



Nato nel 1960, laureato in Scienze Biologiche nel 1985 (tesi su *Flora e vegetazione di altitudine dei Massicci del Monte Marsicano, Palombo e Godi, Parco Nazionale d'Abruzzo*, rel. Prof. S. Pignatti), dottore di ricerca in ecologia nel 1990 (tesi su *Ecologia e fitogeografia delle praterie di altitudine a Sesleria tenuifolia degli Appennini*, dir. Prof. L. Rossi e Prof. S. Pignatti), specializzato in "Gestione dell'ambiente naturale e delle aree protette" nel 2001 (tesi su *L'impatto dei cambiamenti climatici sugli ecosistemi montani delle aree protette degli Appennini Centrali*, rel. Prof. R. Canullo), laureato in Servizi giuridici nel 2017 (tesi su *Storia della protezione dei valori ecologici in Italia*, relatore Prof. F. Roggero). Funzionario del Corpo Forestale dello Stato dal 1994, coordinatore nazionale del Programma CONECOFOR (CONtrollo ECOsistemi FORestali) dal 1995 al 2009 e della Rete LTER-Italia (Long-Term Ecological Research Network) dal 2006 al 2009. Dal 2009, in servizio in Abruzzo presso il Comando Provinciale del Corpo Forestale dello Stato dell'Aquila, l'Ufficio Territoriale per la Biodiversità dell'Aquila e poi il Reparto Carabinieri Parco Nazionale Majella. Dal 2018, in servizio presso il Reparto Carabinieri Biodiversità di Castel di Sangro (AQ), con il grado di Tenente Colonnello.

## LA PROTEZIONE DEI VALORI ECOLOGICI IN ITALIA

Bruno Petriccione



Camerino  
Università degli Studi  
Museo delle aree protette "Mario Incisa della Rocchetta"  
2018

€ 12,00

# LA PROTEZIONE DEI VALORI ECOLOGICI IN ITALIA

Bruno Petriccione



Camerino  
Università degli Studi  
Museo delle aree protette "Mario Incisa della Rocchetta"  
2018

Collana "L'Uomo e l'Ambiente", Camerino, Università degli Studi, Museo delle aree protette "Mario Incisa della Rocchetta", nuova serie.

1. Petriccione B., *La protezione dei valori ecologici in Italia*, 2018

Redazione: Franco Pedrotti

Impaginazione: Edmir Murrja

Stampa: "H2" Agenzia Universitaria - Camerino (MC)

Copertina

Fioritura di *Doronicum columnae* Ten. nelle praterie mesofile del Gran Sasso d'Italia (foto Bruno Petriccione)

*A Sarah, senza la cui ispirazione e continuo incoraggiamento questo lavoro non avrebbe mai potuto vedere la luce*



## PREFAZIONE

A Bruno Petriccione va riconosciuta la sincerità con la quale vive la sua passione per la natura. Una passione forse, a volte, un po' impetuosa, ma appunto sempre sincera e gratuita. Questa passione l'ha trasfusa, dapprima, nello studio dell'ambiente naturale come biologo, naturalista, botanico; poi, negli studi giuridici, da lui conclusi con successo con la tesi di laurea in Servizi giuridici, che ha steso sotto la mia guida nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Teramo.

Per gli aspetti normativi della protezione dei valori ecologici – questo appunto l'oggetto della sua tesi di laurea, che ora diventa un libro – una buona base di partenza gli veniva dalle sue esperienze professionali maturate negli anni. Certamente, però, Bruno si è dedicato con precisione e rigore alla ricostruzione diacronica degli strumenti messi in campo dall'ordinamento italiano ed europeo per la disciplina delle aree naturali protette e dei siti della rete ecologica Natura 2000. Passo passo, prendendo le mosse dai parchi cosiddetti storici, egli ha illustrato, nelle sue fondamenta specialmente culturali, così come sono andate evolvendosi nel corso di circa un secolo, quella che è una creazione del tutto artificiale del diritto: le aree protette, appunto.

L'operazione si poneva in singolare distonia metodologica con il suo precedente percorso formativo, tutto teso allo studio dei valori ecologici nella loro dimensione naturalistica e fisica, che per definizione non risente di alcun apporto umano. Impegnandosi in un percorso di studi giuridici, Bruno ha, in altri termini, imbracciato le armi di una scienza caratterizzata da uno statuto epistemologico totalmente diverso da quello cui era avvezzo: le armi della critica (veemente, a volte, come è nel suo carattere) dell'ordinamento positivo per il trattamento che ha riservato, e che riserva ancora oggi, alla conservazione di habitat e specie; per le scelte fatte sul punto da leggi vecchie e nuove imperniate sulla nozione di sfruttamento delle risorse naturali per un qualche fine; soprattutto, per le mancate opportunità di cogliere nella dimensione naturale un "ubi" ed un "prius", piuttosto che risorse, servizi, opportunità, sostenibilità.

Proprio quest'ultimo sembra, in effetti, scorrendo il lavoro di Bruno Petriccione che oggi si dà alle stampe, il sugo di tutta la storia delle aree protette: l'emergere lento dell'opzione ecocentrica integrale in atti ufficiali e documenti, così come in parte della cultura giuridica e nella sensibilità comune. Con essa, prendono corpo categorie giuridiche problematiche, per poter accettare le quali sarebbe necessaria, prima di tutto, una rivoluzione antropologica: solo compiuta questa, potremo modificare in modo non occasionale i nostri ordinamenti giuridici nel senso che traspare da qualche convenzione internazionale, o da testi normativi in vigore in taluni stati, Italia compresa.

Senza volerci impegnare in rifondazioni di questa portata – che certamente vanno oltre gli scopi dello stesso autore –, credo che comunque il lavoro di Bruno Petriccione possa servire di stimolo per una riflessione su quel "custodire" (Gn. 2,15) che la nostra civiltà del fare ha cercato di porre in secondo piano rispetto all'"operare": e che invece, prima ancora di quest'ultimo, esprime una condizione del nostro stesso continuare ad esistere nel mondo.

Torricella Sicura, 17 febbraio 2018

Federico Roggero  
(Università di Teramo)



## PREFAZIONE

Nel primo decennio del 1900 il movimento protezionista si era già affermato in Italia con associazioni specifiche e personalità come Rosadi, Falcone, Parpagliolo, Vaccari, Pampanini, Sipari, Ghigi, Miliani ed altri, i pionieri della protezione della natura nel nostro paese.

La richiesta fondamentale era quella di leggi per la tutela della natura nei suoi vari aspetti; la legge per la tutela delle bellezze naturali è del 1922, quella per il suolo del 1923, le leggi istitutive dei primi parchi nazionali (Gran Paradiso e Abruzzo) del 1922 e 1923 rispettivamente.

La grande crisi ambientale scoppiata nel secondo dopoguerra, dal 1945 in poi, ha condotto alla richiesta e all'approvazione di nuove leggi nei vari settori, come quelli dell'urbanistica, del paesaggio (legge Galasso), delle aree protette e delle foreste, tanto per citarne alcune, anche se manca ancora una legge nazionale per la protezione della flora della quale si parla fin dal 1918 e diverse altre leggi che dovrebbero essere prontamente approvate.

In questo libro Bruno Petriccione analizza le leggi ambientali vigenti in Italia spaziando con grande maestria in tre argomenti molto differenti fra loro: la storia della protezione della natura, le risorse naturali e le leggi. Egli ha potuto raggiungere questo risultato per due ragioni: innanzi tutto perché è stato spinto da un grande interesse personale che risale ai tempi della sua gioventù, quando – ancora studente universitario – frequentava i congressi delle società scientifiche come la Società Botanica Italiana e la Società Italiana di Ecologia; inoltre, per la sua ampia e specifica cultura come Botanico (è autore di molte ricerche sulla vegetazione dell'Appennino), per l'esperienza come forestale e per la sua specializzazione in materie giuridiche.

I temi affrontati nel libro sono quelli del paesaggio, delle aree protette, degli alberi monumentali, la Direttiva Habitat e la Rete Natura 2000. Di particolare interesse è il capitolo sulla tutela penale e, di conseguenza, sui delitti ambientali. Ho sentito impiegare per la prima volta questa definizione negli anni '60 dal Professor Edoardo Salzano, con il quale stavo facendo una perizia d'ufficio sulla lottizzazione abusiva della tenuta della Versiliana in Toscana per incarico della Pretura di Pietrasanta, ma egli preferiva parlare di “crimini ambientali”. I crimini ambientali si configurano come azioni dannose per l'ambiente e per gli ecosistemi, che vengono fatti in contrasto con il loro valore oggettivo e con le norme di tutela; sono particolarmente gravi quando sono perpetrati all'interno delle aree protette. I recenti casi del depuratore nella Piana di Pescasseroli (Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise) e del centro sociale nelle marcite di Norcia (Parco Nazionale dei Monti Sibillini) sono due disastri ecologici, due episodi molto gravi per il nostro paese che li ha pemeessi, mentre i relativi Enti Parco e lo stesso Ministero dell'Ambiente poco o nulla hanno fatto per evitarli. La costruzione delle due strutture all'interno di quelle due aree protette non rientra in nessun modo fra le finalità dei parchi nazionali.

Questi penosi e frequenti fatti, che avvengono dentro e fuori le aree protette, dimostrano che – anche se una determinata area è protetta per legge - non è garantito che sia conservata nella sua integrità originaria. La legge protettiva è essenziale e nulla si potrebbe fare senza di essa, purché l'ambiente venga mantenuto e non vi siano infrazioni che rimangono impunte e non vengano ammesse “deroghe” di nessun genere, neppure quelle paventate proprio in questi giorni nel territorio del Parco Nazionale dei Monti Sibillini, colpito dal terremoto.

Di fronte alla continua degradazione che colpisce ovunque, agli abusi, ai tentativi in



atto di peggiorare le leggi esistenti (come la legge quadro sulle aree protette), alla perdita di quella cultura naturalistica e protezionistica del tempo dei pionieri della protezione della natura, non sono capace di trattenermi e sento la necessità di esprimere il mio disappunto, per quel tanto che può valere.

In tale contesto il libro di Bruno Petriccione acquista un particolare significato perché richiama l'attenzione, come risulta evidente già nel titolo, sul valore ecologico dei beni naturali e sulla necessità della loro protezione.

Dobbiamo essere grati a Bruno Petriccione per questo suo libro nel quale affronta il problema della tutela dei beni ambientali e del loro valore con uno stile improntato a fiducia e ottimismo, anche se è ben conscio delle difficoltà esistenti, e con un atteggiamento deciso e determinato, che è anche quello che caratterizza la sua vita.

Camerino, 11 ottobre 2018

Franco Pedrotti  
(Università di Camerino)

## PRESENTAZIONE

*“E’ solo per un eccesso di vanità ridicola  
che gli uomini si attribuiscono un’anima di  
specie diversa da quella degli animali”  
(VOLTAIRE)*

Eco-giurista? Giuri- ecologo? Chi è costui? L’*ecogiurista* ormai esiste, è una figura riconosciuta, così come da tempo si è affermato l’ingegnere ambientale, il fisico ambientale e l’architetto del paesaggio. Insomma, tutti cercano ormai di invadere il campo dell’ecologia, che certo è la casa di tutti, ma che proprio per questo andrebbe forse trattata con più rispetto e soprattutto con più modestia. Perché solo l’ecologo può essere in grado di percepire, spesso solo di immaginare, quasi sempre con grande fatica, la complessità degli ecosistemi, con le incredibili connessioni funzionali tra le specie ed il loro habitat. E quindi, mi sono detto, perché anche gli ecologi non possono invadere gli altri campi del sapere, con le gambe ben piantate sulla terra e la mente proiettata sulle sovrastrutture umane, prima fra tutte le costruzioni giuridiche poste a tutela di ecosistemi e specie? Ed è quello che ho fatto, ho cercato di inventare la nuova figura del *giuriecologo*.

