inasprito la legislazione provinciale, conducendo - nel 2023 - alla modifica della legge n. 1 del 2018 al fine di attribuire al Presidente della Provincia, ossia ad un organo monocratico, il potere di deliberare con ordinanza contingibile e urgente l'abbattimento di animali potenzialmente pericolosi nell'ambito di una casistica estremamente generica e del tutto sganciata dall'acquisizione del preventivo parere dell'ISPRA e dallo svolgimento di un'adeguata istruttoria<sup>57</sup>. E tanto, proprio per superare le censure precedentemente formulate dal T.A.R.-Trento e dal Consiglio di Stato sull'abuso del ri-

<sup>56</sup> Cfr. *Documento di orientamento sulla rigorosa tutela delle specie animali di interesse comunitario ai sensi della Direttiva Habitat*, di cui alla *Comunicazione* della Commissione C(2021)7301 del 21.10.2021, rispettivamente parr. 3-26 e 3-57, su cui insiste particolarmente M.C. MAFFEI, *Orsi problematici in Trentino*, cit., pp. 429-430.

<sup>57</sup> Peraltro, già nel 2021, con la sentenza n. 7366 il Consiglio di Stato ha rilevato l'illegittimità, per carenza di istruttoria ed assenza del parere dell'ISPRA, dell'ordinanza contingibile ed urgente emessa dal presidente nei confronti dell'orso M57, rinchiuso nel recinto del Le Casteller prima di essere poi trasferito in un "santuario per gli orsi" in Ungheria. In quella sede, però, a causa della lunga ed illegittima captivazione, il supremo consesso amministrativo non ha potuto disporre la rimessione in libertà dell'orso, dacché lo stesso avrebbe potuto sviluppare una maggiore aggressività verso l'uomo. Ricostruisce la vicenda G. GALLO, *Nota a Consiglio di Stato, Sez. V, Sent. 3 novembre 2021, n. 7366*, in E. BATTELLI - M. LOTTINI - G. SPOTO - E.M. INCUTTI (a cura di), *Nuovi orizzonti sulla tutela degli animali*, Roma TrE-Press, 2022, pp. 155-184.

corso alle ordinanze contingibili e urgenti in carenza dei relativi presupposti, con grave alterazione della doverosa proporzionalità che, ancor più a seguito della novella costituzionale del 2022, deve orientare l'adozione di misure di intervento rispetto a specie rigorosamente protette.

Ed invero, nella decisione cautelare di sospensione del provvedimento presidenziale di abbattimento dell'orsa ritenuta colpevole di aver aggredito e ucciso un essere umano, una volta riconosciuto nella tutela degli animali un «principio supremo», il Consiglio di Stato ha specificato altresì che può ricorrersi al loro abbattimento «solo nell'ipotesi - estrema e di rara verifica - di impossibilità oggettiva, non solo temporanea e soggettiva, da valutarsi secondo i criteri generali dell'ordinamento giuridico, di ricorrere ad azioni meno cruente»<sup>58</sup>, nell'alveo di un'interpretazione dell'art. 1 della legge provinciale n. 1 del 2018 che «è peraltro, oggi, l'unica compatibile con la modifica costituzionale del comma [3] dell'art. 9 della Costituzione».

Tuttavia, fors'anche in ragione dell'applicazione del metodo di “concertazione preventiva” poi esplicitato nella di poco successiva Direttiva rivolta dal Presidente del Consiglio «a tutti Ministri» il 23 ottobre 2023<sup>59</sup>, la modifica legislativa del 2023 non è stata impugnata dal Governo dinanzi al giudice delle leggi, nono-

<sup>58</sup> Cons. St., ordinanza n. 2918 del 14 luglio 2023, in cui è evidenziato che «la mancanza di adeguate strutture per l'accoglimento e la gestione di animali “problematici” non può legittimare una misura che viola il principio di proporzionalità e che rischia di autorizzare un uso seriale, indiscriminato della decisione estrema e più cruenta che (...) deve costituire l'*extrema ratio*; l'allarme sociale destato dai drammatici episodi ultimamente occorsi, se legittima il rafforzamento delle misure preventive diverse dall'abbattimento, non può incidere sulle valutazioni dell'amministrazione che deve continuare ad ispirarsi rigorosamente ai (...) citati criteri di legge al fine di trovare il punto di equilibrio ispirato a proporzionalità».

stante il suo evidente contrasto con il nuovo art. 9, c. 3 Cost. Tanto per quel che concerne l'introdotta riserva di legge statale, che impone allo Stato - e non ad un organo monocratico locale - di risolvere in sede parlamentare, con legge statale appunto, le questioni inerenti alla convivenza uomo-animali, la quale non può che applicarsi anche nei confronti delle Regioni a Statuto speciale seppur nel rispetto delle competenze statutarie (art. 3 della legge costituzionale n. 1 del 2022). Quanto con riferimento al «compito comune»<sup>60</sup> di tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, il quale, anche in ragione dell'immutato art. 117, c. 2, *lett. s*), Cost., non può condurre alla compromissione dei vincoli europei ed internazionali (*ex* art. 11 e 117, c. 1 Cost.) a tutela di specie rigorosamente protette e all'esclusione dello Stato, quale Ente che compone la Repubblica, dall'assunzione di decisioni eventualmente "in deroga" rispetto a precedenti *standard* (inter-)nazionali di protezione<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> Il cui contenuto è sembrato evidenziare numerose criticità sul piano costituzionale, a partire dalla configurazione giuridica dell'atto e dalla sua collocazione nel sistema delle fonti, oltre che per la pressoché totale estromissione degli organi collegiali nazionali (Aula e commissioni) e locali (Consigli regionali). In generale, poi, a suscitare perplessità - sul piano costituzionale - è la confusione tra il metodo della concertazione preventiva e la funzione sottesa all'attivazione del giudizio in via principale dinanzi alla Consulta: le intese partitiche non possono, infatti, legittimare il mancato ricorso al giudice delle leggi sulla base di valutazioni propriamente politiche, a grave danno della costituzionalità del complessivo ordito ordinamentale.

<sup>60</sup> Come lo ha definito F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, p. 455.

<sup>61</sup> Come ha evidenziato R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Atti del convegno, 28 gennaio 2022, Napoli, 2022, p. 82, «l'obbligo di tutela non riguarda solo gli animali che si trovano

Conclusioni, questa, che risulta comprovata anche *a contrario*, ossia a partire dalle (pur contestabili) argomentazioni con cui nel 2019 la Consulta ha escluso l'illegittimità costituzionale della legge provinciale n. 1 del 2018 proprio in base al perdurante coinvolgimento dell'I.S.P.R.A. nella gestione della fauna selvatica ex art. 19 della legge n. 157 del 1992. Modificato tale articolo con la sua marginalizzazione<sup>62</sup> e nel senso di un'ulteriore regionalizzazione dei piani faunistici, esclusa o sensibilmente ridotta la possibilità dell'I.S.P.R.A. (organo della cui scientificità è comunque lecito dubitare, data la dipendenza funzionale dal M.A.S.E.) di incidere sulla decisione presidenziale di abbattimento dei grandi carnivori, la struttura normativa che ha guidato il ragionamento del giudice delle leggi nella sentenza n. 215 del 2019 è di fatto venuta meno, anche a fronte di un ordito costituzionale in cui l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, così come la tutela degli animali, sono assurti a *Principio fondamentale* della Repubblica, ossia a canone interpretativo dell'intera Carta costituzionale da applicarsi nell'unico e indivisibile territorio dello Stato (art. 5 Cost.), qualsiasi siano i confini puramente amministrativi tra Regioni e tra queste e Province autonome.

Ad ogni modo, anche a causa della mancata sollevazione della questione di costituzionalità, e in un clima politico-sociale in cui si sono diffusi abietti atti di bracconaggio proprio a danno degli

---

all'interno del territorio italiano. Il rilievo ha significato soprattutto con riguardo agli impegni internazionali che lo Stato italiano è chiamato ad assumersi per una tutela più efficace della fauna».

<sup>62</sup> Come ha evidenziato S. CANDELA, *op. cit.*, pp. 307-308, con le modifiche apportate al comma 2 dell'art. 19 si è eliminato il preventivo «parere» dell'I.S.P.R.A. sui piani regionali di controllo della fauna selvatica e, contestualmente, il suo potere di «verifica» sull'inefficacia dei (anch'essi abrogati) «metodi ecologici» impiegati: «da qui il depotenziamento del suo ruolo».

esemplari di orso bruno ritenuti pericolosi per l'essere umano, nel gennaio 2024 la P.A.T. ha deliberato, nel perdurante "silenzio-assenso" dello Stato, un d.d.l. volto a consentire l'abbattimento fino ad otto individui di orso bruno all'anno per i prossimi tre anni, al fine di ridurre il numero degli esemplari presenti nella Provincia sulla base di una speciosa interpretazione del Rapporto I.S.P.R.A. 2022 "*La popolazione di orsi nel Trentino: analisi demografica a supporto della valutazione delle possibili opzioni gestionali*". Una misura del tutto sproporzionata, sganciata da qualsiasi tipo di evidenza scientifica, in evidente contrasto con il pur invocato art. 16 della Direttiva Habitat<sup>63</sup>, e motivata da sole "ragioni" politiche connesse alla citata (invero, in via del tutto preventiva) sicurezza pubblica. Da ultimo, poi, il 6 febbraio 2024 si è registrato il primo abbattimento "legalizzato" di un esemplare di orso bruno, all'esito di una vicenda alquanto controversa e in assenza di qualsiasi forma di contatto "fisico" tra il giovane esemplare ursino e uomini inoltratisi nella zona boschiva da questi abitata<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> In effetti, nella sentenza Corte UE, sez. II, 10 ottobre 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, causa C-674/17, la Corte di Giustizia ha specificato che la «protezione rigorosa» delle specie protette impone che eventuali deroghe ex art. 16 siano ben argomentate e giustificate alla luce delle migliori conoscenze tecnico-scientifiche (punto 51), anche attraverso un'analisi comparativa con uno scenario che non contempli l'intervento.