Con una laurea in Biologia alla Sapienza di Roma, un dottorato di ricerca in Ecologia a Parma ed una specializzazione (con Franco Pedrotti) in Gestione dell’ambiente naturale e delle aree protette a Camerino, nel 2013 mi sono lanciato nel corso di laurea in *Servizi giuridici* della Facoltà di Giurisprudenza di Teramo. Ed è stata una bellissima avventura, cui forse non sarei mai arrivato se non vi fossi stato spinto da chi mi voleva veramente bene. Un’avventura alla quale mi ha condotto l’esigenza di acquisire gli strumenti per assicurare un’effettiva protezione, in forza di legge, a quel poco di natura che ancora resiste integro in Italia. Convinto che solo l’ecologo può percepire appieno il grido di dolore di ecosistemi e specie sfruttati e violentati dall’uomo oltre ogni limite di presunta sostenibilità. Convinto che solo un *giuriecologo* possa immediatamente individuare gli strumenti giuridici appropriati per contrastarne il deterioramento e la progressiva distruzione ad opera di chi agisce contro “un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto” (come definisce l’ambiente, solennemente, la Corte costituzionale).

E questi strumenti esistono, forti ed efficaci: sono norme di rango *paracostituzionale*, a volte addirittura *norme interposte* tra la nostra Costituzione e le leggi ordinarie, molto spesso norme dell’Unione Europea o da queste direttamente derivate. Ma sono norme troppo poco spesso applicate, per ignoranza o, peggio, insipienza o accondiscendenza con i poteri corrotti.

In questi anni, ho poi subito profonde trasformazioni. Nel 1994 ero un neo-funzionario biologo del Corpo Forestale dello Stato, per oltre quindici anni ho promosso, dato impulso e coordinato il più vasto programma di ricerche ecologiche a lungo termine sulle foreste e sugli altri ecosistemi italiani, in stretto coordinamento con analoghi programmi europei e mondiali. Poi il mio Abruzzo mi ha chiamato ed il vecchio motto “pensare globalmente, agire localmente” mi ha condotto a scontrarmi con i concreti problemi di tutela dell’ambiente nella regione con i più elevati valori di biodiversità di tutta l’Europa. Ed ho capito che le conoscenze scientifiche non bastavano, per evitare di perdere i nostri preziosi ecosistemi di montagna. Ho capito che era necessario fare un passo avanti, divenire quindi davvero un *giuriecologo*, sogno che si è infine realizzato nel 2017, quando sono entrato a far parte dell’Arma dei Carabinieri con tutte le carte in

regola, con il grado di Tenente Colonnello. E mi sono messo di nuovo al lavoro, a testa bassa, in un Reparto dedicato proprio al controllo della protezione dell'ambiente. E anche qui, nonostante le resistenze, nonostante le ostilità, nonostante tutto, l'irresistibile tentazione di fare il mio dovere ha prevalso ed ho continuato a battere la testa contro il muro, senza per questo (ancora) rompermela, sperando che sia il muro a cedere, prima o poi, così come mi disse una volta, affettuosamente, il mio grande maestro Sandro Pignatti.

Roccacaramanico, 31 gennaio 2018

Bruno Petriccione

## 1. LE FONDAMENTA DELLA PROTEZIONE DELLA NATURA IN ITALIA

La “Relazione Sipari” (SIPARI, 1926) costituisce un prezioso documento per comprendere le impostazioni culturali diffuse in Italia agli inizi del secolo scorso in merito ai primi fermenti del movimento per la protezione della natura e alla nascita delle prime aree protette. Per la prima volta, accanto ad un inedito tentativo di analisi scientifica dei valori ecologici del nascente Parco Nazionale d’Abruzzo, si tenta una sintesi tra le esigenze di protezione di tali valori e quelle di sviluppo del turismo. Preso atto che, con la fine dell’economia legata alla pastorizia transumante e le connesse attività tradizionali dell’ambiente montano appenninico, l’unica via di sopravvivenza delle comunità dell’Appennino interno sarebbe stata quella di puntare sullo sviluppo delle attività turistiche, l’istituzione di aree protette di importanza nazionale appare come una scelta intelligente e visionaria, almeno per quei tempi. Nella relazione, seppur con i toni retorici ed enfatici tipici dell’epoca, Sipari dichiara chiaramente che l’obiettivo fondamentale dei primi organi di gestione del Parco d’Abruzzo è *“apportare la luce della civiltà ed il benessere tra quelle montagne”*. Così l’esistenza del parco non dovrebbe *“arrecare, senza adeguati compensi, diminuzioni di redditi o limitazioni di comodità, o, peggio ancora, limitazioni nei diritti di usi civici”* alle popolazioni ivi residenti.

Nella relazione si trovano già, seppure ancora in embrione, alcuni dei presupposti delle moderne politiche di conservazione della natura, avviate con tenacia dai protagonisti del movimento protezionista che si sviluppò e fu attivo nei primi trent’anni del secolo scorso. Obiettivo perseguito e raggiunto da questo movimento fu proprio l’istituzione dei primi parchi nazionali, grazie ad un particolare clima di fervore culturale che si diffuse negli anni ’10 del Novecento.

Una parte importante della relazione è dedicata al tentativo di coniugare protezione della natura e promozione delle attività ricettive e ricreative, in quanto l’una stimolo delle altre. In polemica con il presidente del Touring Club Italiano (Luigi Vittorio Bertarelli) e con il Comitato nazionale per la difesa dei monumenti e dei paesaggi italiani (che tendevano a distinguere tra “parchi di finalità scientifica” e “parchi di finalità turistica”, riprendendo anche l’idea della zonazione di Ercole Sarti, *vedi oltre*) Sipari nega che le attività turistiche possano disturbare la sopravvivenza dei rari e preziosi orsi bruni marsicani (già allora sull’orlo dell’estinzione), accreditando la tesi secondo la quale questi animali sarebbero del tutto abituati alle attività tradizionali silvo-pastorali e quindi non avrebbero difficoltà a tollerare anche quelle turistiche. Questo approccio sconta la consuetudine dell’Autore, inveterato montanaro e cacciatore, alla pratica della caccia, da sempre esercitata anche sull’orso, che lo porta subito a contraddirsi quando afferma che gli orsi *“si nascondono ancora in non molti numerosi rappresentanti, specialmente nella zona selvaggia dei monti”*.

Fin da quel periodo, si mise a confronto il modello di protezione “integrale” di tutto il territorio (prendendo come modello il Parco Nazionale Svizzero) con quello italiano di protezione a tutela diversificata, basata sul concetto di zonazione (molti anni dopo ripreso e consolidato con la legge n. 394/1991). Il Parco Svizzero era stato istituito pochi anni prima, nel 1914, attraverso la fondazione della Lega Svizzera per la Protezione della Natura, allo scopo di porre freno alla progressiva accessibilità del mondo montano e alla crescente industrializzazione, riservando almeno una parte di territorio al libero sviluppo della natura, senza alcun disturbo da parte dell’uomo. In Italia si pensava, invece, ad un parco suddiviso in due “zone” (pensiero ben riassunto da Ercole Sarti nel 1918 con un corposo articolo apparso sulla rivista del Touring Club Italiano “Le vie d’Italia”): una

zona “parco” a tutela integrale ed una di “riserva” con una particolare regolamentazione di ogni attività di rilievo, ma senza nessun divieto assoluto, caccia compresa. Il primo atto del direttorio provvisorio del Parco Nazionale d’Abruzzo, nel 1922, fu addirittura l’istituzione di un premio per ogni lupo adulto ucciso, con il pretesto di salvaguardare camosci ed orsi dal predatore. L’intero territorio della zona “parco”, preso in affitto dall’ente parco, avrebbe dovuto avere una tutela rigorosa e totale, come nelle attuali “zone A” dei parchi nazionali, inclusi i divieti di utilizzazione forestale, di pascolo e di caccia (anche nel caso di “animali nocivi e dannosi”), al fine di ripristinare *“il sapiente equilibrio dalla natura disposto”*: insomma, incredibilmente per quei tempi, una reale tutela dei valori e degli equilibri ecologici, a decenni di distanza dall’irrompere dei concetti dell’ecologia nella gestione del territorio e delle risorse naturali. La zona di “riserva”, invece, avrebbe dovuto vedere, accanto a “limitazioni parziali nella utilizzazione” (compensate con opportuni risarcimenti), investimenti volti a favorirne lo sviluppo socioeconomico ed in particolare il turismo. Secondo Sipari, in questo territorio *“la caccia al lupo, all’aquila e alla volpe doveva lasciarsi individualmente consentita, e, occorrendo, premiata, o organizzata anche per iniziativa dell’ente parco”*. Grazie a questa intuizione, con il miraggio dello sviluppo turistico fu possibile convincere le amministrazioni e le comunità locali ad approvare l’istituzione del Parco Nazionale d’Abruzzo (avvenuta nel 1922) sui territori di loro competenza, pari a 12.000 ettari, superando *“pregiudizi inveterati e debellando multiformi interessi difesi con disperato accanimento”*. Anche se, occorre ammetterlo con amarezza, il prezzo di questo consenso così difficilmente ottenuto fu comunque molto alto: infatti, con un’operazione degna dei migliori politici d’oggi, l’area destinata ad un regime di stretta tutela come “parco” (15.000 ettari previsti) fu declassata di fatto a “riserva” (in termini di regime di tutela) e ridotta a 12.000 ettari (anche se denominata “parco nazionale”), mentre una superficie contigua di 40.000 ettari (destinata originariamente a divenire zona di “riserva” del parco nazionale) fu “protetta” solo parzialmente con l’istituzione del “Consorzio per la Condotta Forestale Marsicana” (equivalente alle moderne “zone di protezione esterna” o “aree contigue” dei parchi nazionali). L’obiettivo di promuovere il turismo fu quindi inserito tra gli scopi fondamentali dell’istituzione del parco e furono promessi contributi finanziari per la realizzazione di rifugi ed alberghi, lo sviluppo di campagne pubblicitarie (chiamate, con termine dell’epoca, “propaganda”), il miglioramento della viabilità e il rimboschimento delle aree disboscate.

Ma non fu questo un mero espediente per convincere le riottose comunità locali: leggendone la relazione, sembra proprio di capire che per Sipari i valori ecologici siano un semplice spunto per richiamare flussi turistici e convogliare così nel territorio del parco risorse economiche altrimenti ad esso precluse. Infatti, nella relazione decine e decine di pagine sono dedicate a grandi e piccoli progetti per la valorizzazione turistica dell’area: infrastrutture di accesso ferroviario e viario come la realizzazione dell’autostrada Roma-Napoli via Cassino (!) o la rotabile Villavallelonga – Pescasseroli in una delle aree più intatte del parco (per fortuna mai realizzata), avveniristiche teleferiche per offrire nuove vie di collegamento dalla Marsica al parco (anch’esse per fortuna mai realizzate), iniziative (queste efficacemente realizzate) come un grande campeggio scout con ben 600 presenze in un solo mese nel cuore del parco, nonché l’eccezionale accoglienza riservata all’escursione nazionale del Touring Club Italiano con *“una interessantissima mostra dei prodotti del parco, nella quale figurarono splendide pelli di orsi, di camosci, di capri, di lupi, di tassi, di lontre e di altri campioni della fauna, conciate per uso di tappeti e con la*

*testa naturalizzata, nonché prodotti della flora e delle industrie boschive locali*". I migliori valori ecologici del parco, insomma, ridotti ad un macabro campionario di merce esibita come trofei della cultura, non proprio ecologica, dell'epoca. E poi, l'intendimento di contribuire al finanziamento della costruzione di *"grandi alberghi da far sorgere lì dove l'isolamento e le bellezze naturali ne consigliano l'ubicazione, nel centro dei boschi"*, iniziativa purtroppo tristemente realizzata alcuni decenni dopo, negli anni '60, con infinite polemiche e inconcludenti strascichi giudiziari. Il lavoro di propaganda del parco, infine, era tutto impostato sul concetto di dominio dell'uomo sulla natura: attraverso, ad esempio, la pianificazione di filmati *"per ritrarre le vicende di una serie di caccie all'orso ed al camoscio"*, inclusa *"una grandiosa battuta all'orso alla quale avrebbero dovuto partecipare ben otto apparecchi di presa e varie centinaia di persone"*. Se per fortuna queste sciagurate iniziative non furono mai attuate solo a causa di avverse condizioni meteorologiche, gli operatori incaricati dall'ente parco riuscirono però a filmare *"un'aquila nel nido col pulcino, e la perigliosa discesa di un capraio a mezzo di corda per impossessarsi dell'aquilotto, che vive nel giardino zoologico del parco a Pescasseroli"*. Azioni inammissibili, con tutta evidenza, persino a quell'epoca, in qualsiasi area protetta degna di questo nome.

Il Consorzio per la Condotta Forestale Marsicana, poi, fu costituito tra l'Ente Autonomo del Parco Nazionale d'Abruzzo ed i sei Comuni interessati, affidandogli *"il governo e la gestione tecnica dei boschi e dei pascoli"* presenti su una superficie di 40.000 ettari, assicurandone la conservazione, la rinnovazione e la ricostituzione. Nulla di più, quindi, che una gestione ottimale delle risorse naturali a fini produttivi, non certo con l'obiettivo della conservazione degli inestimabili valori ecologici ivi presenti.

In conclusione, l'obiettivo fondamentale dell'istituzione del Parco d'Abruzzo, e dei parchi in generale, secondo Sipari, non era la conservazione di specie ed ecosistemi e quindi dei preziosi valori ecologici che il nostro Appennino ancora conservava, bensì quello, apertamente dichiarato, di *"portare la civiltà sulle montagne"* attraverso le attività turistiche ed educative. Lo scopo della *"protezione dei monumenti naturali e relativi sussidi di ricerca scientifica"* era considerato soltanto un *"complemento di civiltà"*. Nella relazione, si dichiara candidamente che l'intento iniziale era di creare una semplice riserva di caccia per l'orso e il camoscio, ma poi si pensò al parco in quanto, con la stessa spesa, si sarebbero ottenuti anche notevoli benefici economici grazie allo sviluppo delle attività turistiche.

L'obiettivo di salvaguardare orsi e camosci è visto quasi esclusivamente come la valorizzazione di un'attrazione turistica: infatti, nella relazione è scritto chiaramente che *"il Parco d'Abruzzo non è una riserva assoluta di tutte le specie animali e di piante, come ad esempio il parco svizzero"*, che *"non è il caso di bizantineggiare sulla distinzione di animali utili e nocivi, né sull'equilibrio di natura e sull'armonia tra i diversi organismi"* e che *"il lupo, come del resto la volpe, è il nemico anche del parco"*.

Sulla stessa linea si pongono i lauti premi in denaro corrisposti dall'Ente per l'uccisione di lupi, volpi ed aquile reali, nonché i piani per estendere tali incentivi anche alle uccisioni di gatti selvatici, martore, faine, puzzole, lontre e perfino scoiattoli, giungendo a teorizzare la "distruzione sistematica" (così definita nella relazione) di questi animali (giudicati "nocivi ai piccoli dei camosci e alla selvaggina stanziale") ed arrivando persino ad acquistare tagliole e bocconi avvelenati "da rivendere a prezzo di costo a coloro che intendano dedicarsi a tale distruzione", facendo "agire anche personale dell'Ente, a tale bisogna istruito".

A differenza del Parco Nazionale Gran Paradiso, la cui legge istitutiva poneva divieti assoluti di caccia e raccolta per tutte le specie, nel caso del Parco Nazionale d'Abruzzo all'ente parco fu affidato così il potere discrezionale di autorizzare la caccia e la raccolta di qualsiasi specie e persino dell'orso. Tanto che solo un anno dopo, introducendo finalmente il divieto di caccia all'orso in tutto il territorio italiano e durante tutto l'arco dell'anno, il R.D.L. del 1° maggio del 1924 faceva salvo il Parco Nazionale d'Abruzzo e i terreni limitrofi, ove l'ente parco poteva "autorizzarne la cattura e l'uccisione".

Prima di Sipari, ai primi del '900, il tema della protezione dei valori ecologici era stato impostato, su basi ben più rigorose, dalle prime associazioni del settore (Associazione nazionale per i paesaggi e per i monumenti pittoreschi d'Italia, Lega nazionale per la protezione dei monumenti naturali, Società *Pro Montibus et Sylvis*) e scientifiche (Società Botanica Italiana, Unione Zoologica Italiana). Già nel 1914, due eminenti naturalisti italiani, lo zoologo Alessandro Ghigi e il botanico Pietro Romualdo Pirota, avevano proposto l'istituzione di una vasta area protetta sull'Appennino Centrale (estesa dal Sirente alla parte meridionale della Majella e dei Monti Pizi, attraverso l'attuale Parco Nazionale d'Abruzzo con tutta la sua area contigua), con un'incredibile estensione di 173.000 ettari (superiore anche a quella del più grande parco oggi esistente in Italia Centrale, quello del Gran Sasso e Monti della Laga, con i suoi 150.000 ettari), con il fine esclusivo di proteggere specie rare e minacciate di estinzione (innanzitutto l'orso marsicano e il camoscio d'Abruzzo) ed i loro habitat. La proposta, basata sulle informazioni scientifiche allora disponibili ed elaborata poi da una Commissione interministeriale prima dello scoppio della prima guerra mondiale, prescindeva da ogni coinvolgimento delle comunità locali o da intenti di valorizzazione turistica del territorio: per questo non fu accolta, ma costituì la molla iniziale perché Sipari potesse ottenere, a guerra finita e dopo appena cinque anni, l'istituzione del Parco Nazionale d'Abruzzo, su una superficie però di soli 12.000 ettari, pari cioè a meno di un decimo di quella inizialmente proposta e con un regime di protezione molto inferiore a quello inizialmente proposto da Pirota e Ghigi. Ed il parco nacque dunque viziato da presupposti e scopi davvero poco protezionistici. Infatti, tra le molte azioni per dare concretezza all'istituzione del parco e per passare quindi dalle parole ai fatti (*"il parco non è fatto, il parco è istituito"*), Sipari ne elenca ben quattordici necessarie, quasi tutte rivolte alla promozione turistica dell'area. Solo in due casi su quattordici si tratta di azioni volte alla diretta protezione della natura: (1) *"proteggere e moltiplicare i grossi mammiferi (orsi e camosci)"* e (2) *"aumentare la selvaggina nel parco"*, ma con il solo scopo di *"rendere proficue le partite di caccia fuori dei confini del parco"*!

Erano quindi presenti due approcci e due diverse anime del movimento per la protezione della natura (PICCIONI, 1999): una di tipo "naturalistico -scientifico" e un'altra "turistico-modernizzatrice". La prima, rappresentata da Ghigi e Pirota, era tesa dichiaratamente alla tutela delle specie e degli habitat come valori in sé e fu raccolta dalle società scientifiche (botanica e zoologica) e successivamente dal WWF. La seconda, con Sipari e Bertarelli, vedeva invece nella tutela delle bellezze naturali "un elemento di modernizzazione civile e di valorizzazione di risorse eminentemente economiche, soprattutto in un'ottica di promozione del turismo" e trovò sbocco soprattutto nel Touring Club Italiano e nell'Associazione per il movimento dei forestieri. In sostanza, mentre l'idea di Parco Nazionale di Sipari era quella di una riserva di caccia a beneficio del turismo, l'impostazione "naturalistico-scientifica" mirava "a qualcosa di più elevato, alla conservazione cioè dell'intera fauna italiana, rappresentata da animali utili e animali

nocivi, perché per lo scienziato, e in generale per chi ama veramente la natura, non può sembrar giusto che per salvare una specie se ne distrugga un'altra" (VACCARI, 1912).

La Commissione interministeriale istituita nel 1913 allo scopo di studiare le modalità di istituzione del Parco Nazionale d'Abruzzo produsse documenti di grande valore e assolutamente all'avanguardia. La Commissione era costituita da Luigi Parpagliolo (del Ministero della Pubblica Istruzione), Ercole Sarti (del Ministero dell'Agricoltura) e Romualdo Pirotta (botanico). Se prima della Guerra fu prodotto soltanto un opuscolo divulgativo sui valori ambientali presenti nel territorio del futuro Parco (ad opera di Pirotta), a guerra conclusa PARPAGLIOLO (1918) e SARTI (1918) pubblicarono importantissimi saggi sulle maggiori riviste del Ministero della Pubblica Istruzione (Nuova Antologia) e del Touring Club Italiano (Le Vie d'Italia), nei quali proponevano l'istituzione di un parco nazionale sul modello dell'appena costituito Parco Nazionale Svizzero, ma con una "zonazione" tutta italiana che consentisse "limitazioni maggiori o massime" da graduare a seconda del territorio considerato: si progettava una superficie protetta di circa 160.000 ettari, comprendente bel 42 Comuni, con un'area "parco" a tutela rigorosa di 15.000 ettari ed un'area di "riserva" di 145.000 ettari a tutela meno stretta e con incentivi alle attività turistiche. In questi mirabili lavori, gli Autori mostrano di aver già compreso uno dei concetti base dell'ecologia, e cioè che non si possono proteggere efficacemente specie animali o vegetali senza proteggere anche le interazioni tra queste ed i loro habitat: vi si parlava così di "azione scambievole tra tutte le piante autoctone e gli animali, come una grandiosa *biocenosi*". E pure pochi anni dopo, con lo zoologo Lino Vaccari, si immaginava "una immensa regione dove sia possibile la conservazione integrale degli elementi naturali" ove "*possa agire solo la natura coi suoi complicati rapporti tra esseri viventi ed ambiente*" (VACCARI, 1921). La felice idea della pianificazione dei parchi attraverso una "zonazione" a tutela decrescente, disegnata in base alle conoscenze ecologiche e sulla base della destinazione d'uso del relativo territorio, fu ripresa trent'anni dopo, nel 1951 e poi nel 1955, da Paolo e Renzo Videsott (PEDROTTI, 2009, 1998), per poi trovare finalmente un'efficace base giuridica, a distanza di quasi un secolo dalla sua prima formulazione, nella legge-quadro sulle aree protette del 1991.

## **2. I PARCHI NAZIONALI "STORICI" (GRAN PARADISO, ABRUZZO, CIRCEO, STELVIO, CALABRIA)**

Se il Parco Nazionale d'Abruzzo fu istituito partendo dall'allarme suscitato, fin dall'inizio del secolo XX, dall'abolizione della riserva di caccia reale con i conseguenti gravi pericoli per l'orso e il camoscio, nel caso di quello del Gran Paradiso la proposta operativa venne direttamente dal desiderio del Re, espresso nel 1919, di mettere a disposizione della collettività e della ricerca scientifica la sua maggiore riserva di caccia alpina.

Comunque sia, il modello applicato nell'istituzione dei primi due parchi nazionali, Abruzzo e Gran Paradiso, nelle poche settimane a cavallo tra il 1922 e il 1923, è stato molto diverso da quello adottato per i due parchi istituiti nel biennio 1934-1935, quelli del Circeo e dello Stelvio. Mentre i primi due sorsero fondamentalmente sulla base di iniziative popolari (in particolare, notabili e uomini di cultura, con l'accordo delle comunità locali delle quali erano parte) e con organismi di gestione realmente autonomi e



democratici, gli altri due furono istituiti direttamente dallo stato centrale e consegnati fin dall'inizio alla gestione di organismi statali. Stessa sorte ebbe il piccolo e frammentato Parco Nazionale della Calabria, istituito solo molto più tardi, nel 1968. I primi due parchi hanno costituito fin dall'inizio del secolo scorso eccezionali tentativi di gestione rigorosa e scientificamente fondata (nonostante le premesse teoriche di cui al paragrafo precedente e che si trovano compendiate nella "Relazione Sipari"), fino allo scioglimento dei rispettivi enti autonomi di gestione, avvenuta nel 1933 a favore dell'Azienda di Stato per le Foreste Demaniali. Nei primi dieci anni della loro attività, infatti, sono state intraprese decise iniziative volte a promuovere lo sviluppo delle attività turistiche, proteggendo però allo stesso tempo almeno le specie più rare ed i loro habitat.

Per gli altri tre parchi, invece, fin dall'inizio le Autorità centrali hanno esercitato un controllo totale dei territori (quasi sempre di proprietà del Demanio dello Stato), senza tener conto delle esigenze delle comunità locali, poste ai margini (e non solo in senso geografico) delle relative aree protette. Dagli anni '30 agli anni '50-'70, la gestione dei primi cinque parchi nazionali italiani è stata affidata alle Autorità Forestali (in particolare, all'Azienda di Stato per le Foreste Demaniali, ASFD, prima con la Milizia Forestale e poi con il Corpo Forestale dello Stato), che hanno spesso agito come una vera e propria "*casta di Mandarini, incompetenti ed ostruzionisti*" (SIEVERT, 2000), rivelandosi quasi sempre miopi e scarsamente sensibili alla tutela dei valori ecologici in quanto tali: come ha ben espresso PICCIONI (1999), queste Autorità hanno reciso "l'ultimo, prezioso cordone ombelicale con il mondo della scienza, dell'associazionismo e delle società locali; di un parco nazionale, le nuove riserve avranno infatti a lungo soltanto il nome, limitandosi alla gestione forestale ordinaria".