<sup>64</sup> Il 4 marzo 2024 il Consiglio della PAT ha approvato il ddl Failoni, assessore provinciale alla caccia, che legittima la Provincia ad abbattere fino ad otto orsi all'anno per i prossimi tre anni «per assicurare la pubblica sicurezza e la tutela dell'economia di montagna». Sono stati altresì approvati gli emendamenti Degasperi (gruppo Onda) sull'istituzione di un Tavolo grandi carnivori ed un ulteriore emendamento che riserva al solo Corpo forestale l'esecuzione dell'ordine di abbattimento degli individui ursini. È stato, invece, bocciato l'emendamento presentato dalla

#### **4.1 L'interpretazione dell'art. 16 della Direttiva Habitat all'esame della Corte di Giustizia europea**

Com'è emerso da questa breve ricognizione, la gestione trentina dell'*ursus arctos* ha ingenerato un significativo contrasto tra organi legislativi e giurisdizionali e financo tutt'interno a questi ultimi, da ultimo sfociato nella rimessione, da parte del T.A.R. Trento (ordinanza n. 216 del 2023), alla Corte di Giustizia europea della questione pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* sull'interpretazione dell'art. 16 della Direttiva Habitat, effettuata nell'ambito del giudizio inerente alla contestata gestione provinciale degli orsi catturati e rinchiusi nel recinto del Le Casteller. In particolare, oggetto di rinvio pregiudiziale è la condizione ivi fissata rela-

---

cons. Lucia Coppola (gruppo Verdi-Sinistra) finalizzato ad impegnare la giunta provinciale ad ampliare il centro di Le Casteller (che, stando alle parole dell'assessore Failoni, verrà chiuso, senza specificare la sorte dei due orsi ancora ivi rinchiusi, M49 e JJ4); così come è stato respinto l'emendamento Degasperi (gruppo Onda) volto ad impegnare la Giunta a predisporre uno studio sui corridoi faunistici esistenti e ad individuare misure adeguate per limitare la velocità delle auto nelle zone dove è probabile l'attraversamento di animali selvatici. Del pari bocciato è stato l'odg presentato dalla cons. Paola Demagri (Casa autonomia), con cui si chiedeva alla Giunta di ripristinare il monitoraggio intensivo della specie ursina e del lupo con cadenza annuale, così come un ulteriore odg - presentato dalla stessa cons. Demagri - volto a pubblicizzare le politiche di convivenza messe in atto dalla PAT. Approvato, invece, l'odg del cons. Daldoss (gruppo Fratelli d'Italia) che impegna la PAT a mettere in campo tutte le azioni necessarie per approvare un piano annuale di abbattimento selettivo, a testimonianza di quanto ancora lontana sia una reale comprensione delle problematiche dischiuse dalla convivenza uomo-grandi carnivori, che, nella PAT, sembra ormai prescindere da qualsiasi indagine sulla reale pericolosità degli individui. E, per questa via, con linguaggio semplificatorio ma - all'apparenza - non meno efficace, dallo stesso significato di cui il nuovo art. 9, c. 3 Cost. infonde di sé l'intero testo della Carta repubblicana.

tiva alla possibilità di disporre l'abbattimento dell'animale qualora «non esista un'altra soluzione valida», che il T.A.R.-Trento interpreta in maniera alquanto differente rispetto al Consiglio di Stato. Se il primo, infatti, ritiene equivalenti l'abbattimento e la captivazione, il secondo, invece, considera le stesse in chiave gerarchica, legittimando l'abbattimento dell'animale solo in caso di impossibilità oggettiva e non temporanea della sua captivazione permanente.

In disparte da ogni considerazione sul mancato tentativo di previa interpretazione conforme al nuovo articolo 9 della Costituzione, nella propria ordinanza il T.A.R. trentino pare fornire un'interpretazione alquanto discutibile proprio della riserva di legge statale di cui all'art. 9, c. 3 Cost., sino al punto di ritenere la stessa *tout court* non applicabile nella P.A.T.<sup>65</sup>. Più in generale, la decisione di rimettere la questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia sembra rappresentare l'acme di un percorso normativo ed interpretativo che ha condotto a ritenere la Provincia autonoma, al pari delle Regioni a Statuto speciale, non vincolate al rispetto dell'art. 11 del d.P.R. n. 357 del 1997, nonostante, da ultimo, come anticipato, la P.A.T. abbia drasticamente ridimensionamento le possibilità dell'I.S.P.R.A. di incidere sulle politiche regionali di gestione della fauna selvatica (anche) rigorosamente protetta.

Le criticità dischiuse da una simile interpretazione si approfondiscono se solo si considerino le disposizioni del d.P.R. n. 357 del 1997 e gli *standard* minimi uniformi dettati dalla legislazione

<sup>65</sup> Tutt'al contrario, come ha puntualmente rilevato S. GRASSI, *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023, p. 227, la revisione costituzionale attesta la «palese intenzione di rafforzare la competenza esclusiva statale, anche e soprattutto nel settore della disciplina a tutela della fauna come parte dell'ambiente», «anche nei confronti delle regioni a Statuto speciale».

statale a tutela della fauna selvatica come «norme fondamentali di riforma economico-sociale», vincolanti la legislazione delle Regioni a Statuto speciale<sup>66</sup> purché fondate sui «limiti previsti dagli statuti speciali»<sup>67</sup>. È noto a chi scrive che tale assunto è stato espressamente rigettato dalla Consulta nella sentenza n. 215 del 2019. Ma parrebbe alquanto paradossale che sia proprio la competenza provinciale primaria in tema di «parchi» a legittimare la deroga, così come formulata nel 2023 e ancor più nel 2024, al divieto di abbattimento di specie rigorosamente protette a livello (inter-)nazionale. Ciò, peraltro, in palese distonia con quanto affermato dall'art. 69 del D. Lgs. n. 112/1998, il quale, pur animato dalla logica “federalista” introdotta dalla legge Bassanini n. 59 del 1997, ha inserito tra i «compiti di rilievo nazionale per la tutela dell'ambiente quelli relativi: (...) b) alla conservazione e alla valorizzazione delle aree naturali protette, terrestri e marine ivi comprese le zone umide, riconosciute di importanza internazionale o nazionale, nonché alla tutela della biodiversità, della fauna e della flora specificamente protette da accordi e convenzioni e dalla normativa comunitaria».

Sullo sfondo di tali questioni un dato appare dunque evidente: la pressoché totale assenza di un intervento di indirizzo e coordinamento da parte dello Stato<sup>68</sup>, il quale ha di fatto delegato alle Regioni e alle Province autonome il compito di regolare il rap-

---

<sup>66</sup> Corte cost., sent. n. 233/2010. Nello stesso senso, cfr. Corte cost., sentt. n. 227/2003 e n. 348/2007.

<sup>67</sup> A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 278.

<sup>68</sup> Come ha evidenziato L. PICCIONI, *op. cit.*, p. 175, «non si va molto lontano dal vero affermando che lo Stato ha rappresentato sempre e resta tuttora il grande assente nell'affollata e conflittuale arena delle aree protette italiane, circostanza tanto più sconcertante in un quadro sempre più influenzato dalle politiche ambientali sovranazionali e in particolare europee».

porto uomo-animale nei territori da queste amministrati, peraltro nella perdurante assenza di un sistema di aree protette nazionali. Sino al punto di presentare un progetto di legge, l'A.C. 167, attualmente all'esame della XIII Commissione "Agricoltura"<sup>69</sup> della Camera dei deputati, con cui si vogliono attribuire agli Enti decentrati poteri di deroga «autonoma» alle più garantiste previsioni dell'art. 11 del d.P.R. n. 357 del 1997 in materia di gestione dei grandi carnivori<sup>70</sup>.

Al contrario, proprio al fine di rispettare il complessivo ordito costituzionale e le fonti (inter-)nazionali a tutela di specie rigorosamente protette, s'impone un coinvolgimento diretto del Ministero dell'Ambiente nella gestione dei grandi carnivori, attraverso una rilettura in senso costituzionalmente orientato delle fonti che hanno sinora delegato "in bianco" alle Regioni e alle Province autonome le politiche in materia di fauna e parchi. Ed infatti, alla luce della formulazione del nuovo art. 9 Cost.<sup>71</sup>, sembra impossi-

<sup>69</sup> La stessa assegnazione alla Commissione "Agricoltura" invece che a quella "Ambiente" è già di per sé evocativa della distorta riduzione della convivenza uomo-grandi carnivori a mera questione di politica agricola.

<sup>70</sup> E tanto, nel nome di «specifiche esigenze di natura economica, sociale e culturale oltreché di pubblica sicurezza e delle peculiarità connesse ai contesti regionali e locali», invero poi non puntualizzate.

<sup>71</sup> Sul nuovo art. 9, c. 3 Cost. numerose, e talora contrastanti, sono le riflessioni della dottrina. Senza in questa sede poterle rievocare tutte, cfr. almeno M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2022, pp. 127 ss.; A. VALASTRO, *La tutela degli animali nella Costituzione italiana*, in *Bio-Law Journal - Rivista di BioDiritto*, n. 2/2022, pp. 261 ss.; Q. CAMERLENGO, *Ambiente e Costituzione: speranza e disincanto*, in *Pas-Saggi costituzionali*, n. 1/2022, e, *ivi*, A. VUOLO, *La modifica dell'art. 9 della Costituzione e la tutela degli animali*; G. VIVOLI, *Il mondo animale davanti al nuovo art. 9, c. 3 della Costituzione: "ingabbiato" in una "riserva statale"?*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4/2023.

bile escludere lo Stato, «l'unico ente, tra l'altro, che può parlare per la Repubblica tutta intera»<sup>72</sup>, dalle questioni che coinvolgono la tutela della «biodiversità», degli «ecosistemi» e, soprattutto, degli «animali», anche al fine di adeguare, mediante il suo congruo sostegno finanziario, le strutture di ricovero (come il Le Casteller<sup>73</sup>) per quegli esemplari da destinare a captivazione permanente.