Nonostante che nel 1952 fosse stato ricostituito almeno l'Ente Autonomo del Parco Nazionale d'Abruzzo (soppresso durante il periodo fascista), nel 1969 il botanico conservazionista Franco Pedrotti scriveva ancora che "*l'azione di conservazione esercitata dai quattro parchi italiani è stata più o meno efficace soltanto nei riguardi della fauna*", mentre "*appare evidente che in pratica i quattro parchi sono del tutto inefficaci nei riguardi della conservazione del territorio e dell'ambiente*" (PEDROTTI, 2004). L'ASFD aveva di fatto "*ridotto alla paralisi i parchi nazionali affidati alla sua gestione*" (GRAZIANI, 2016). Infatti, negli anni del boom economico, come scrive ancora Pedrotti nel 1969, nei parchi nazionali era "*tutto un fiorire di iniziative turistiche con la costruzione di alberghi e villette e nuove strade per il soggiorno estivo e con l'impianto di piste, seggiovie e alberghi per sciare durante la stagione invernale*". Lo stesso autore conclude che "*il parco nazionale non è un posto per impiantarvi alberghi, piste e seggiovie, quindi queste strutture devono stare necessariamente fuori dal suo territorio*" (PEDROTTI, 2004).

Nel caso del Parco Nazionale d'Abruzzo, fu solo a partire dai primi anni '70 che, sulla spinta di Italia Nostra (costituita nel 1955) e del WWF (costituito nel 1966) e con l'avvento alla sua direzione di Franco Tassi, venne finalmente posto un argine alla speculazione edilizia e quindi alla distruzione del Parco (PEDROTTI, 1988; SIEVERT, 2000). Andò meglio nel caso del Parco Nazionale del Gran Paradiso, grazie all'incisiva azione di Renzo Videsott (il promotore, nel 1948, del Movimento Italiano per la Protezione della Natura), che riuscì a salvare quel parco dall'oblio e a divenirne il direttore dal 1948 al 1969.

### 3. IL RICONOSCIMENTO DEI VALORI ECOLOGICI E PAESAGGISTICI NELLA COSTITUZIONE

Secondo l'art. 9, comma 2, della Costituzione, la tutela del paesaggio è uno dei principi fondamentali dell'ordinamento. Il concetto di "paesaggio", legato ad una visione prettamente estetica della natura, ha progressivamente assunto il carattere più globale di "ambiente" (CERUTI, 1993), in base ad una interpretazione evolutiva scaturita da ampio dibattito e da approfondita elaborazione dottrinale e giurisprudenziale. Infatti, nelle sentenze n. 391/1989 e n. 430/1990 la Corte costituzionale stabilisce che la tutela del paesaggio "va intesa nel senso lato della tutela ecologica" e della "conservazione dell'ambiente". Più di recente, nelle sentenze n. 367/2007 e n. 199/2014, la Corte ha confermato questa interpretazione, stabilendo che "il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente" e che "la conservazione ambientale e paesaggistica, valore primario e assoluto" spetta alla cura esclusiva dello Stato.

Secondo l'art. 117, comma 2, lettera s), lo Stato ha competenza esclusiva nella legislazione riguardante "la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema": per la prima volta, con la riforma costituzionale del Titolo V del 2001, il concetto ecologico di "ecosistema" trova così posto nella Costituzione della Repubblica, anche se non risulta ben chiaro quale sia la differenza tra le nozioni di "ambiente" e quella di "ecosistema". Secondo parte della dottrina, si tratterebbe di endiadi (COLAVECCHIO, 2005); altri hanno sostenuto invece trattarsi di concetti distinti, in quanto parlando di ambiente ci si riferirebbe soprattutto all'habitat delle comunità umane mentre per ecosistema si intenderebbe "la conservazione della natura come valore in sé" (BELLOCCI & PASSAGLIA, 2009) o la definizione ecologica di relazioni tra i diversi organismi (CIVITARESE, 2004). La Corte costituzionale, con sentenza n. 12/2009, ha infine abbracciato quest'ultima interpretazione.

Il concetto di "ambiente" è stato più volte oggetto dell'attenzione della Corte costituzionale. Così, nella sentenza n. 210/1987 si afferma che "l'ambiente comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale" e nella sentenza n. 641/1987 l'ambiente viene definito "bene immateriale unitario". Nella sentenza n. 179/1999, la Corte definisce intere categorie di "beni di interesse pubblico estrinseco e di carattere generale", riconoscendo che occorre imporre vincoli al loro godimento da parte dei privati, anche senza per questo corrispondere loro alcun indennizzo (SCOCA, 2015). Tra tali beni possono senz'altro annoverarsi quelli di rilevanza ambientale vincolati in forza del D.lgs. n. 42/2004 ("Codice dei beni culturali e del paesaggio" o "Codice Urbani").

Nelle sentenze n. 407/2002 e n. 536/2002 la Corte legge la tutela costituzionale dell'ambiente e dell'ecosistema non come una semplice materia ma come un valore costituzionalmente protetto, che necessita quindi di una disciplina unitaria volta a garantire "la conservazione della flora e della fauna su tutto il territorio nazionale". In tal senso, la legge n. 157/1992 sulla caccia viene letta come normativa posta a protezione dell'ambiente e dell'ecosistema (quindi di competenza esclusiva dello Stato), che è un valore prioritario rispetto all'esercizio venatorio. Infatti, nella stessa legge n. 157/1992 (art. 1) è chiaramente indicato che "la fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelata nell'interesse della comunità nazionale e internazionale". Quindi non esiste un ipotetico "diritto di caccia", in quanto "l'interesse della conservazione del

patrimonio faunistico è stato più volte riconosciuto come prevalente” (sentenze Corte costituzionale n. 1002/1988, n. 35/1995, n. 169/1999 e n. 536/2002). Nell’importante sentenza n. 378/2007, la definizione di ambiente come valore costituzionalmente protetto viene affiancata da una definizione dai contenuti davvero rivoluzionari, più “materiale” e soprattutto ecologicamente ben fondata: la Corte afferma infatti che “si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia della qualità e degli equilibri delle sue singole componenti” e che “oggetto di tutela è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra quest’ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via”. La Corte, infine, con sentenza n. 145/2013, ribadisce che “la competenza affidata in via esclusiva allo Stato dall’art. 117, comma 2, lettera s) Cost. riguarda l’ambiente nella sua interezza, in quanto entità organica, che inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto”.

I riflessi sulla gestione del territorio degli importanti pronunciamenti della Corte sul tema sono molto rilevanti. Si pensi solo alle conseguenze di quanto disposto con sentenza n. 105/2008 in materia di boschi e foreste: secondo la Corte, “caratteristica propria dei boschi e delle foreste è quella di esprimere una multifunzionalità ambientale, oltre ad una funzione economico-produttiva. Si può dunque affermare che sullo stesso bene della vita, i boschi e le foreste, insistono due beni giuridici: uno ambientale ed uno patrimoniale. Sotto l’aspetto ambientale, i boschi e le foreste costituiscono un bene giuridico di valore primario e assoluto. Ne consegue che la competenza regionale in materia di boschi e foreste, la quale si riferisce certamente alla sola funzione economico-produttiva, incontra i limiti invalicabili posti dallo Stato a tutela dell’ambiente e che, pertanto, tale funzione può essere esercitata soltanto nel rispetto della sostenibilità degli ecosistemi forestali”. Insomma, i boschi e le foreste, e con loro tutti gli ecosistemi ed i valori ecologici che custodiscono, sono “un bene giuridico di valore primario e assoluto” e quindi la loro tutela in nome dell’interesse pubblico è di gran lunga prioritaria rispetto agli interessi economico-produttivi di qualunque privato.

In quest’ottica, la protezione del “paesaggio” offerta dai parchi in base alle leggi istitutive (anteriori all’entrata in vigore della nostra carta fondamentale) assume la valenza che al “paesaggio” stesse assegna, oggi, la Corte costituzionale, con le conseguenti riserve di legge in favore dello stato. La protezione dell’ambiente *sub specie* di protezione del paesaggio entra dunque con continuità nell’ordinamento costituzionale italiano, e ne costituisce anzi uno dei valori fondanti.

#### 4. IL VALORE-PAESAGGIO E LA SUA PROTEZIONE

Già dal secolo XIX, si comincia a prendere coscienza a livello istituzionale dei gravissimi danni inferti agli ecosistemi dal pesantissimo e selvaggio sfruttamento dei boschi pedemontani e montani avvenuto fin dal 1700, con l’eliminazione di vastissime estensioni forestali, la messa a coltura e il dissodamento del suolo fin oltre i 1000 metri di quota. Frane e smottamenti di eccezionale gravità furono correlati proprio a questi fenomeni, spesso con un’eccezionale visione anticipatrice di acquisizioni tecnico-scientifiche ben più moderne. Così il Consigliere distrettuale del Regno delle Due Sicilie Concezio Nanni, in una lettera del 1856 diretta all’Intendente della provincia di Chieti (DIONISIO, 1997), indica nei “*forti e vandalici sboscamenti e nei dissodamenti operati dai contadini*” la causa dei danni al territorio dell’Appennino Centrale, spiegando che “*da che*

*l'uomo ignorante ed insaziabile, colla zappa, col badile, coll'aratro lacera i fianchi ai monti, la terra di fresco smossa, ed investita dalle acque decorrenti sopra ripido pendio, viene strascinata all'ingiù aprendosi ad ogni istante nuovi cavi e rigagnoli, e spaccature e rovine. E ancora che "le acque adunque scendendo precipitose rapiscono quella terra vegetale che proteggeva le rocce; e queste rimaste nude ed esposte all'azione di tutte le meteore si sfogliano per le vicende del caldo e del freddo, dell'umido e del secco, si dividono per la dilatazione del ghiaccio, sono minate dalla fusione delle nevi precipitati dalle valanghe; in vece di un ricco pascolo rimane un suolo arido; intanto le terre della valle, in vece di essere fecondate dalle acque grasse che come una volta dalla montagna dolcemente scendevano, sono sommerse da torrenti impetuosi ed ingombrate da immensa mole di terra inutile, di ghiaie, di ciottoli, sassi e grossi macigni; ed i proprietari di queste terre soffrono i danni di un'azione a cui non ebbero la benché minima parte".*

Dopo l'unità d'Italia, con la legge n. 3917/1877 (legge forestale Maiorana Calatabiano) viene per la prima volta introdotto in Italia un vero e proprio vincolo di protezione forestale su tutti i territori posti "al di sopra del limite superiore della zona del castagno" (circa 1000 m s.l.m.), al fine di prevenirne il disboscamento e l'utilizzo distruttivo dei boschi. La legge limitava così i diritti reali d'uso dei terreni pubblici e privati: per ogni intervento difforme dalle "prescrizioni di massima" emanate dall'Autorità forestale, occorreva una specifica autorizzazione della stessa Autorità. Tale imposizione era giustificata da motivi di interesse pubblico, cioè dalla necessità di impedire al proprietario della cosa "un uso riconosciuto nocivo alla convivenza". Il fatto che "con il vincolo così predisposto non si spogliasse il proprietario della cosa sua" (FRASSOLDATI, 1960) giustificava anche l'accettazione di un vincolo di tipo non indennizzabile. I vincoli imposti dalla legge del 1877 si giustificavano peraltro nell'ottica della tutela del territorio in sé, non invece dei valori ecologici, ambientali e paesaggistici.

Nel secolo successivo, con la legge n. 778/1922 per la tutela delle bellezze naturali, viene posta sotto controllo e sotto la tutela dello Stato una gamma di beni ancora più ampia, fino ad allora privi di ogni garanzia giuridica, imponendo l'obbligo di autorizzazione ministeriale per ogni intervento di modifica delle bellezze naturali appositamente individuate e catalogate. Le modifiche apportate con la legge forestale "Serpieri" (R.D. n. 3267/1923, che impose il vincolo idrogeologico e quello forestale su un'enorme area del territorio italiano, appositamente cartografata dall'Amministrazione forestale) e poi con la più moderna legge n. 1497/1939 non mutarono sostanzialmente l'impostazione chiara e rigorosa di questa normativa, che restò l'unica a tutela della natura italiana per altri cinquant'anni, fino all'approvazione della "rivoluzionaria" legge Galasso n. 431/1985. Con questo provvedimento si passò finalmente da una visione prevalentemente estetica del paesaggio o orientata soprattutto alla conservazione della risorsa economica (come nel caso del vincolo forestale) ad un approccio funzionale e realmente ecologico, in linea con le più moderne interpretazioni dell'art. 9 della Costituzione; tra quelle più compiute ed ecologicamente fondate, si può citare ad esempio la definizione di bosco fornita dalla Corte di cassazione (III sez. penale, sentenza del 12/02/1993), secondo la quale "il concetto di bosco deve essere riguardato come patrimonio naturale con una propria individualità, un ecosistema completo, comprendente tutte le componenti quali il suolo e il sottosuolo, acque superficiali e sotterranee, aria, clima, e microclima, formazioni vegetali (non solo alberi di alto fusto di una o più specie, ma anche erbe e sottobosco), fauna e microfauna, nelle reciproche profonde interrelazioni, e quindi non solo l'aspetto estetico-paesaggistico di più immediata percezione del comune

sentimento; il bosco è una realtà naturale vivente, qualcosa di più di una proiezione estetica”.

La prima norma penale posta specificamente a tutela dei beni paesaggistici e quindi dell’ambiente entra però nell’ordinamento solo nel 1930, con il reato contravvenzionale previsto dall’art. 734 del codice penale (*distruzione o deturpamento di bellezze naturali*), oggi depenalizzato e punito con una semplice ammenda da 1.032 a 6.197 €, per “chiunque, mediante ostruzioni, demolizioni, o in qualsiasi altro modo, distrugge o altera le bellezze naturali dei luoghi soggetti alla speciale protezione dell’Autorità”.

Alla base di tutti i citati provvedimenti sta la redazione di appositi piani territoriali paesaggistici con funzione ricognitiva e conservativa, con la finalità di impedire che i territori vincolati siano utilizzati in modo pregiudizievole alla loro bellezza panoramica. Ogni modificazione al bene paesaggistico, vincolato dapprima sulla base di una decisione specifica dell’Autorità amministrativa competente e poi *ope legis* in quanto appartenente ad una delle categorie di aree caratterizzate da rilevante interesse ambientale, deve essere vagliata ed eventualmente autorizzata dalla stessa Autorità, pena l’attivazione di sanzioni amministrative (demolizione delle opere a spese del trasgressore, indennizzo per i danni arrecati ed i profitti conseguiti, ripristino dell’ambiente alterato) e penali (art. 734 c.p., art. 20 della legge urbanistica n. 47/1985 e art. 181 del Codice Urbani, con le pesanti pene dell’arresto fino a due anni e dell’ammenda da 10.328 a 103.290 €, fino alle fattispecie di delitto punite con la reclusione da uno a quattro anni in forza dell’art. 181, comma 1-bis dello stesso Codice Urbani). Questa disciplina si applica anche nel caso che i beni in questione si trovino su terreni di proprietà privata, nel qual caso non è dovuto neppure un indennizzo al proprietario, in quanto l’interesse pubblico “primario e assoluto” alla tutela dell’ambiente prevale su quello privato ad utilizzare il bene (in base alla sentenza della Corte costituzionale n. 105/2008).

Con la legge Galasso, tutti i territori più fragili e minacciati dalle attività umane (coste, montagne, fiumi, laghi, boschi e foreste etc.) vengono protetti da vincolo paesaggistico. In tal modo, quasi la metà del territorio italiano risulta protetto in modo efficace contro possibili speculazioni ed interventi che ne compromettano l’integrità ecologica. Talune importanti attività economiche (come i cosiddetti “tagli culturali” dei boschi) sono però esonerate dal regime autorizzatorio speciale previsto dalla nuova normativa, in quanto e se effettuate secondo i principi del cosiddetto “sviluppo sostenibile” (cioè con tecniche che consentano la spontanea rinnovazione del bene utilizzato). Nel caso dei boschi, la categoria più rilevante in termini di superficie tra quelle “esonerate”, le modalità di taglio culturale e la definizione stessa di “bosco”, prima soggette ad interminabili dispute interpretative, sono state stabilite per legge, in modo univoco, con il D.lgs. n. 227/2001. In base alla stessa legge, le regioni avevano l’obbligo di redigere i Piani paesaggistici relativi al territorio di loro competenza entro la fine del 1986: una volta adottati dalle Regioni, anche se con molto ritardo, i Piani hanno posto il vincolo paesistico su tutte le aree ivi indicate, a prescindere dalla loro appartenenza ad una delle categorie previste dalla legge Galasso.

Con l’entrata in vigore del testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali ed ambientali (D.lgs. n. 490/1999), viene riordinata l’intera materia ed introdotto il concetto di “beni culturali” che riunisce valori paesaggistici, ambientali e culturali in senso stretto. Non c’è tuttavia, almeno sul piano formale, alcun richiamo esplicito alla nozione di paesaggio: le ex “bellezze naturali” e gli ex “beni ambientali” sono entrambi ricondotti alla categoria dei “beni ambientali”.

Con il Codice “Urbani” dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs. n. 42/2004), si fa infine l’ultimo decisivo passo verso la sistematizzazione dell’intera disciplina vincolistica sui beni culturali, ambientali e paesaggistici. Si compie così un deciso salto di qualità, nel quale la tutela del paesaggio assorbe anche quella dei beni ambientali (infatti il D.lgs. n. 490/1999 viene esplicitamente abrogato). Mentre il termine “ambiente” è significativamente assente dall’intera trama del nuovo dettato legislativo, il paesaggio viene definito come “una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni”, in armonia con la definizione datane nella Convenzione europea sul paesaggio del 2000.

Con il Codice dell’ambiente (D.lgs. n. 152/2006), viene poi sistematizzata anche l’intera disciplina posta a tutela dell’ambiente in senso stretto. I valori ecologici sono presidiati, in particolare, dalla disciplina relativa alla valutazione di impatto ambientale (V.I.A.), da effettuarsi per un gran numero di opere con potenziale effetto rilevante e significativo su specie ed ecosistemi. Nel D.lgs. n. 4/2008, che modifica il Codice dell’ambiente, è stabilito che nella procedura di v.i.a. occorra puntare “al mantenimento delle specie ed alla conservazione della capacità di riproduzione dell’ecosistema in quanto risorsa essenziale per la vita”.

E’ interessante approfondire la nozione giuridica di “vincolo paesistico” che, secondo SANDULLI (1963), sarebbe *“una restrizione di carattere impeditivo in funzione conservativa di situazioni di fatto e di diritto, imposta autoritativamente alla sfera di godimento e di disposizione di un bene”*. Il vincolo, quindi, imporrebbe *“doveri negativi finalizzati alla conservazione dei beni vincolati, impedendo la facoltà di disporre o di modificare il bene”* (PALMIERI, 2012). Tale limite alla facoltà di godimento è giustificato dal pericolo del verificarsi di un “danno pubblico”, a norma dell’art. 866 del codice civile. Secondo la Corte costituzionale (sentenze n. 151/1986, n. 67/1992 e n. 247/1997) “la ratio dell’introduzione di vincoli paesaggistici generalizzati (in base a tipologie di beni) risiede nella valutazione che l’integrità ambientale è un bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va, pertanto, salvaguardato nella sua interezza”. Sempre secondo la Corte costituzionale (ordinanza n. 23/1987), ancora, “il vincolo idrogeologico non importa ablazione della proprietà in tutto o in parte e si risolve a favore dello stesso proprietario che riceve protezione del bene oggetto del suo diritto di proprietà”. Di qui l’inammissibilità della corresponsione di indennizzi al soggetto proprietario privato (o anche pubblico) per le limitazioni impostegli da vincoli il cui scopo fondamentale è la protezione di beni funzionali alla vita di tutta la collettività. Sui beni vincolati, insomma, insiste *“il diritto della consociazione politica sul territorio sul quale la vita ha base”* (VENEZIAN, 1920). Il vincolo paesaggistico è perciò (SANDULLI, 1963) uno dei vari “vincoli conformativi” dai quali è gravata la proprietà privata, ai sensi dell’art. 42, comma 2, Cost., affinché essa possa adempiere alla sua “funzione sociale”.

Il caso del vincolo imposto sulle superfici boschive è, tra i vari vincoli, quello più datato e quello più rilevante, sia per estensione sia per l’importanza economica del bene. Ad esso si sono andati sovrapponendo, nel tempo, altri vincoli con finalità di protezione dell’ambiente. In questo caso occorre considerare che “la proprietà forestale è un tipo di proprietà ad uso controllato da parte della pubblica amministrazione” (GIANNINI, 1963), dove il vincolo idrogeologico, inizialmente, ed il vincolo paesaggistico-ambientale, in tempi più recenti, costituiscono il segno dell’interesse pubblico sul bene. Sia che esso appartenga al soggetto privato, come al soggetto pubblico, e che *“questi vincoli sono posti unicamente per la salvaguardia del bosco e per disciplinarne l’uso al fine di non menomarne le funzioni di interesse generale”* (ABRAMI, 2016), tra le quali, oggi in primo

piano, quelle ecologiche. Torna di nuovo il tema, centrale, di una tutela dei valori ecologici in nome dell'interesse pubblico alla loro conservazione, di gran lunga prioritario rispetto agli interessi economico-produttivi di qualunque privato.

Si evidenzia, inoltre, come lo statuto del bene paesaggistico abbia preso corpo affiancandosi alla legislazione in materia di aree naturali protette, nella quale aveva fatto inizialmente la sua comparsa (leggi istitutive dei Parchi d'Abruzzo e del Gran Paradiso). Infatti, beni paesaggistici possono ormai esistere anche al di fuori di aree protette, sebbene, per la previsione dell'art. 142, comma 1, lett. *f*, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, l'intero territorio delle aree naturali protette sia stato assoggettato a vincolo paesaggistico. In altri termini, l'evoluzione mostra come i beni paesaggistici siano venuti assumendo un proprio "statuto", del tutto autonomo da quello delle aree protette.

Infine, il vincolo paesaggistico, sia per le sue origini, sia per la nozione di paesaggio contenuta nel D.lgs. 42/2004, mostra come i valori ecologici trovino sovente protezione non isolatamente, bensì in connessione con le componenti antropiche e storico-culturali.

## 5. LA TUTELA DEGLI ALBERI MONUMENTALI

Un'ulteriore conferma di quanto detto a chiusura del paragrafo precedente è la legislazione sugli alberi monumentali, che punta a proteggere singoli individui arborei per la loro rilevanza non soltanto ecologica, ma anche storica e storico-culturale.

A distanza di trent'anni dal primo censimento nazionale degli alberi monumentali d'Italia, completato dal Corpo Forestale dello Stato nel 1982, ha visto finalmente la luce una normativa nazionale a tutela di questi beni di rilevante interesse pubblico, la L. n. 10/2013. Secondo i risultati dell'immane lavoro svolto dal C.F.S., esistevano 22.000 alberi "di particolare interesse", dei quali 2.000 "di grande interesse", tra i quali solo 150 "di eccezionale valore". La tutela di quest'enorme patrimonio ecologico, storico e culturale diveniva quindi possibile, essendone note e geo-referenziate le componenti fondamentali. Ma la loro effettiva protezione era ancora affidata alla sensibilità dei proprietari e degli operatori forestali, salvo ricorrere alla contestazione del reato di "distruzione o deturpamento di bellezze naturali", previsto dall'art. 734 del codice penale per "chiunque, mediante ostruzioni, demolizioni, o in qualsiasi altro modo, distrugge o altera le bellezze naturali dei luoghi soggetti alla speciale protezione dell'Autorità". Poiché in moltissimi casi gli alberi monumentali si trovano in aree sottoposte a vincoli speciali (primo fra tutto quello idrogeologico), la contestazione del reato era possibile, anche se è attuata solo in casi di particolare gravità (PETRICCIONE, 2012).