Per di più, la convivenza uomo-grandi carnivori non può essere rimessa all'adozione di ordinanze contingibili e urgenti, né tantomeno alla puntuale pianificazione di sproporzionati e del tutto a-scientifici interventi “legalizzati” di riduzione della popolazione ursina che, in uno con mai arrestate pratiche di bracconaggio, potrebbero financo condurre alla loro (ri-)estinzione nella catena alpina. Se così fosse, pur nel rispetto, il più rigoroso, delle «materie» attribuite alla competenza primaria delle Province autonome,

---

<sup>72</sup> È questa la conclusione cui giunge A. D'ATENA, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, in *ConsultaOnline*, fasc. I/2024, p. 62, il quale, proprio alla luce della giurisprudenza “finalistica” della Corte in materia ambientale e dell'espresso riferimento allo Stato nel nuovo art. 9, c. 3 Cost., ritiene che, anche qualora approvata in via parlamentare, la clausola di asimmetria di cui all'art. 116, c. 3 Cost. non sia in grado di «compromettere l'equilibrio complessivo del sistema» (p. 58). Più in generale, per una visione d'insieme sulle complesse tematiche dischiuse dal regionalismo asimmetrico si vedano i contributi raccolti in C. BERTOLINO - A. MORELLI - G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*. Atti del V Convegno annuale della rivista *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, n. 17/2020.

<sup>73</sup> La cui gestione, tanto a livello di pianificazione “urbanistica”, quanto degli interventi somministrati nei confronti degli orsi “detenuti”, non ha mancato di sollevare perplessità e criticità, talora esplicitate in Relazioni ispettive (come la n. 3449 del 2020) effettuate dall'I.S.P.R.A. e dal C.I.T.E.S. Per una puntuale disamina di tali aspetti, cfr. M.C. MAFFEI, *Orsi problematici in Trentino*, cit., spec. pp. 405-407.

si finirebbe per ledere le stesse fonti europee e internazionali a tutela di specie rare o in via di estinzione. Circostanza, questa, che potrebbe financo legittimare l'attivazione del potere sostitutivo del Governo *ex art.* 120, c. 2 Cost., dacché, come argomentato dal giudice delle leggi nel risolvere un conflitto di attribuzione sollevato dalle Province autonome e dalla Regione Emilia-Romagna nei confronti delle disposizioni ampliative dei poteri statali contenute nel d.P.R. n. 357/1997, queste ultime possono sì dare immediata attuazione alle Direttive comunitarie, ma «lo Stato, (...) per la forza della responsabilità ch'esso porta sul piano comunitario, e per la particolare coerenza che tale responsabilità assume nell'ordinamento costituzionale in conseguenza dell'art. 11 della Costituzione, è tenuto e quindi abilitato a mettere in campo tutti gli strumenti, compatibili con la garanzia delle competenze regionali e provinciali, idonei ad assicurare l'adempimento degli obblighi di natura comunitaria (sentenza n. 126 del 1996)»<sup>74</sup>.

### **5. Ripensare la gestione «in forma coordinata» delle aree protette**

La complicata convivenza uomo-grandi carnivori nella P.A.T. interseca numerose problematiche di ordine costituzionale, risalenti al complesso intreccio di competenze e «interessi differenziati» tratteggiato dal d.P.R. n. 616/1977<sup>75</sup>, poi modificato, alme-

---

<sup>74</sup> Corte cost., sent. n. 425 del 1999, *cons. in dir.* n. 5.3.1. Si specifica che nella sentenza non è fatto alcun richiamo all'art. 120 Cost.

<sup>75</sup> Il cui art. 83 ha trasferito alle Regioni funzioni amministrative in materia di «protezione della natura, le riserve e i parchi», le quali, «in conseguenza del principio del cosiddetto “parallelismo invertito”», contribuiranno a far acquistare alle Regioni «una nuova competenza legislativa di tipo concorrente», da cui deriverà la necessaria previsione di una legge cornice statale». A ricordarlo è A. SIMONCINI, *Stato e Regioni nella disciplina delle aree protette tra passato e futuro: il nuovo scenario*

no in parte, dal nuovo Titolo V Cost., a sua volta ridisegnato dalla giurisprudenza costituzionale<sup>76</sup> e complicato dall'autonomia speciale nella protezione della fauna e i «parchi». Oggi, poi, ulteriormente imbrogliato dall'attivazione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ex art. 116, c. 3 Cost. nelle materie, come la «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» (art. 117, c. 2, *lett. s*), Cost.), che l'art. 9, c. 3 Cost. attribuisce alla competenza comune degli Enti che compongono la Repubblica<sup>77</sup>.

Sul piano costituzionale, tuttavia, unico e indivisibile sembra essere l'interesse sotteso all'istituzione di un'area protetta, così come alla tutela di specie endemiche e di animali rari o in via di estinzione. E, questo, non può che essere nazionale<sup>78</sup>, la «protezione della natura» costituendo espressione dei grandi interessi

---

*costituzionale*, in AA.VV., *Un'utopia istituzionale. Le aree naturali protette a dieci anni dalla legge quadro*, Atti del Convegno di Macerata, 8-9 novembre 2021, Giuffrè, Milano, 2002, p. 92.

<sup>76</sup> Basti pensare, a titolo meramente semplificativo, a come, nella sentenza n. 141 del 1972, la Corte abbia rigidamente separato l'«urbanistica» dalla «tutela del paesaggio» e, nella sentenza n. 142 del 1972, la materia «parchi nazionali» dall'«agricoltura»: ciò proprio per ribadire l'«esclusiva o prevalente competenza statale» in materia come «la protezione dell'ambiente naturale, nonché dei parchi nazionali (...)».

<sup>77</sup> Sulla complessa configurazione della «materia» ambientale nell'intarsio di competenze tra Stato e Regioni, cfr. l'ampio lavoro di G. VOSA, *La tutela dell'ambiente "bene materiale complesso unitario" fra Stato e autonomie territoriali: appunti per una riflessione*, in *Federalismi.it*, n. 19/2017, p. 1 ss.

<sup>78</sup> Per quanto, a seguito della revisione dell'art. 9 Cost., non siano mancate in dottrina ricostruzioni dirette financo a stigmatizzare la mancata possibilità di azionare forme di regionalismo asimmetrico a tutela degli animali, dato il loro mancato, espresso inserimento nell'art. 117, c. 2, *lett. s*), Cost. Sul punto, si vedano D. CERINI - E. LAMARQUE, *La tutela degli animali nel nuovo articolo 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 24/2023, p. 57.

unitari della Nazione»<sup>79</sup>. Essa deve dunque rinvenire nella disciplina statale, rispettosa delle indicazioni provenienti da organismi tecnico-scientifici<sup>80</sup>, l'ineliminabile definizione dei suoi "livelli essenziali"<sup>81</sup> o, in una prospettiva *de iure condendo*, la sola fonte abilitata ad istituire parchi (necessariamente) nazionali<sup>82</sup>.

Il carattere necessariamente nazionale delle aree protette non parrebbe però escludere, di per sé, dalla loro gestione gli altri Enti che compongono la Repubblica, a patto di ricercare mecca-

<sup>79</sup> Corte cost., sent. n. 344 del 1987, *cons. in dir.* n. 10.

<sup>80</sup> A guardar bene, infatti, una volta persa «la loro unica vera corazza, la legittimazione tecnico-scientifica», è divenuta «sempre meno comprensibile» la «stessa esistenza» degli Enti di gestione, «perché un ente parco che replica obiettivi e modelli decisionali delle autonomie territoriali non solo è sostanzialmente inutile, ma è anche una duplicazione finanziariamente costosa, nonché incostituzionale». Così, G. DI PLINIO, *Aree protette vent'anni dopo*, cit., p. 43.

<sup>81</sup> Secondo una linea di intervento che è peraltro prevalente a livello europeo ed internazionale, come dimostra l'analisi comparata di G. CORDINI, *Le aree naturali protette. Aspetti di diritto comparato*, in AA.VV., *Un'utopia istituzionale*, cit., p. 180.

<sup>82</sup> Tale conclusione varrebbe a rilanciare, anche nel più ristretto ambito delle aree protette, quelle coordinate teoriche sempre più diffuse tra la dottrina che più si è occupata degli assetti attuali e futuri del regionalismo italiano, concludendo a favore della configurazione teorica della «regione come 'ente di amministrazione'». È questa l'espressione utilizzata da R. BIN, *Il futuro delle regioni. Un'introduzione*, in R. BIN - F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle regioni*, ES, Napoli, 2023, p. 13, per riassumere il contenuto di alcuni autorevoli interventi ivi contenuti sul tema del regionalismo italiano. A tal proposito, infatti, nel volume appena richiamato, l'attuale Presidente della Corte costituzionale, prof. Augusto Barbera, esplicita di non credere «lo dico in punta di piedi - alla 'vocazione legislativa' delle Regioni. Pochi spazi lasciati liberi dal legislatore nazionale e dalla Unione europea, logoranti gli esercizi di esasperato 'competenzismo', talvolta sconosciuti agli stessi ordinamenti federati. Tanti invece sarebbero gli spazi l'amministrazione» (così, A. BARBERA, *Il 'peccato originale' delle regioni*, p. 63). Allo stesso modo,

nismi di coordinamento non già antagonisti o reciprocamente escludenti<sup>83</sup>, come paiono essere quelli attualmente realizzati nella prassi dei parchi, con effetti non liminari sulla stessa «informazione» della pubblica opinione in ordine alla reale situazione delle aree protette italiane<sup>84</sup>.