La nozione di "albero monumentale" è poi entrata ufficialmente in molte Leggi Regionali (L.R. Emilia Romagna n. 2/1977, L.R. Val d'Aosta n. 50/1990, L.R. Piemonte n. 50/1995, L.R. Basilicata n. 42/1998, L.R. Liguria n. 4/1999, L.R. Toscana n. 60/1998 e n. 39/2000, L.R. Veneto n. 20/2002, L.R. Lazio n. 39/2002, L.P. Trento n. 10/2004, L.R. Molise n. 48/2005, L.R. Marche n. 224/2005, L.R. Puglia n. 14/2007, L.R. Lombardia n. 16/2007, L.R. Calabria n. 47/2009), che tutelano tali beni con modalità diverse, talora con rigore scientifico ed attivando apposite strutture tecnico-scientifiche regionali, in altri casi in modo solo formale. Le sanzioni, trattandosi di normative regionali, erano però sempre e solo di natura amministrativa, mai penale.

Mentre il merito storico di aver approvato provvedimenti di tutela giuridica degli alberi monumentali (seppure solo da un punto di vista paesaggistico) spetta quindi alle Regioni, la prima iniziativa di carattere nazionale in tal senso, anche se meramente

orientativa (ma di approccio chiaramente ecologico), è costituita dall'emanazione del D.lgs. n. 227/2001. All'art. 6 si prevede infatti che "le regioni, in accordo con i principi di salvaguardia della biodiversità, con particolare riferimento alla conservazione delle specie dipendenti dalle necromasse legnose, favoriscano il rilascio in bosco di alberi da destinare all'invecchiamento a tempo indefinito".

Ma la definizione degli alberi monumentali come "beni di notevole interesse pubblico", e quindi da tutelare in modo assoluto al pari dei più importanti monumenti e complessi archeologici, entra nella legislazione italiana a pieno titolo solo con le modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs. n. 42/2004) apportate dal D.lgs. n. 63/2008. La responsabilità di identificare i "beni" da tutelare è demandata alle Regioni ed alle Province Autonome, che dovrebbero seguire la seguente procedura (PETRICCIONE, 2012):

1. compilazione degli "Elenchi degli alberi monumentali di pregio scientifico-naturalistico, storico-culturale e paesaggistico" da parte delle commissioni provinciali istituite dalle regioni e dalle province autonome;
2. consultazione del pubblico e dei proprietari dei beni;
3. dichiarazione ufficiale di notevole interesse pubblico, per gli alberi monumentali che presentino i requisiti necessari, da parte delle Regioni;
4. in caso di inadempienza delle regioni entro il 31/12/2009, il Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali provvede in via sostitutiva.

Solo pochissime Regioni hanno però adempiuto ad elaborare questi elenchi entro il termine previsto, mentre in nessun caso il Ministero ha provveduto in via sostitutiva. Quindi, paradossalmente, la protezione degli alberi monumentali, fino ad allora, era meno effettiva di quella esistente prima dell'emanazione del D.lgs. 63/2008. Infatti, in assenza degli elenchi approvati dalle autorità competenti, neppure l'art. 734 del codice penale poteva essere invocato per sanzionare comportamenti dannosi per i beni tutelati.

Dopo più di tre anni di inadempienza da parte di quasi tutte le Autorità competenti, il Parlamento ha infine approvato il disegno di legge "Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani", che è divenuto finalmente legge, con la sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale n. 27 del 01/02/2013. La legge n. 10/2013, entrata in vigore il 16/02/2013, pur essendo di ottima qualità e basata su di un solido approccio multiplo (ecologico, paesaggistico e storico-culturale), presenta però parecchi problemi, tra i quali: (1) si sovrappone a quella del Codice del paesaggio, innovata appena quattro anni prima, creando due procedure parallele per il riconoscimento formale (e quindi l'apposizione del vincolo) degli alberi monumentali, che verrebbero così ad essere vincolati da due diverse norme per proteggere sostanzialmente lo stesso interesse pubblico (ROGGERO, 2015); (2) stabilisce una lunga e complessa procedura per tale riconoscimento, delegando il censimento ai Comuni, la raccolta dei dati alle Regioni e il definitivo inserimento in un Elenco nazionale gestito dal Corpo Forestale dello Stato; mentre la procedura non prevede alcun termine per il censimento affidato ai Comuni, le Regioni sono obbligate a trasmettere i relativi elenchi al Corpo Forestale entro un anno; l'eventuale inottemperanza da parte delle Regioni comporta la diffida e l'attivazione dei poteri sostitutivi da parte del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (mai utilizzati).

Se già la procedura, più snella, delineata dal Codice del paesaggio è quasi completamente inattuata da più di tre anni, si può ben immaginare quanto sia difficile attuare completamente questa nuova e più farraginosa procedura. E infatti i primi elenchi ufficiali di alberi monumentali sono stati trasmessi dalle regioni solo alla fine del 2016, cioè con quasi tre anni di ritardo rispetto alle previsioni di legge. Nonostante l'atteso



Elenco nazionale ancora non sia stato pubblicato, gli alberi contenuti negli elenchi regionali sono comunque già assoggettati, cautelativamente, al vincolo previsto dalla legge. Il grave ritardo è stato accumulato perché il previsto decreto ministeriale attuativo della legge (contenete i criteri uniformi per il censimento) è stato emanato solo alla fine del 2014 (D.M. 23/10/2014), a causa dell'inerzia e dei disaccordi tra i tre ministeri competenti.

Di fronte a tutto ciò, Regioni avanzate in campo ambientale come l'Abruzzo hanno recentemente approvato (con decreto del presidente della Giunta Regionale n. 72 del 14/09/2012) un elenco ufficiale di alberi monumentali, dichiarati "monumenti naturali protetti" ai sensi della legge regionale quadro sulle aree protette n. 38/1996, tutti censiti, documentati e georeferenziati in un volume appena pubblicato dalla Regione stessa (ARTESE *et al.*, 2012). Peccato però che né la legge regionale in questione, né il recente decreto, prevedano alcuna sanzione per chi li danneggi, non potendosi neppure applicare le sanzioni previste dal Codice del paesaggio, in quanto nel decreto non vi si fa riferimento alcuno e l'elenco non è stato approvato con la procedura da questo prevista. Nonostante ciò, molte Regioni hanno però adeguato la normativa regionale a quella nazionale, che prescrive di recepire la definizione di albero monumentale dell'art. 7 della legge n. 10/2013 (ROGGERO, 2015): l'Abruzzo con L.R. n. 3/2014, la Liguria con L.R. n. 12/2015, la Toscana con L.R. n. 30/2015 e l'Umbria con L.R. n. 8/2015. La situazione attuale, quindi, appare davvero paradossale:

1. in base alle modifiche del 2008 al Codice dei beni culturali e del paesaggio, ogni danneggiamento di alberi monumentali dichiarati "beni di notevole interesse pubblico" è punito penalmente, con la reclusione da 1 a 4 anni, ma non esistono i relativi elenchi;
2. la nuova legge n. 10/2013 non prevede invece sanzioni penali, bensì solo amministrative, anche se molto elevate (da 5.000 a 100.000 €, quindi 10.000 € se il pagamento in misura ridotta avviene immediatamente); comunque sia, i relativi elenchi non sono a tutt'oggi ancora disponibili.

In conclusione, seguendo ancora l'esempio dell'Abruzzo: secondo la normativa regionale, si sa quali alberi vanno protetti ma non è prevista alcuna sanzione per chi li danneggi; secondo il Codice del paesaggio e l'ultima legge appena approvata, le sanzioni sono molto dure, ma sarà molto difficile che si arrivi a sapere in tempi brevi su quali alberi andranno applicate. Tale situazione paradossale può essere superata soltanto, ovviamente, attraverso la completa applicazione di quanto previsto dalle leggi statali, che però dopo molti anni ancora non si intravede.

Meglio sarebbe stato, nell'emanare finalmente una nuova normativa dedicata, prendere atto dei molti dati in possesso ormai da tempo delle Pubbliche Amministrazioni (censimento curato dal Corpo Forestale dello Stato, elenchi approvati dalla maggior parte delle Regioni, etc.) ed incaricare il Corpo Forestale di curarne un elenco aggiornato, da inviare all'esame delle regioni per un tempo determinato, oltre il quale approvare definitivamente l'elenco nazionale con Decreto Ministeriale, con tutte le relative tutele di legge.

Un deciso passo avanti culturale, infine, avrebbe potuto essere quello di porre sotto protezione tutti gli alberi di grande rilevanza per il mantenimento degli ecosistemi forestali in uno stato soddisfacente di funzionalità ecologica, passando decisamente alla tutela giuridica anche degli "alberi vetusti" ovunque essi si trovino, considerati quindi bene diffuso di rilevante interesse ambientale, del quale non è possibile la redazione di un apposito elenco. In tal modo, distinguendoli normativamente dagli alberi monumentali, non sarebbe occorso alcun censimento o designazione puntuale, vigendo la tutela per ogni

albero che rientri nella definizione approvata di “albero vetusto”. A questo scopo, un’apposita Commissione del Corpo Forestale dello Stato aveva elaborato nel 2007 una lista di 130 specie arboree spontanee e spontaneizzate della flora italiana, corredate ognuna da un’altezza minima da utilizzare come criterio di base per la definizione di “albero vetusto”. Purtroppo, il meritorio lavoro degli esperti del Corpo Forestale, che si sono avvalsi anche di competenze specifiche del mondo accademico, non ha però trovato la necessaria traduzione in provvedimenti legislativi (PETRICCIONE, 2012). Da notare, comunque, che alcune recenti iniziative legislative regionali (L.R. Abruzzo n. 3/2014, L.R. Lazio n. 39/2002) sembrano andare proprio in questo senso, prevedendo particolari forme di tutela per le formazioni boschive vetuste appositamente censite.

Sotto il profilo del regime giuridico, la “monumentalità” introdotta dalla L. n. 19/2013 costituisce un profilo vincolistico autonomo, sia rispetto a quello previsto dal Codice Urbani, sia quello idrogeologico, sia a quelli previsti in aree della Rete Natura 2000 dell’Unione Europea; un nuovo vincolo, insomma, che si potrebbe definire “di monumentalità” (ROGGERO, 2015). Tale vincolo consiste nella necessità di ottenere un’autorizzazione comunale (previo parere obbligatorio e vincolante del Corpo Forestale dello Stato, oggi Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari dei Carabinieri) per ogni intervento da effettuarsi sugli alberi vincolati. Altri valori ecologici, in tal modo, sono dichiarati di interesse pubblico e sono quindi oggetto di vincolo, in quanto tali interessi sono prioritari rispetto a quelli economico-produttivi di qualunque privato. Anche nel caso del “vincolo di monumentalità”, comunque, visto l’atteggiarsi di questo vincolo, nella sostanza, come vincolo paesaggistico, rimane confermato che il valore ecologico assume rilievo anche perché congiunto a valori paesaggistici e storico-culturali.

## **6. LA LEGGE-QUADRO SULLE AREE NATURALI PROTETTE (LEGGE N. 394/1991) E LE LEGGI REGIONALI**

Già prima dell’istituzione dei primi quattro parchi nazionali (avvenuta tra il 1922 e il 1935), fu istituita nel 1905 la prima vera e propria riserva naturale, anche se su piccola estensione, per iniziativa del Conte Cesare Ranuzzi Segni, sull’Appennino Bolognese (PEDROTTI, 2010).

Successivamente, furono istituite le prime Riserve Naturali Statali, soprattutto nei territori delle Foreste Demaniali dall’ASFD, a partire dal 1959 (Riserva naturale integrale di Sasso Fratino, Bottacci, 2009). In un primo tempo, le Riserve vennero istituite allo scopo di assicurare la protezione di ecosistemi integri e minacciati da possibili speculazioni, attraverso provvedimenti interni dell’Amministrazione Forestale, in quanto l’istituto della riserva naturale non era ancora previsto nel nostro ordinamento giuridico. Successivamente, con legge n. 442/1971, recante “Norme per la tutela delle riserve naturali del Carso Triestino”, l’istituto della riserva naturale è stato finalmente introdotto nella legislazione nazionale ed è stato così possibile istituire le successive riserve con appositi decreti ministeriali (BORTOLOTTI, 1977). Le riserve naturali statali sono oggi complessivamente ben 142, per una superficie territoriale di 113.773 ettari. Il Corpo Forestale dello Stato (oggi Comando Tutela forestale, ambientale e agroalimentare dei Carabinieri) ne gestisce 129, distribuite su gran parte del territorio nazionale, per una superficie totale di 97.886 ettari, con l’obiettivo di conservare e migliorare lo stato degli ecosistemi, della flora e della fauna e di promuovere attività di educazione ambientale e di ricerca scientifica (DE LAURENTIS *et al.*, 2003). I nuclei centrali e naturalisticamente più

interessanti di gran parte degli attuali Parchi nazionali e regionali sono costituiti proprio dalle Riserve naturali gestite per decenni dal Corpo Forestale dello Stato, spesso lottando contro interessi che ne avrebbero compromesso in modo irrimediabile l'ambiente. In questo senso, si possono citare le riserve della Val Grande e del Monte Mottac nell'oggi omonimo Parco Nazionale; le riserve delle Alpi Bellunesi; le riserve del Casentino, le riserve nel Parco Nazionale d'Abruzzo e del Parco Nazionale della Majella, le riserve del Parco del Gargano, in Calabria le riserve del Parco Nazionale del Pollino, dell'Aspromonte e del neonato Parco della Sila, in Sardegna la riserva dell'isola di Caprera nel Parco dell'Arcipelago della Maddalena. Tutte le Riserve gestite dal Corpo Forestale dello Stato sono classificate come "Zone di Protezione Speciale" ai sensi della Direttiva 79/409/CEE riguardante la tutela degli uccelli e del loro habitat e/o "Siti di Importanza Comunitaria" ai sensi della Direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e semi-naturali e della flora e della fauna selvatiche, e in quanto tali fanno parte della Rete europea di aree protette Natura 2000. La legge n. 426/1998, modificando l'art. 31 della legge-quadro sulle aree protette n. 394/1991 che riservava la gestione delle riserve naturali biogenetiche (ancorché comprese in parchi nazionali), al Corpo Forestale dello Stato, prevedeva l'affidamento della gestione delle riserve naturali di qualunque tipologia, istituite su proprietà pubblica e che ricadano all'interno di parchi nazionali, ai relativi enti parco competenti. La legge stabiliva che tale affidamento fosse attuato mediante un apposito D.P.C.M., che però a tutt'oggi, a quasi vent'anni dall'entrata in vigore della legge, ancora non è stato emanato.

Le prime aree protette a livello regionale furono invece istituite a partire dagli anni '70 in Trentino, Friuli-Venezia Giulia e Lombardia, e solo successivamente in quasi tutte le altre Regioni, fino ad arrivare ad oltre 1.000 tra parchi e riserve regionali.

Dopo quasi settant'anni dall'istituzione dei primi parchi nazionali e a venti da quella dei primi parchi regionali, l'Italia si è finalmente dotata di una legge organica "per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette, al fine di garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese" (legge-quadro n. 394/1991). Come è sostenuto da autorevole dottrina, *"la novità storica di questa legge è nel superamento della concezione antropocentrica del diritto; per una volta, non è più l'uomo l'oggetto finale del diritto, ma la natura; ciò che è di tutti, e dunque di nessuno, è definitivamente sottratto allo sfruttamento e all'egoismo individualista della produzione economica"* (DI PLINIO & FIMIANI, 1997). Su questa scia, il Consiglio di Stato (Sez. VI), nella storica e modernissima sentenza n. 7472/2004, ha affermato che *"la protezione della natura mediante il parco è la forma più alta ed efficace tra i vari possibili modelli di tutela dell'ambiente, il cui peggior nemico è senza dubbio la produzione economica moderna"* e che, poiché la ragion d'essere di un'area protetta è la *"protezione integrale del territorio e dell'ecosistema"*, *"l'esigenza di tutelare l'interesse naturalistico è da intendersi preminente su qualsiasi altro indirizzo di politica economica o ambientale di diverso tipo"*. Nella stessa sentenza, il Consiglio di Stato ha anche attaccato frontalmente il concetto di *"sviluppo sostenibile"* quando applicato all'utilizzazione economica delle aree protette, proponendo di ribaltare completamente la prospettiva e parlare invece di *"protezione sostenibile"*, che ne è l'esatto contrario, consistendo invece *"nei vantaggi economici ed ecologici diretti ed indiretti che la protezione in sé, considerata come valore assoluto e primario, procura"* (DI PLINIO, 2008). Lo stesso autore si spinge ancora oltre, affermando addirittura che *"la legge-quadro, all'art. 1, dichiara direttamente patrimonio naturale, cioè bene giuridico gli oggetti della natura e*

*ne dichiara l'appartenenza al paese. Conseguentemente le aree protette sarebbero beni di proprietà collettiva, in cui l'appropriazione privata è ammessa solo in forma eccezionale, condizionata e subordinata".* Infatti, secondo l'art. 1, comma 3, della legge, le aree protette, il cui territorio è "sottoposto ad uno speciale regime di tutela e di gestione", sono istituite innanzitutto con lo scopo di preservarne i valori ecologici e paesaggistici. La legge enumera però anche altre finalità, risolvendo così con un felice compromesso l'annosa disputa tra i fautori delle aree protette come "santuari della natura" e quelli che insistevano soprattutto sullo sviluppo economico delle stesse aree: tra gli obiettivi delle aree protette sono infatti anche (a) la conservazione dei valori ecologici e paesaggistici ("conservazione di specie animali o vegetali, di associazioni vegetali o forestali, di singolarità geologiche, di formazioni paleontologiche, di comunità biologiche, di biotopi, di valori scenici e panoramici, di processi naturali, di equilibri idraulici e idrogeologici e di equilibri ecologici"); (b) l'applicazione dei principi della gestione sostenibile che armonizzino l'ambiente naturale e le attività umane ("metodi di gestione o di restauro ambientale idonei a realizzare un'integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agro-silvo-pastorali e tradizionali"); (c) la "promozione di attività di educazione, di formazione e di ricerca scientifica, anche interdisciplinare, nonché di attività ricreative compatibili"; ed infine (d) la "difesa e ricostituzione degli equilibri idraulici e idrogeologici".

Chiarito che la priorità delle aree protette è la conservazione dei valori ecologici, la chiave per raggiungere simultaneamente anche tutti gli altri obiettivi è proprio quella immaginata da Parpagliolo e Sarti già nel 1918 e rilanciata da Pirotta nel 1955 (PEDROTTI, 1998), cioè la divisione in zone a tutela variabile di tutto il territorio protetto, una zonazione, cioè, da definirsi su basi scientifiche attraverso il piano del parco. Così la legge (art. 12) prevede la ripartizione del territorio in quattro zone, con diverso grado di tutela e diverse attività consentite: se nella zona A di "riserva integrale" non può essere consentita alcuna attività umana, nella zona B di "riserva generale orientata" possono essere consentite (dietro "nulla osta" dell'Ente parco) "le utilizzazioni produttive tradizionali, la realizzazione delle infrastrutture strettamente necessarie, nonché interventi di gestione delle risorse naturali a cura dell'Ente parco stesso"; le "aree di protezione" (zona C) sono invece dedicate alle attività tradizionali agro-silvo-pastorali, che "possono continuare, secondo metodi di agricoltura biologica ed è incoraggiata anche la produzione artigianale di qualità"; infine, nelle aree più antropizzate, le cosiddette "aree di promozione economica e sociale" (zona D) "sono consentite attività compatibili con le finalità istitutive del parco e finalizzate al miglioramento della vita socio-culturale delle collettività locali e al miglior godimento del parco da parte dei visitatori". È importante sottolineare che, mentre la conservazione dei valori ecologici "deve" essere perseguita dagli Enti parco, tutte le altre attività "possono esservi consentite" solo a condizione che siano compatibili con lo scopo fondamentale del parco. L'art. 14 della legge, comunque sia, apre le attività dell'ente parco anche alle "iniziative di promozione economica e sociale" dei territori gestiti "nel rispetto delle finalità del parco, dei vincoli stabiliti dal piano e dal regolamento": infatti, attraverso la redazione di un apposito "piano pluriennale economico e sociale", è prevista la concessione di incentivi a privati ed enti locali per "favorire, nel rispetto delle esigenze di conservazione del parco, lo sviluppo del turismo e delle attività locali connesse". *"La condizione minima, però, è che si attuino tali obiettivi senza mai prescindere da quello primario, il perseguimento cioè del massimo grado*

*raggiungibile di effettività della conservazione dell'area protetta. Bisognerà quindi evitare la tentazione di passare dalla valorizzazione allo sfruttamento economico”* (BELLOMO, 2008).

Sono aree protette, secondo la legge, i parchi nazionali e quelli regionali, le riserve statali e quelle regionali. Oggi, in Italia, vi sono 24 parchi nazionali istituiti, che coprono complessivamente oltre un milione e mezzo di ettari, pari al 5% circa del territorio nazionale. Le aree protette regionali (ormai oltre 1.000) coprono infine una superficie di più di un milione di ettari. Insieme alle 142 Riserve Naturali statali, si arriva così ad una superficie formalmente protetta di quasi tre milioni di ettari, pari al 10% circa del territorio nazionale, raggiungendo così finalmente l'obiettivo (“La sfida del 10%”) che era stato lanciato nel 1980 a Camerino dai migliori ecologi e conservazionisti dell'epoca.

In termini di tutela reale dei valori ecologici, la legge rinvia ai piani e ai regolamenti delle aree protette (che hanno entrambi portata generale, diretta applicabilità ed efficacia *erga omnes*), da approvarsi entro al massimo due anni dalla loro istituzione: purtroppo, ormai a più di vent'anni dall'entrata in vigore della legge, questi strumenti giuridici, fondamentali per un corretto funzionamento del modello di area protetta disegnato dalla legge, sono stati compiutamente attivati solo in pochi casi. In tal senso, neppure il Ministero dell'ambiente ha mai ritenuto di dover esercitare i poteri sostitutivi, così come previsto dall'art. 12, comma 5, della L. n. 394/1991. In attesa dell'approvazione del regolamento, in tutte le aree protette (sia a livello nazionale che regionale) si applicano comunque le norme di salvaguardia previste dagli artt. 6 e 11 della legge. In particolare, la conservazione dei valori ecologici, prioritaria in tutte le aree protette, è garantita da divieti di carattere generale (art. 6, “sono vietati l'esecuzione di nuove costruzioni e la trasformazione di quelle esistenti, qualsiasi mutamento dell'utilizzazione dei terreni con destinazione diversa da quella agricola e quant'altro possa incidere sulla morfologia del territorio, sugli equilibri ecologici, idraulici ed idrogeotermici e sulle finalità istitutive dell'area protetta” e da numerosi altri più puntuali (art. 11) che vietano comunque tutte “le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati, con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat”. La legge quadro vieta dunque l'esercizio di qualsiasi attività non espressamente consentita (art. 11, dal combinato disposto dei commi 1, 3 e 5): l'esercizio delle attività consentite è infatti affidata al dettato del Regolamento, che costituisce (insieme al Piano) una “*fonte normativa sui generis, speciale quanto ad iter formativo e oggetto di disciplina*” (DI PLINIO, 2011), cioè un “*atto normativo di natura regolamentare, a portata generale e con efficacia erga omnes*” (DIMAN, 2008). “*Attraverso il rapporto tra legge, piano e regolamento, il meccanismo di imposizione di vincoli e limiti viene rovesciato: il sistema dei divieti essendo posto in via generale dalla legge, gli atti fondamentali del parco hanno la funzione di selezionare non le attività vietate, ma le attività consentite/permesse, dilatando diritti soggettivi e libertà compressi dalla legge quadro*” (DIMAN, 2008, DI PLINIO, 2011). Con la vigenza delle norme di salvaguardia, ma soprattutto del Piano e del Regolamento, “*viene perseguito l'interesse pubblico naturalistico, che risulta sovraordinato agli interessi sia privati sia pubblici di altra natura*” (DIMAN, 2008) e “*il diritto del Parco si sovrappone e prevale su tutte le altre legislazioni settoriali (in materia paesaggistica, urbanistica, forestale, etc.), in quanto si tratta di una disciplina speciale, autonoma ed unitaria*” (DI PLINIO, 2011). Secondo la Corte costituzionale (sent. n. 1029/1989), infatti, “i parchi sono istituzioni giuridiche tipizzate e preordinate alla protezione della natura” volte a stabilire “un regime

speciale” sul territorio protetto. *“Le forme giuridiche delle aree protette si concretizzano in regolazioni, regimi, sistemi e, talora, ordinamenti, che fanno eccezione alle regolazioni, ai regimi, agli ordinamenti di carattere generale”* (DI PLINIO, 2008): si tratta cioè di norme con il requisito della “specialità” rispetto alle norme comuni che disciplinano l’uso del territorio e delle risorse naturali. Neppure le disposizioni dei Piani paesaggistici possono prevalere sul Piano del parco, in quanto il Codice Urbani (D.lgs. n. 42/2004), come modificato dal D.lgs. n. 157/2006, prevede che questi siano prevalenti su tutti gli altri strumenti di pianificazione solo “per quanto attiene alla tutela del paesaggio”. *“Gli strumenti comuni della tutela ambientale funzionano con una logica di doppia negazione, solo nella direzione della protezione più elevata possibile, perché è la sostenibilità della protezione, e non quella dello sviluppo, che viene in rilievo negli ordinamenti delle aree protette”* (DI PLINIO, 2008).