Nel suo intrecciarsi con la «più generale vicenda dei rapporti Stato-regioni»<sup>85</sup>, l'attuazione della legge-quadro del '91 ha infatti sperimentato la torsione in senso regionalista dei metodi e delle

---

S. BARTOLE, *La dottrina e il diritto regionale vivente: è auspicabile un cambio di rotta*, p. 72, dapprima esorta gli studiosi ad accettare «una dottrina del diritto regionale vivente che dà per scontata la posizione di preminenza dello Stato centrale con conseguente esclusione di qualsiasi pretesa ad una posizione di concorrenziale parità da parte delle Regioni. Il che non significa rifiuto di ogni intervento progettuale della dottrina, ma apre a quest'ultima le porte di una elaborazione volta a favorire un rapporto cooperativo fra Stato e Regioni effettivo ed efficace, che assicuri risultati positivi alla presenza degli organi statali sul territorio accanto agli organi locali. Le Regioni vanno viste come enti chiamati a completare e chiudere gli interventi pubblici negli ambiti di rispettiva competenza normalmente promossi ed avviati dallo Stato». In termini ancor più espliciti, P. CIARLO, *L'inevitabile nanismo legislativo delle Regioni e il loro avvenire amministrativo*, pp. 104-105, ritiene che, tanto a cagione delle trasformazioni partitiche, quanto della sostanziale emersione di «due grandi legislatori: l'U.E. e lo Stato», «il futuro delle regioni o sarà amministrativo o non sarà. (...) Nei fatti ormai viene messo in discussione il modello della regione ente di sola legislazione e programmazione, ipotizzando anche compiti di amministrazione attiva che peraltro le regioni già svolgono in misura non secondaria. C'è bisogno che queste evoluzioni diventino discorso pubblico consapevole. In secondo luogo, le regioni devono abbandonare una certa mentalità da veto *players* che le caratterizza sia nei confronti dello Stato che dei Comuni. Questo secondo traguardo, diversamente dal primo che implica una estensione del potere regionale, appare di non facile perseguimento, perché nell'immediato implica una riduzione del potere. D'altra parte quando le capacità propositive sono scarse la tentazione del potere di veto è più forte».

azioni esplicate a tutela della biodiversità e degli ecosistemi<sup>86</sup>, favorita: *I*) dall'improprio e in-effettivo ricorso alla concertazione Stato-Regioni, espressione patologica di quell'attuazione «in forma coordinata» (art. 1, c. 1 legge-quadro) peraltro (forse) eccessivamente invocata dalla Consulta a partire dalle sentenze nn. 1029 e 1031 del 1988; *II*) dalla conseguente soppressione del Programma triennale (art. 4), con cui si intendeva, *inter alia*, soddisfare

---

<sup>83</sup> A voler restare su un piano più generale, come tale tuttavia estremamente rilevante per le «competenze» regionali in materia di istituzione e gestione delle aree protette, G. AMATO, *Il regionalismo cooperativo. Una risorsa delle democrazie*, in R. BIN - F. FERRARI (a cura di), *op. ult. cit.*, invoca il superamento del regionalismo «come lo abbiamo prevalentemente inteso e praticato, quello cioè delle diversità compatibili, del ciascun per sé purché non tocchi le condizioni essenziali di uguaglianza» (p. 20), a favore di un «regionalismo cooperativo e quindi il comune svolgimento nel perseguimento di interessi comuni» (p. 29). Sempre in chiave propositiva, A. Ruggeri, *Sliding doors per il prossimo futuro dell'autonomia regionale: degrado o ripresa?*, pp. 257-258, individua un innovativo modello di «'neoregionalismo'», ispirato «al modello di una *specialità diffusa*», che «si caratterizza per la mobilità, la flessibilità e la pluralità dei riparti di competenze, ogni Regione concorrendo con lo Stato a definire il proprio ed a ridefinirlo di continuo, in ragione dei peculiari interessi emergenti nei territori regionali ed in conformità dei principi di solidarietà, anche al piano delle relazioni interregionali, e sussidiarietà». Con il che, conclude l'A., nel modello da lui elaborato, «non avrebbe senso discorrere né della riproposizione, seppur su basi nuove, della bipartizione dei regimi di autonomia in speciale e ordinario né della prospettazione di quella sorta di *tertium genus* (...) che è dato dalla 'specializzazione' dell'autonomia, alla luce delle indicazioni date dall'attuale art. 116 Cost.».

<sup>84</sup> Come ha sottolineato L. PICCIONI, *op. cit.*, p. 179, «la frammentazione e la cronica lacunosità dell'informazione riflettono la frammentazione e i dislivelli qualitativi delle aree protette italiane, che non sono un sistema ma un insieme di pezzi grandi e piccoli (ministero dell'Ambiente, carabinieri forestali, ventuno Regioni e Province autonome, per dire solo i principali) che procedono per conto proprio, viaggiando a velocità

l'«esigenza di unitarietà delle aree da proteggere»; *III*) dalla progressiva dismissione del sistema scientifico di coordinamento nazionale originariamente garantito dal Comitato e dalla Consulta tecnica (art. 3 della legge-quadro n. 394 del 1991, abrogato dall'art. 7, c. 1 del D. Lgs. n. 281 del 1997); *IV*) dalla mancata approvazione di quella «Carta della natura» che avrebbe dovuto coadiuvare il Comitato a definire «le linee fondamentali dell'assetto del territorio con riferimento ai valori naturali ed ambientali» (art. 3, c. 2)<sup>87</sup>.

In questo scenario di pratica in-attuazione del meccanismo originario della legge-quadro del '91 e della stessa normativa europea, non sorprende allora che, oltre ad attribuire alle Regioni la gestione dei siti «Natura 2000»<sup>88</sup>, si siano rilanciate improprie

---

differenti su binari a scartamento diverso e spesso non hanno neanche piena contezza delle loro stesse situazioni interne».

<sup>85</sup> D. SERRANI, *Sviluppi e tendenze del dibattito sui parchi naturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 1875.

<sup>86</sup> Come ha puntualizzato G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente*, cit., 11-12, la diffusione di parchi regionali, con il connesso «approccio urbanistico e l'utilizzazione del modello di parco-valorizzazione», ha sì aumentato il numero delle aree protette, ma ha altresì prodotto «nell'opinione pubblica e nelle istituzioni un pericoloso atteggiamento di indifferenza, tolleranza e poi incoraggiamento dello sfruttamento più selvaggio del territorio, in cui la stessa funzione di protezione si degrada a moltiplicatore di rendite parassitarie e di protezione».

<sup>87</sup> È ancora G. DI PLINIO, *Aree protette vent'anni dopo*, cit., p. 31, a far notare che «disattivando la «Carta della Natura», la «politica» ha potuto mantenere nelle sue mani un «potere istitutivo» pienamente discrezionale, lanciando la moltiplicazione dei parchi e delle connesse *political rents*, ma in un contesto di crisi strutturale del bilancio statale, con la conseguenza che «protezione» e «finanziamento» della natura sono, ineluttabilmente, approdati sul lido dell'oblio».

<sup>88</sup> Circostanza, questa, che, unitamente al perdurante riconoscimento delle competenze regionali in materia di caccia, ha condotto la CGUE a

strategie di regionalizzazione di parchi nazionali “storici” che hanno condotto a smembrare, a favore della Regione Lombardia e delle Province autonome di Trento e Bolzano, l’organo di gestione del Parco nazionale dello Stelvio, e a minacciare la torsione regionalista di quello del Gran Paradiso, scongiurata soltanto dall’intervento ablatorio della Consulta anche a causa dell’invocata attribuzione della fauna selvatica, vivente nella porzione valdostana del Parco, al patrimonio indisponibile dei Comuni<sup>89</sup>. A ciò si aggiunga la mancata istituzione del Parco nazionale del Delta del Po, «zona umida» protetta dalla Convenzione di Ramsar e inclusa nel progetto UNESCO *Man and the Biosphere*, a causa dei continui rimandi a forme di intesa regionali mai concluse, ed all’esclusione di aree su cui insiste un evidente interesse naturalistico - nazionale e sovranazionale - dall’elenco dei parchi nazionali di prossima istituzione, come il Parco dell’Adamello-Brenta<sup>90</sup>, la cui rilevanza nazionale era persino invocata nella

---

condannare l’Italia per violazione della Direttiva Uccelli (sent. 15 luglio 2010, causa C-573/08), proprio a causa dell’eccessiva permissività della disciplina regionale nella materia *de qua*.

<sup>89</sup> Appartenendo la fauna selvatica al patrimonio indisponibile dello Stato, il relativo regime giuridico «deve essere stabilito, quantomeno nei suoi principi generali, da una legge dello Stato», tanto più se la sua tutela «costituisce elemento essenziale di un sistema istituzionale di protezione della natura, qual è il Parco nazionale del Gran Paradiso, che è stato istituito in seguito ad una valutazione dello Stato ed alla rilevanza che questo ha riconosciuto al complesso di risorse naturali presenti in quell’area, compresa la fauna vivente». Così, Corte cost., sent. n. 1029 del 1988, n. 7 del *cons. in dir.*

<sup>90</sup> Come ha precisato il giudice delle leggi nella sentenza n. 366 del 1992, la facoltà dello Stato di istituire parchi nazionali nell’ambito della Provincia autonoma non contrasta con la Carta costituzionale, poiché, «ove l’interesse considerato sia non irragionevolmente ritenuto d’importanza nazionale o internazionale, le competenze relative all’individuazione delle aree, alla loro classificazione e all’istituzione su di esse di

succitata *Relazione* dell'Ufficio centrale del Senato del 1922. O, ancora, alla prospettata ripermimetrazione “al ribasso” dell'unico parco regionale abruzzese, quello del Sirente Velino, anch'essa scongiurata soltanto da una sentenza del giudice delle leggi<sup>91</sup>; parco che, in considerazione della presenza dell'orso bruno marsicano, ben non si comprende come possa ancora definirsi “regionale”<sup>92</sup>.

E così, oltre ad assumere talvolta le sembianze di veri e propri *paper park*<sup>93</sup>, i parchi regionali sembrano stridere con la rilevanza (inter-)nazionale assunta dalla biodiversità e dagli ecosistemi che li connotano. Non a caso, nessun riferimento ad essi è contenuto nella classificazione adottata dall'U.I.C.N.<sup>94</sup> e lo stesso P.N.R.R.

parchi nazionali o riserve naturali statali spettano allo Stato, qualunque sia l'ubicazione dell'area da proteggere».

<sup>91</sup> Dichiarato costituzionalmente illegittimo dacché, come si può leggere nel *cons. in dir.* n. 1.3.1. della sent. n. 235 del 2022, non ancora approvato il piano del parco e difettando dunque una sua perimetrazione definitiva, l'operazione di ripermimetrazione “al ribasso” effettuata dalla Regione (circa 6.400 ettari in meno), senza l'effettivo svolgimento di «conferenze per la redazione di un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da destinare a protezione», violerebbe «le specifiche condizioni procedurali fissate dall'art. 22, comma 1, lettera a), a garanzia della prescritta “qualificata” partecipazione delle autonomie alla scelta di ripermimetrazione dell'area».

<sup>92</sup> Sottolinea «la difficoltà di trovare nelle diverse realtà locali il punto di equilibrio tra le attività umane (come l'agricoltura e l'attività venatoria) e l'esigenza di tutela della fauna selvatica», S. GRASSI, *La tutela degli animali*, cit., 325.

<sup>93</sup> Come il Parco regionale Terra delle Gravine, ormai destinato al commissariamento regionale a causa della perdurante incapacità degli Enti locali di assicurarne la gestione tramite consorzio.

<sup>94</sup> La classificazione, pur non vincolante, contempla infatti le seguenti categorie: *I*) Riserve integrali e aree incontaminate; *II*) Parchi nazionali; *III*) Monumenti naturali; *IV*) Aree per la gestione di habitat e specie; *V*) Paesaggi terrestri e marini protetti; *VI*) Aree per la gestione sostenibile

rivolge l'*Investimento 3.2* sulla «digitalizzazione dei parchi», incluso nella *Missione 2 - Componente 4* («Tutela del territorio e della risorsa idrica»), ai soli parchi nazionali, di cui s'intende implementare i metodi di monitoraggio dello «stato di conservazione degli habitat e delle specie». Così come ai soli parchi nazionali è rivolta l'istituzione delle Zone Economiche Ambientali (Z.E.A.), con cui la legge n. 77 del 2020 intendeva introdurre agevolazioni ed esenzioni fiscali per l'intraprendenza economica rispettosa delle zonazioni del parco e con le esigenze di protezione ecologica.

L'esigenza di istituire aree protette soltanto nazionali, al cui interno prevedere adeguate forme di coordinamento con le Regioni e le Province autonome, è poi ulteriormente rafforzata dall'art. 117, c. 2, *lett. s*), Cost. e dalla circostanza che, anche qualora dovesse concludersi l'*iter* volto a riconoscere alle Regioni ordinarie «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» *ex art.* 116, c. 3 Cost., il mancato riferimento alla «biodiversità» e agli «animali» fa sì che lo Stato resti, in ogni caso, titolare del dovere di definire condizioni uniformi e ampliative della loro tutela sul territorio nazionale *ex art.* 9, c. 3 Cost., eventualmente derogabili *in melius*<sup>95</sup> dalle Regioni. Con il che potrebbe trovare nuova linfa quell'esigenza, da tempo invocata, di approvare una «legge-quadro per la tutela della biodiversità» che «sancisca i principi fondamentali» per la sua conservazione «con norme organiche ed unitarie che garantiscano l'applicazione omogenea ed efficace delle direttive comunitarie per la conservazione della Biodiversità per le risorse.

<sup>95</sup> Esclude, infatti, che il mancato riferimento alla «biodiversità» nell'art. 117, c. 2, *lett. s*), Cost. possa determinare la sua attrazione nelle competenze legislative residuali regionali *ex art.* 117, c. 4 Cost., G.M. SALERNO, *Ambiente e articolazione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023, p. 183.

per tutte le Regioni», fornendo «i necessari finanziamenti»<sup>96</sup>.

## **6. Gli animali non sono «res». I parchi e la fauna selvatica sono «beni comuni»? Il nuovo art. 9 Cost. e la prospettiva aspecista**

Inserita - non senza sollevare perplessità<sup>97</sup> - tra i *Principi fondamentali* della Carta repubblicana, la tutela dell'ambiente pare poter “rigenerare” il «patto che ci unisce», radicandolo «sull'obiettivo della rimozione delle condizioni materiali che possono portare all'estinzione di ogni forma di vita»<sup>98</sup>. A ben vedere, infatti, anche attraverso il riferimento ai concetti scientifico-normativi di «biodiversità» ed «ecosistemi»<sup>99</sup>, il nuovo art. 9, c. 3 Cost., in uno con il rinnovato art. 41, cc. 2 e 3, sembra aver determinato un significativo rafforzamento del “peso” dell'unitario bene ambientale all'interno di qualsiasi operazione di bilanciamento, sia essa effettuata dalle Assemblee legislative o dalle Corti. Ora, a prescindere dalla concreta attuazione che le forze politico-parlamentari daranno alle innovative previsioni costituzionali in materia ambientale, il senso complessivo della revisione del 2022 parrebbe albergare in una maggiore attenzione per gli

<sup>96</sup> P. FANTILLI - P. COSTANTINI, *Gli animali selvatici*, cit., p. 369.

<sup>97</sup> Cfr., tra gli altri, T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *federalismi.it - paper*, 23 giugno 2021 e G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi - Paper*, 1 luglio 2021.

<sup>98</sup> A. MORRONE, *Fondata sull'ambiente. Editoriale*, in *Istituzioni del federalismo*, fasc. 4/2022, p. 786.

<sup>99</sup> «Pilastrini per la perpetuazione della vita alla scala ecologica, presupposto della vita alla scala sociale e individuale», come li ha definiti M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 1/2022, pp. 453-454.

equilibri ecosistemici e, stante anche il riferimento espresso agli interessi delle generazioni future<sup>100</sup>, per la conservazione della vita e dei meccanismi ecologico-sociali che ne consentono la salubre perpetuazione<sup>101</sup>. Ossia, con linguaggio forse semplificatorio, ma non meno efficace, i nuovi articoli 9 e 41 Cost. parrebbero situare la tutela della vita, in tutte le sue forme ed al di là delle astrazioni speciste, al centro della Carta repubblicana. E tanto, non può che riverberarsi sulla stessa rilevanza giuridica degli animali non umani, la cui senienza è ormai patrimonio acquisito delle conoscenze scientifiche, pur se ancora lontana dal trovare una consacrazione nei documenti giuridico-normativi<sup>102</sup>.

<sup>100</sup> Come ha sottolineato M. BERTOLISSI, *Amministratori, non proprietari dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi*, in *Federalismi.it*, n. 6/2023, p. 37, sembra doveroso «evitare di cadere in un grossolano errore, dovuto ad una educazione - illuministica - perversa: che consiste nel ritenere sé stessi inizio e conclusione di una vicenda singolare, esclusivamente personale, che nega la più evidente delle verità: tutto è plurale, connesso, interdipendente, ancorché le leggi tendano a dare l'idea errata, che si fa convinzione, che ciascuno sia una monade vagante nel nulla. La tutela dell'ambiente (...) diviene possibile se si dà il significato che merita all'avverbio *anche* (...), riferito all'«interesse delle future generazioni». A parer mio, sarebbe stato preferibile l'avverbio *soprattutto*, se si tiene conto del fatto che, nel dopoguerra, l'inquinamento poteva considerarsi una assoluta eccezione, mentre ora è la regola. Ed è divenuto regola perché non ci si è posti, con la dovuta chiarezza, l'*alternativa essere-avere*, con quel che segue».

<sup>101</sup> A cagione dei suoi effetti sul complesso ordito costituzionale, C. CASONATO, *Diritto e altre forme di sapere*, cit., p. 3, ha individuato nella revisione del 2022 «le basi per un definitivo superamento del dualismo che ha visto la contrapposizione fra antropocentrismo e biocentrismo: l'uno, in realtà, non è possibile senza l'altro».

<sup>102</sup> Su un piano più generale, Q. CAMERLENGO, *Natura e potere. Una rilettura dei processi di legittimazione politica*, Mimesis, Milano-Udine, 2020, ha da ultimo tentato un'innovativa ricostruzione degli stessi processi di legittimazione del potere sulla «natura».

Come si è provato ad argomentare in altra sede<sup>103</sup>, la *ratio* più profonda del nuovo art. 9 Cost. parrebbe riposare nello spostamento verso l'“alto” delle competenze e del livello di tutela degli animali, i quali paiono assumere una particolare rilevanza nell'ambito delle aree protette. Per quanto la stessa legge-quadro del '91 consenta (*ex art. 11, c. 4*) operazioni di «abbattimento selettivo» delle specie considerate invasive<sup>104</sup>, nelle aree protette «l'animale» sembra fuoriuscire «dalla genericità» della «specie», per essere considerato individualmente<sup>105</sup>. Se questo è vero, sul piano costituzionale, gli esseri senzienti non umani che abitano un'area protetta rilevrebbero allora non già, o meglio non solo, come «biodiversità», ma direttamente come «animali», garantiti dalla riserva di legge statale di cui all'art. 9, c. 3 Cost. La loro tutela non costituirebbe, dunque, “soltanto” un compito comune degli Enti che compongono la Repubblica, ma comporterebbe la primaria e precipua responsabilità dello Stato, il quale potrebbe financo opporre la loro più elevata protezione come “controlimitate” da opporre ad eventuali normative europee di abbassamento

<sup>103</sup> Sia dunque consentito il rinvio a F. SICURO, *La riserva di legge a tutela degli animali nel riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo On Line*, n. 1/2024, pp. 24 ss.

<sup>104</sup> Possibilità, questa, che ha peraltro, recentemente, condotto all'eradicazione dei mufloni presenti sull'Isola del Giglio, considerati dal Parco nazionale dell'Arcipelago Toscano specie non autoctona. Operazione che ha suscitato la pronta reazione di alcune associazioni animaliste (*in primis*, della L.A.V. - Lega Antivivisezione Animale) e che non sembra dissipare ogni dubbio sulla riconducibilità della specie di muflone presente sull'isola a quella della sottospecie sarda, esclusa dall'art. 18 della legge n. 157/1992 dalle specie cacciabili ed inserita, in quanto vulnerabile, nella «lista rossa» dell'U.I.C.N.

<sup>105</sup> G. COLAIACOMO, *Dignità e libertà dell'animale selvatico nelle aree protette*, in D. BUZZELLI (a cura di), *Animali e diritto. I modi e le forme della tutela*, Pacini Giuridica, Pisa, 2023, p. 223.

del livello di tutela di specie particolarmente protette, come la Commissione ha recentemente prospettato per il *canis lupus*.

Riallacciando i nodi con l'«approccio delle capacità» elaborato da Martha Nussbaum, la quale si spinge sino a prefigurare «leggi interspecie» miranti a riconoscere «agli animali il diritto a un habitat e ad alcuni tipi di proprietà»<sup>106</sup>, ragionare «per specie» - come continua a fare il diritto allorché consente gli “abbattimenti selettivi” - vuol dire persistere in un'ottica antropocentrica, al più ecologista<sup>107</sup>, diretta a conservare - al di sotto della “ma-

<sup>106</sup> M. NUSSBAUM, *op. cit.*, p. 162, la quale parla espressamente del «diritto di essere dove si è», ossia del diritto degli animali «di essere lì, e noi non abbiamo il diritto di buttarli fuori». Di talché, l'A. declina l'«approccio delle capacità» come «una sorta di costituzione virtuale per gli animali del mondo», elaborata dagli stessi animali sulla base dei bisogni palesati dal loro comportamento “naturale”, la cui attuazione «deve avvenire in maniera graduale, mirando a migliorare i trattati e gli accordi internazionali, a migliorare gli statuti federali in ogni nazione e a migliorare molte leggi statali e locali, che nel prossimo futuro rimarranno uno sconcertante e scoordinato coacervo» (p. 163).

<sup>107</sup> Sulla differenza tra prospettiva aspecista ed ecologista, cfr. V. POCAR, *L'ottica aspecista e l'ottica ecologista. Per una ecologia aspecista*, in S. CASTIGLIONE - L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *op. cit.*, pp. 108-109. Sul punto, F. RESCIGNO, *Animali e Costituzione: prodromi della soggettività giuridica?*, in D. BUZZELLI (a cura di), *op. cit.*, p. 15, nt. 8, ha sottolineato che «lo specismo segna il confine ultimo della morale, il limite al di là del quale nessuna creatura vivente ha importanza per l'uomo». Allo specismo sono dedicate le riflessioni critiche di P. SINGER, *Nuova liberazione animale*, il Saggiatore, Milano, 2024, spec. 223 ss., a detta del quale «la tesi che la discriminazione nei confronti di esseri viventi unicamente sulla base della loro specie è una forma di pregiudizio, immorale e indifendibile così come sono immorali e indifendibili le discriminazioni sulla base dell'etnia o del sesso» (p. 337). Nonostante «l'argomento a favore della liberazione animale sia logicamente cogente e non possa essere confutato», l'A. è, tuttavia, ben consapevole che «l'impresa di sconfiggere lo specismo nella pratica è formidabile», avendo esso «radici storiche che penetrano in profondità nella

schera” del «welfarismo»<sup>108</sup> - gli equilibri ecosistemici funzionali alla prevalenza degli interessi economico-sociali umani. In effetti, l’ottica «specista» ed antropocentrica sembra intrecciarsi alla stessa definizione dei concetti di «biodiversità» ed «ecosistemi», funzionali a separare<sup>109</sup> le forme di vita che abitano il Pianeta a partire dalle categorie con l’uomo interroga la “natura”<sup>110</sup>. Tuttavia, anche considerando la congiunzione con cui l’art. 9, c. 3 Cost. connette la tutela della biodiversità a quella degli ecosistemi, resta oltremodo difficoltoso legittimare - al di fuori della logica strettamente antropocentrica - la preferenza accordata a questi ultimi rispetto a specie considerate invasive o non autoctone. Certo, il diritto non può dismettere il proprio «punto di vista antropologico»<sup>111</sup>, ma, a partire dalla dimensione relazionale della

---

coscienza della società occidentale» (p. 339).

<sup>108</sup> Ovverosia, di quel “benessere animale” paradossalmente invocato in relazione ad attività (macellazione, caccia, sperimentazione, etc.) dirette a porre fine alla vita animale, qualsiasi sia l’età dell’animale non umano da destinare al soddisfacimento di interessi, talvolta meramente ludici (si pensi alla caccia), umani. Su tali aspetti, utile è la lettura di L. BATTAGLIA, *Approccio delle capacità e bioetica animale*, in S. CASTIGLIONE - L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *op. ult. cit.*, pp. 79-92.

<sup>109</sup> E tanto, nonostante H. MOROWITZ (1992), *Beginning of Cellular Life*, New Haven, Ct, Yale University Press, ed. it. *La nascita di ogni cosa. Come l’universo è diventato complesso*, Lindau, Torino, 2014, p. 54, abbia da lungo dimostrato che «la vita nella sua permanenza è proprietà di un intero sistema ecologico piuttosto che di un singolo organismo o specie».

<sup>110</sup> Del resto, come ha insegnato Werner Heisenberg, «ciò che osserviamo non è la natura stessa, ma la natura esposta al nostro metodo di interrogazione». La frase di Heisenberg è tratta da F. CAPRA, *Il Tao della fisica*, Adelphi, Milano, 1982, p. 140.

<sup>111</sup> Come ha infatti evidenziato F. VIOLA, *Stato e natura*, Anabasi, Milano, 1995, p. 10, il diritto può «rifiutare l’antropocentrismo, ma non il

persona umana, e dunque anche a voler restare nelle griglie concettuali di un «antropocentrismo ponderato»<sup>112</sup>, il nuovo *Principio fondamentale* non può che irradiarsi a tutela di tutte forme di vita che costituiscono l'ecosistema in cui essa si realizza e diviene, potendo financo limitare l'iniziativa economica privata ed indirizzare l'attività imprenditoriale alla realizzazione di fini sociali ed ambientali (art. 41 Cost.)<sup>113</sup>.

A ben vedere, anche qualora non voglia ammettersi il superamento - almeno parziale - della prospettiva specista<sup>114</sup>, il rino-

*punto di vista antropologico*). Particolarmente critica verso «l'antropocentrismo derivante dalla autoreferenzialità dei sistemi giuridici elaborati dagli esseri umani» è F. RESCIGNO, *L'inserimento della dignità animale in Costituzione: uno scenario di "fantadiritto"?*, in S. CASTIGLIONE - L. LOMBARDI VALLAURI (a cura di), *op. cit.*, pp. 267 ss.

<sup>112</sup> A voler richiamare le riflessioni di P. HÄBERLE, *Lo Stato costituzionale. III) La Costituzione dello Stato costituzionale*, XXIX, in *Enc. giur. trecc.*, Roma, 2005, p. 13.

<sup>113</sup> Per quanto, in dottrina, non manchi chi ritenga operante una distinzione, «in modo peraltro assai netto», tra i due «fini» ambientali e sociali. In tal senso, cfr. G.M. SALERNO, *Autonomie e ambiente: sull'innovatività delle recenti modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in R. BIN - F. FERRARI (a cura di), *op. cit.*, p. 271.

<sup>114</sup> Come sembra fare F. MORGANTI, *Tutela costituzionale degli animali e attività di "controllo" della fauna selvatica*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2024, pp. 185 ss., la quale insiste - con elevata dose di realismo - sulla natura antropocentrica della produzione normativa e dello stesso testo della Carta fondamentale. Epperò, qui il *punctum crucis* della questione, se è indubitabile che il diritto resta (e sempre sarà) una sovra-struttura «umana», endemicamente protesa a soddisfare esigenze ed interessi umani, è anche vero che il nuovo art. 9, c. 3 Cost. non può essere scisso dal «nuovo» art. 41 Cost., all'interno di un percorso interpretativo che - a prescindere dall'attuazione che ne darà il legislatore statale - parrebbe aver affiancato al principio antropocentrico un innovativo principio biocentrico. Di matrice «umana», certo, ma in grado di limitare l'ingordigia umana sulle diverse forme di vita che costituiscono l'ambiente in cui la persona si realizza e diviene. E tanto, probabilmente, attraverso l'attività

vato art. 9 Cost. parrebbe comunque consentire di individuare nelle «specie», piuttosto che nei singoli animali, beni comuni, da sottrarre a quella logica proprietaria che ha seriamente compromesso la loro sopravvivenza, anche nelle aree protette. Senza poter in questa sede neppure principiare l'analisi della pur contestata categoria dei *commons*<sup>115</sup>, sulla scia del *Rapporto* finale della Commissione Rodotà<sup>116</sup> e di una nota sentenza della Suprema Corte di Cassazione, i beni comuni - in tal caso, i «parchi» e gli «animali» - sono «funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività» e, per tal motivo,

---

interpretativo-applicativa degli organi giurisdicenti, piuttosto che per il tramite di quella «interessata» dei legislatori statali e regionali.

<sup>115</sup> Su cui si vedano, almeno, per restare al panorama italiano, le riflessioni critiche di A. ALGOSTINO, *op. cit.*, e di A. GUSMAI, *Right to food and "tragedy" of the commons*, in *Revista Juridica - CCJ*, n. 41/2016, pp. 5 ss.; e quelle di U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, Laterza, 2012; A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni. Nuove frontiere del diritto pubblico*, Laterza, Roma-Bari, 2013; L. D'ANDREA, *I beni comuni nella prospettiva costituzionale: note introduttive*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015.

<sup>116</sup> La Commissione per la modifica delle disposizioni del Codice civile in materia di Beni pubblici (chiamata Rodotà dal nome del suo presidente) è stata istituita presso il Ministero della giustizia con D.M. del 21 giugno 2007 ed ha concluso i suoi lavori elaborando un disegno di legge delega al Governo per la modifica del Capo II, del Titolo I del Libro III del Codice civile nonché di altre parti dello stesso Libro. Com'è però risaputo, sul disegno di legge non si è mai aperta una discussione nelle sedi istituzionali. Per quel che qui più rileva, tale disegno di legge inseriva tra i beni comuni proprio i «parchi come definiti dalla legge» e la «fauna selvatica», oltre a «i fiumi, i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; (...) le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; (...) la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate».

assolvono «una finalità pubblico-collettivistica»<sup>117</sup>. L'elemento «comune» insito nelle «specie» animali, rilanciato dal riferimento agli interessi delle future generazioni contenuto nel nuovo art. 9 Cost., sarebbe dunque connesso alla necessità, soprattutto se in una «situazione altamente critica (...) per problemi di scarsità e di depauperamento e per assoluta inefficienza delle garanzie giuridiche», di conservare una varietà genetica indispensabile per gli equilibri ecologici dell'ambiente di cui fa parte *anche* l'uomo. La tutela delle «specie» animali, e dunque della «biodiversità» e degli «ecosistemi», consentirebbe così di realizzare il nuovo *Principio fondamentale* di cui all'art. 9 Cost., ossia la piena esplicazione della persona umana in un ordine sociale democratico e salubre. Cosicché, nel vietare la riduzione, il commercio e l'estinzione di specie animali e vegetali rare o in via di estinzione<sup>118</sup>, l'ordinamento giuridico dovrebbe consentire a chiunque, e non solo allo Stato, di agire giudizialmente per la loro tutela<sup>119</sup>. Essi, infatti, «fanno parte del demanio planetario» e «sono patrimonio comune dell'umanità e di tutti gli altri esseri viventi»<sup>120</sup>.

<sup>117</sup> Cass. Civ., SS. UU., sent. 14.2.2011, n. 3665.

<sup>118</sup> In tal senso, particolarmente rilevante è l'art. 54 della Costituzione lituana, in cui si affidano alla «cura» dello Stato l'ambiente naturale, la fauna selvatica e le piante, i «singoli elementi della natura» e le «aree di particolare valore»; lo Stato è altresì tenuto al «loro ripristino ed incremento» e a vietare «per legge» «la distruzione della terra e del sottosuolo, l'inquinamento dell'acqua e dell'aria, l'impatto radioattivo sull'ambiente e l'esaurimento della fauna selvatica e delle piante».

<sup>119</sup> Su tali aspetti, cfr. V. BILARDO, *Aree naturali protette e danno alla biodiversità dopo le riforme costituzionali in materia di ambiente*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 2/2023, pp. 160 ss.

<sup>120</sup> L. FERRAJOLI, *Per una Costituzione della Terra. L'umanità al bivio*, Feltrinelli, Milano, 2022, p. 171, il quale dedica un apposito articolo (l'art. 49) del progetto di Costituzione della Terra a «I beni comuni. Un demanio planetario».

Tanto se rilevanti al di là della «specie», nella loro singolarità, quanto se “beni comuni” data la loro appartenenza a «specie» indispensabili per gli equilibri ecosistemici, un dato appare tuttavia innervare la disciplina giuridica degli animali a seguito della modifica dell’art. 9 Cost.: in quanto partecipi della complessa trama ambientale che ha “rigenerato” il Patto fondativo della Repubblica, gli animali non possono essere considerati *res*<sup>121</sup>, oggetti di cui disporre mediante le griglie escludenti del diritto di proprietà, sol che si pensi a come la tutela dell’«ambiente» costituisca tanto un limite, quanto un parametro cui legge deve indirizzare la produzione e l’intraprendenza economica privata. È vero, la novella costituzionale non ha espressamente riconosciuto gli animali quali «esseri senzienti», né tantomeno ha sancito formalmente l’obbligo di «rispettarli», come pure era stato inizialmente proposto in alcuni disegni di revisione costituzionale. Cionondimeno, l’espressa rilevanza attribuita all’ambiente e alla sua salubrità, oltre che alla sostenibilità della produzione economica, non può che escludere (almeno) dal perimetro delle aree protette qualsiasi attività umana che degradi gli animali a «*res*», ossia che reifichi forme di vita per metterle a disposizione del solo soggetto, l’individuo umano, in grado di appropriarsene legalmente<sup>122</sup>.

<sup>121</sup> Su tali aspetti, cfr. F. RESCIGNO, *I diritti degli animali. Da res a soggetti*, Giappichelli, Torino, 2005.

<sup>122</sup> La modifica coordinata degli artt. 9 e 41 Cost. parrebbe tratteggiare, almeno a livello delle possibilità di sviluppo futuro, una linea evolutiva dei processi giusgenerativi in grado di attuare quella «visione sistemica della vita» cui è approdata la ricerca scientifica. Il riferimento, sul punto, non può che essere al pionieristico lavoro di F. CAPRA - P.L. LUISI, *Vita e natura. Una visione sistemica*, Aboca, Sansepolcro, 2014, i quali hanno evidenziato che «il fattore chiave per una definizione operativa di sostenibilità ecologica risiede nel comprendere che non abbiamo bisogno di inventare comunità umane sostenibili partendo dal nulla, ma possiamo modellarle a partire dagli ecosistemi naturali, che *sono* comunità

In conclusione, tornando a ragionare intorno al profilo delle competenze legislative in materia di aree protette e tutela della fauna selvatica, la rilevanza da esse assunta nell'ambito del patrimonio storico-artistico della «Nazione» (art. 9, c. 2 Cost.) non può che ridondare, conformemente ad altri “luoghi” della Costituzione in cui è invocata la «Nazione», nella predisposizione di tecniche di gestione da elaborarsi al livello più “alto” possibile degli organi di governo, o comunque senza escludere questi ultimi o relegandoli a meri Enti “autorizzatori” delle competenze regionali e provinciali. Ed infatti, l'interesse nazionale orienta la rappresentanza senza vincolo di mandato, proprio al fine di sintetizzare interessi locali in quella legge dello Stato oggi espressamente richiamata dall'art. 9, c. 3 Cost. per la definizione delle

---

sostenibili di piante, animali e microrganismi. Poiché la caratteristica più straordinaria della “organizzazione della Terra” è la sua intrinseca capacità di sostenere la vita, una comunità sostenibile va progettata in modo che i suoi modi di vivere e di lavorare, l'economia, le strutture fisiche e le tecnologie *non interferiscano con la capacità intrinseca della natura di sostenere la vita*. Le comunità sostenibili sviluppano la propria organizzazione di vita nel corso del tempo in continua interazione con altri sistemi viventi, sia umani che non umani. Quindi sostenibilità non significa che le cose non cambino. È un processo dinamico di coevoluzione piuttosto che una situazione statica» (p. 558). Tale dinamicità dei processi evolutivi fatica, troppo spesso, ad essere incorporata nella produzione normativa. Tuttavia, come pure si anticipava, essa parrebbe costituire l'obiettivo cui questa deve tendere a seguito della novella costituzionale del 2022: la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi non può che innervare i processi giusgenerativi, non solo costituendo un limite della discrezionalità dei legislatori e degli operatori economici, ma fungendo da parametro necessario di orientamento e pianificazione. In altri termini, la tutela degli equilibri ecologici deve essere incorporata nelle attività di pianificazione economica, fungendo da limite all'assorbente indifferenza sinora mostrata dall'«economia» e dalla «politica» rispetto alla garanzia delle condizioni di rigenerazione della vita sulla Terra.

forme e dei modi di tutela degli animali. Per non dire del riferimento alla Nazione in quell'art. 11 Cost. che, assieme all'art. 117, c. 1 Cost., impone alla Repubblica il rispetto delle fonti sovranazionali a tutela delle specie rigorosamente protette.

### **7. La possibile modifica della legge-quadro, tra *Garante per la Natura* e parchi soltanto nazionali**

A voler ragionare *de iure condendo* sulla possibile modifica della legge-quadro del '91 al fine di adeguarla al rinnovato ordito (inter-)costituzionale<sup>123</sup> a tutela del bene unitario ambientale, due paiono essere le possibili strategie d'azione.

Da un lato, in stretta aderenza al nucleo duro delle politiche di protezione integrale, istituire un'apposita Commissione indipendente, ossia un'*authority*, cui affidare la funzione di tutela dei particolari interessi collettivi di rilevanza (inter-)costituzionale (*ex artt. 9, 11, 32, 41 e 117 Cost.*) che intersecano la biodiversità e gli ecosistemi presenti in un'area protetta, i quali necessitano di una speciale protezione. Esigenza, questa, che ha peraltro condotto, nella *Giornata mondiale della Biodiversità 2022*, il W.W.F. Italia ad invocare l'istituzione di un apposito *Garante per la Natura*, ossia «una figura di garanzia che (...) possa svolgere funzioni regolatorie, di vigilanza, di controllo e monitoraggio, di accertamento e di risoluzione dei conflitti», «assolutamente coerente con la transizione ecologica e con la riforma costituzionale appena approvata»<sup>124</sup>. Del resto, prevedere forme di gestione affidate

<sup>123</sup> Per una ricognizione delle concrete modalità di applicazione della tecnica interpretativa dell'inter-costituzionalità si veda A. GUSMAI, *Il concetto di famiglia «intercostituzionale»*, in L. MEZZETTI - E. FERIOLI (a cura di), *Giustizia e Costituzione agli albori del XXI secolo*, Bonomo Editore, Bologna, 2017, pp. 173 ss.

<sup>124</sup> Per maggiori ragguagli si veda il sito ufficiale del W.W.F. Italia e la petizione per la costituzione del Garante contestualmente disponibile al

te alle *Linee guida* emanate dall'*authority* vorrebbe dire di fatto realizzare l'«utopia» che, almeno da un ventennio, sembrerebbe costituire l'approdo ultimo della stessa concezione di area protetta, attuando quella «logica esplosiva»<sup>125</sup> da cui pure essa è parsa attraversata.

Dall'altro lato, scartato il modello dell'*authority* in ragione dell'impossibilità di sottrarre il territorio e gli interessi che su di esso insistono alla loro rappresentazione e sintesi politica, si potrebbe immaginare di istituire aree protette “soltanto” nazionali, coinvolgendo gli Enti decentrati nei metodi di relativa gestione, nel rispetto delle preve indicazioni tecnico-scientifiche sulla perimetrazione dell'area e sulle strategie di tutela delle specie protette precedentemente elaborati da organismi assimilabili al *National Park Service* statunitense, o al *Parcs nationaux de France* o, ancora, al *National Parks of England*. È quantomeno curioso, per non dire aberrante dal punto di vista della tutela della biodiversità e degli ecosistemi, che sia proprio l'Italia, paese con il maggior livello di biodiversità in Europa, a non essersi dotata, o, meglio, ad aver dismesso un sistema nazionale di coordinamento delle aree protette, con la conseguenza che la spesso evocata “rete” di aree protette nazionali è ancora ben lungi dall'essere tra-guardata<sup>126</sup>. Nella sua «nuova assiologia compositiva»<sup>127</sup>, il rinnovato art. 41 Cost. parrebbe poi suggerire l'opportunità di unifica-

seguente

link:

<https://www.wwf.it/cosa-puoi-fare-tu/petizioni/chiediamo-un-garante-della-natura/>.

<sup>125</sup> Parla di «logica esplosiva» delle aree protette, «in grado di imprimerle di sé innanzitutto il territorio circostante, ma anche altre aree, altri territori, altri sistemi con cui può mettersi in rete», C.A. GRAZIANI, *Il significato di un'utopia*, in AA.VV., *Un'utopia istituzionale*, cit., p. 31.

<sup>126</sup> Aspetto stigmatizzato da R. GAMBINO, *L'esperienza del pianificato-re*, in AA.VV., *op. ult. cit.*, p. 337.

re il piano per il parco con il piano pluriennale economico e sociale, così da incorporare in un unico documento le esigenze di «conservazione» e «valorizzazione», così da meglio orientare la più ampia pianificazione economico-territoriale delle aree esterne a quelle protette.

La nuova formulazione dell'art. 9 Cost., ed il possibile inquadramento dei parchi e della fauna selvatica nell'ottica dei «beni comuni», pare al contempo imporre una maggiore responsabilizzazione dello stesso Stato-comunità. Ed infatti, la novella costituzionale sembrerebbe richiedere un miglioramento dei «comportamenti umani nelle aree protette», favorendo una legislazione che sanzioni «attività irragionevoli e dannose per gli animali» e «rafforzando, tramite il sistema degli indennizzi e una attenta gestione delle iniziative imprenditoriali, l'equilibrio tra economia e natura»<sup>128</sup>. Ossia, adeguate ed effettive forme di cooperazione tra Enti territoriali ed enti gestori delle aree protette nei procedimenti di approvazione di nuovi impianti infrastrutturali che intersecano le aree protette; incremento del finanziamento pubblico a sostegno di iniziative volte ad introdurre pratiche di gestione dei rifiuti che non compromettano la diffidenza dell'animale verso l'essere umano e, ad un tempo, la diffusione di recinzioni a tutela degli animali da allevamento, la cui mancata adozione dovrà condurre alla negazione o alla sensibile riduzione degli eventuali indennizzi da danni da fauna selvatica (art. 15 legge-quadro) eventualmente invocati<sup>129</sup>. O, ancora, nell'alveo della digitalizzazione dei

---

<sup>127</sup> Così come si è espresso il Consiglio di Stato (sez. VI, sent. n. 8167 del 2022) nella prima pronuncia giurisdizionale fondata sul nuovo art. 41 Cost.

<sup>128</sup> G. COLAIACOMO, *op. cit.*, p. 228.

<sup>129</sup> Su tali aspetti, cfr. ancora G. COLAIACOMO, *op. ult. cit.*, p. 230. Anche G. ROSSI, *Le politiche di sistema: il modello APE*, in AA.VV.,

parchi implementata dal P.N.R.R., implementare attività quali il radiomarcaggio, il radiocollaggio, la legalizzazione dello *spray* anti-orso e, soprattutto, la sensibilizzazione costante della popolazione locale.

Certo, la modifica della legge-quadro nell'attuale temperie politico-culturale che ha persino acconsentito la caccia nelle aree protette, con conseguente apertura di una procedura *EU Pilot* n. 2023/10542 contro l'Italia per violazione della Direttiva Uccelli e del Regolamento europeo 2021/57 che vieta l'utilizzo del piombo nelle zone umide protette dalla Convenzione di Ramsar, appare del tutto irrealistica. Astretta com'è dall'espandersi della pratica venatoria e dall'ancora lontana svolta ecologica della produzione giuridica<sup>130</sup>, l'idea di area protetta rivela così, ancora oggi, le sembianze di un'«utopia»<sup>131</sup>. Per questo non già irrealizzabile, ma implicante una «precomprensione culturale»<sup>132</sup> degli aspetti da essa coinvolti tutt'ora assente. La sola, tuttavia, in grado di indi-

---

*Un'utopia istituzionale*, cit., p. 381, ha sottolineato l'opportunità di superare «il regime dell'indennizzo (...) attraverso appropriate iniziative di prevenzione da mettere in campo da parte degli enti parco».

<sup>130</sup> Tali complesse problematiche sono state indagate soprattutto dalla dottrina comparatista. Cfr., dunque, almeno M. CARDUCCI, *La solitudine dei formanti di fronte alla natura e le difficoltà del costituzionalismo "ecologico"*, in *DPCE online*, Sp-2, 2023, pp. 205 ss. e S. BAGNI, *Diritto della natura nei nuovi costituzionalismi del Global South: riflessi sulla teoria dei formanti*, pp. 153 ss.

<sup>131</sup> Per richiamare l'evocativo titolo dell'opera collettanea AA.VV., *Un'utopia istituzionale*, cit.

<sup>132</sup> «Precomprensione culturale delle problematiche ambientali» che A. GUSMAI, *La tutela costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 154, ritiene «seriamente in linea con il più ampio disegno di democrazia sociale complessivamente tracciato dai Padri costituenti». Ed infatti, tale «precomprensione culturale» sembra peraltro inscritta nello «sviluppo della cultura» che l'art. 9 tratteggia attraverso il riferimento alla «ricerca scientifica e tecnica».

rizzare la produzione normativa verso la responsabile, perché consapevole, limitazione di attività incompatibili con la sopravvivenza di specie rare o in via di estinzione. E, in definitiva, con la tutela di quell'ambiente abitato *anche* dall'uomo, in cui l'«incolto», nel suo apparente disordine, si rivela fonte incessante della diversità di tutte le forme di vita, la cui custodia è affidata alle aree naturali protette<sup>133</sup>.

---

<sup>133</sup> Il tema dell'«incolto», frettolosamente tradotto - anche nel linguaggio giuridico - come «selvaggio», è al centro delle riflessioni di A. FAVOLE, *La via selvatica. Storie di umani e non umani*, Laterza, Roma-Bari, 2024, il quale ritiene che «per capire e raccontare l'umanità occorre (...) tenere bene in conto quella dimensione della vita che chiamiamo “incolto”. Può apparire un proposito stravagante visto che viviamo in un'epoca che alcuni hanno proposto di chiamare “Antropocene”, letteralmente l'epoca degli esseri umani, l'epoca in cui le “culture” trionfano (distruggendo il pianeta). Il modello economico, che alcuni chiamano neoliberale e capitalista, che dall'Europa si è esteso a gran parte del mondo, mira a rendere la Terra un luogo totalmente “coltivato”: un luogo in cui ogni forma di vita, se vuole sopravvivere, deve essere addomesticata, disciplinata, inserita nelle attività e nei progetti dell'essere umano. Una visione - questa - che separa nettamente Cultura e Natura relegando l'incolto in una dimensione fastidiosa, inutile, residuale. D'altra parte, lo stesso termine “incolto” nel suo significato di “trasandato” ha una connotazione negativa». Eppure, sottolinea l'A., «non viviamo su un pianeta completamente addomesticato. L'incolto non è solo minaccia o fastidio. Foreste, praterie, oceani hanno garantito e garantiscono all'umanità una riserva di biodiversità e di potenzialità future. Le specie coltivate vengono dall'incolto e spesso ci ritornano (...). L'incolto è un aspetto del mondo che viviamo e della condizione umana. Non è un caso che alcune società abbiano “sacralizzato” l'incolto, proteggendolo dall'invasività e dall'avidità umana con norme e divieti. Non è un caso che molti riti nelle società umane siano dedicati all'incolto. È in gran parte nell'incolto o nel semi-colto delle foreste e degli oceani che si produce l'ossigeno che respiriamo; è nei greti dei torrenti e nelle forre sotterranee che si accumula l'acqua che beviamo. Abitiamo una o più culture, ma ci rapportiamo inevitabilmente con l'incolto, tutto sommato gli

---

dobbiamo l'esistenza. E anche se non sempre lo riconosciamo, l'incolto ha una *sua* vita, è un assemblaggio di progettualità che prescindono da noi; l'incolto si cura di noi. Noi siamo incolto».





**AMBIENTE  
DIRITTO**

AMBIENTEDIRITTO EDITORE

*Copyright* AD - **AMBIENTEDIRITTO EDITORE** - (Prefisso Editore ISBN 978-88-3360) - Editore: Fulvio Conti Guglia - C.F.: CNTFLV64H26L308W - P.IVA 02601280833 - Cod. Un. 66OZKW1 - Via Filangieri, 19 - 98078 Tortorici ME - (C.C. REA): 182841 - Mob. +39 3383702058 - info (at)ambientediritto.it.

Rivista Giuridica **AMBIENTEDIRITTO.IT** - ISSN 1974-9562 - (BarCode 9 771974 956204) è riconosciuta ed inserita nell'Area 12 - (Classe A) - Riviste Scientifiche Giuridiche. ANVUR: Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (D.P.R. n.76/2010). Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR); Autovalutazione, Valutazione periodica, Accreditamento (AVA); Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN). Repertorio del Foro Italiano Abbr. [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it). - Catalogo (CINECA) - Codice rivista: E197807 - (Codice DoGi:) 9080 - Archivio Collettivo Nazionale dei Periodici ((ACNP)) Codice rivista PT03461393 - Catalogo Nazionale Periodici ((CNP)) Codice Dewey 344.04 - Catalogo internazionale (ROAD), patrocinato dall'UNESCO.