Il “nulla osta” dell’ente parco, con piano e regolamento vigenti, si configura come un “atto a contenuto altamente tecnico-scientifico e rigorosamente non discrezionale” (DIMAN, 2008), assunto quindi sulla base dell’applicazione di categorie scientifiche e di cognizioni pertinenti al sapere specialistico (VILLATA, 2001). Le trasgressioni sono punite con una lieve sanzione penale (arresto fino a sei mesi o ammenda da 100 a 12.500 €), con le altre sanzioni previste dalle altre normative di settore (ad esempio quelle urbanistiche) e con le sanzioni amministrative previste dai regolamenti delle relative aree protette.

Considerazione ancor più speciale è dedicata alle riserve integrali (da delimitare nell’ambito della zonazione prevista dal piano del parco) ove, secondo l’art. 12 della legge, “l’ambiente naturale deve essere conservato nella sua integrità”: in queste aree, quindi, l’esclusione di qualsiasi attività economica o produttiva non dovrebbe comportare la necessità di risarcimenti o indennizzi a causa del mancato guadagno, per le stesse argomentazioni espone nel cap. 4. Neppure la retorica del cosiddetto “sviluppo sostenibile” potrebbe giustificare usi produttivi (ancorché tradizionali) del territorio delle riserve integrali: tale terminologia, introdotta nell’ormai lontano 1987 dal *Rapporto Brundtland* con l’intento di avviare un’innovativa politica di protezione dell’ambiente non più in conflitto con la crescita dell’economia, è infatti “oramai abusata e rischia di coprire qualsiasi operazione quando ad essa viene attribuita una valenza prevalentemente, se non esclusivamente, economica” (GRAZIANI, 2016). DI PLINIO (2011) arriva ad affermare, a questo proposito, che *“il peggior nemico della protezione della natura è lo sviluppo sostenibile”*. Nonostante l’approccio ecologico e conservazionistico tradizionale, largamente condiviso a livello internazionale, indichi chiaramente che l’integrale conservazione di un ambiente naturale debba escludere totalmente ogni intervento umano, un approccio più recente, che si è affermato nella pianificazione dei nuovi parchi nazionali in Italia, considera però indispensabili, per mantenere l’ambiente nelle condizioni attuali, la realizzazione di interventi finalizzati alla conservazione attiva delle biocenosi, ivi incluso il mantenimento delle utilizzazioni tradizionali delle risorse naturali (allevamento estensivo, pratica dello sfalcio, ecc.). Il concetto centrale, per comprendere fino in fondo la natura del problema, è quello di “naturalità” dell’ambiente: il fine delle riserve Integrali è quello di mantenere lo *status quo* all’epoca della loro istituzione o di raggiungere il livello più alto di naturalità compatibile con le loro dimensioni e caratteristiche ecologiche? E ancora, in quest’ultima ipotesi, è preferibile intervenire in modo attivo per favorire le successioni naturali verso gli stadi più maturi delle biocenosi (es.: eliminando le specie invasive ed estranee) oppure evitare ogni intromissione nelle dinamiche naturali in atto? Il problema sorge, particolarmente in Italia, a causa della pressoché totale

mancanza di aree indisturbate, anche nel territorio dei parchi nazionali, sulle quali istituire Riserve Naturali Integrali che si trovino già in condizioni di elevata naturalità. In altri Paesi europei, Riserve di questo tipo sono state istituite su larghe estensioni di territorio nelle quali l'azione umana è cessata del tutto ormai da secoli: è il caso, ad esempio, del Parco Nazionale di Bialowieza (Polonia) e di quello di Plitvice (Croazia). In questi casi, non vi è alcuna discussione sulla validità dell'opzione del non intervento assoluto. L'istituzione di Riserve Integrali in aree che comprendono territori profondamente alterati da secolari utilizzazioni umane (seppure estensive ed ormai assorbite dagli ecosistemi) pone invece interrogativi difficilmente risolvibili, senza suscitare conflitti tra l'approccio ecologico e quello della conservazione attiva, spesso teorizzato dagli enti gestori delle aree protette.

Ma è proprio in un territorio come quello italiano, profondamente segnato dall'impronta umana da almeno 2000 anni, che l'istituzione di riserve naturali integrali (intese come porzioni di territorio interdette ad ogni azione dell'uomo) nelle aree a più alta qualità ambientale è assolutamente indispensabile, al fine di preservare campioni rappresentativi dei principali tipi di ecosistemi naturali, veri e propri testimoni di un ambiente privo di interazioni umane significative (PETRICCIONE, 2005). Il valore sia scientifico sia culturale di tali aree è inestimabile: basti pensare alla possibilità di disporre di valori di riferimento per valutare l'intensità dell'azione umana sull'ambiente e a quella di favorire la comprensione del funzionamento dei complessi meccanismi alla base del funzionamento degli ecosistemi (PETRICCIONE, 2005).

La protezione della flora e della fauna è chiaramente assicurata in tutte le aree protette. Ma al di fuori di esse la situazione è molto più incerta. A livello nazionale, l'unica normativa di rilievo è quella sulla caccia del 1992, definita ipocritamente "Legge per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio". La legge n. 157/1992 parte comunque da un'affermazione di notevole portata concettuale: all'art. 1, infatti, definisce la fauna "patrimonio indisponibile dello stato, tutelata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale". Dal vecchio concetto di *res nullius* si passa così decisamente a quello di bene pubblico diffuso, quindi tale anche se si trovi su terreni di proprietà privata. Vi si dice poi che "l'esercizio dell'attività venatoria è consentito purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica", allineando così la legislazione italiana alla normativa internazionale ed europea del settore. L'attività venatoria è definita poi (art. 12) "una concessione che lo Stato rilascia ai cittadini che la richiedano". L'effettiva protezione è garantita solo per poche specie rare e minacciate, definite (art. 2) "specie particolarmente protette": tra di queste, undici specie di mammiferi terrestri ed una cinquantina di uccelli. Tutte le altre (art. 18) sono definite "specie cacciabili", la cui uccisione è consentita però solo con particolari modalità di tempo e di luogo. Specifiche sanzioni penali sono previste per i contravventori. Nessuna normativa specifica statale protegge invece i pesci, gli anfibi, i rettili, né tanto meno gli invertebrati. La stessa desolante situazione esiste per la flora, in palese mancata applicazione dell'art. 117, comma 2, lettera s) della carta costituzionale.

Numerose sono invece le leggi regionali per la protezione della flora e della fauna cosiddetta "minore": quasi ogni regione ha legiferato separatamente, senza alcun coordinamento nazionale, supplendo così alle carenze dello stato. Si giunge però a situazioni paradossali ed al limite della legittimità costituzionale, nelle quali è vietato disturbare, detenere o uccidere un animale o una pianta nel territorio di una regione e lo stesso comportamento non costituisce illecito in quello della regione limitrofa (esemplare

il caso dell'Abruzzo e del Molise, che condividono gran parte delle specie ma dove vigono leggi regionali per la protezione della flora molto diverse).

## **7. LA PROTEZIONE DELLA FLORA, DELLA FAUNA, DEGLI HABITAT E DELLE LORO INTERAZIONI, SULLA BASE DELLE NORMATIVE EUROPEE: LA DIRETTIVA HABITAT**

La Direttiva 92/43/CEE Habitat segna una svolta fondamentale, in chiave ecologica, della politica europea di conservazione della natura: si passa dalla tutela delle singole specie a quella dei sistemi ecologici (habitat = ecosistemi), considerando le relazioni ecologiche necessarie al loro mantenimento a lungo termine. L'entrata in vigore della Direttiva dell'Unione Europea "Uccelli" (79/409/CEE) e soprattutto di quella "Habitat" nel 1992 fa così compiere un deciso salto concettuale anche alle normative nazionali del settore, istituendo in modo rigoroso e chiaro una rete di aree protette ad un livello sovranazionale (la Rete Natura 2000), in grado di proteggere efficacemente tutte le specie animali e vegetali rare e minacciate su scala continentale, anche attraverso la protezione dei loro habitat, riconoscendo che un'efficace conservazione delle specie può essere ottenuta solo attraverso la conservazione delle interazioni tra di esse, cioè tutelando i loro habitat naturali. Specie ed ecosistemi sono così tutelati non in relazione con valori di tipo storico, antropologico, culturale o turistico e non solo come beni ambientali o paesaggistici, ma come veri e propri valori ecologici *per sè* di rilevanza europea.

La Direttiva Habitat per la *Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche* (aggiornata con Dir. 2006/105/CE) ha lo scopo di salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri. La normativa prevede: (a) l'istituzione di Siti di Interesse Comunitario (SIC, che si trasformeranno in Zone di Speciale Conservazione, ZSC), per costituire insieme alle Zone di Protezione Speciale (previste dalla Direttiva Uccelli) la Rete Europea Natura 2000, (b) l'obbligo della valutazione d'incidenza ambientale su qualsiasi piano o progetto che interagisca con le ZSC, (c) il finanziamento di progetti LIFE e (d) il monitoraggio dello stato di conservazione di habitat e specie.

La Direttiva per la *Conservazione degli uccelli selvatici* (sostituita ora dalla Dir. 2009/147/CE) ha invece lo scopo di proteggere gli habitat delle specie ornitiche elencate nell'Allegato I e di quelle migratorie non elencate che ritornano regolarmente, attraverso una rete coerente di Zone di Protezione Speciale (ZPS), che come i SIC si trasformeranno in Zone di Speciale Conservazione (ZSC) e confluiranno nella Rete Natura 2000. Nel 2009 la normativa è stata infatti integrata nella Direttiva Habitat, che riguarda le specie non ornitiche e gli habitat elencati in cinque Allegati:

Allegato I: habitat di interesse comunitario (inclusi quelli prioritari\*), che definiscono le ZSC;

Allegato II: specie di interesse comunitario (incluse quelle prioritarie\*), che definiscono le ZSC;

Allegato III: criteri per la designazione dei SIC (che diverranno ZSC);

Allegato IV: specie a tutela rigorosa (cioè integrale) (es: lupo, orso);

Allegato V: specie che richiedono speciali misure di gestione (es: lepre).

Mentre la Direttiva Uccelli è stata recepita nell'ordinamento italiano attraverso la legge sulla caccia n. 157/1992, la Direttiva Habitat è stata recepita con il D.P.R. n. 357/1997, che ha reso obbligatorio lo studio di incidenza ambientale in SIC e ZPS



limitatamente ad alcune categorie progettuali, profondamente modificato poi con il D.P.R. n. 120/2003, che ha esteso l'obbligatorietà dello studio di incidenza ambientale a tutti gli interventi, piani o progetti che possono avere incidenze significative sul sito, senza eccezioni in relazione all'estensione delle superfici interessate, ed ha affidato la sorveglianza della Rete Natura 2000 specificamente al Corpo Forestale dello Stato (oggi Carabinieri forestali).

Le ZPS istituite in Italia, e riconosciute a livello europeo, sono oggi 610 (335 delle quali coincidenti con SIC), i SIC sono 2.321 (1.297 dei quali già divenuti ZSC), per un totale di quasi 3.000 aree che compongono la Rete Natura 2000 in Italia, che copre una superficie totale di circa 7 milioni di ettari, pari al 20% circa del territorio nazionale. Nocciolo duro della Rete sono tutti i biotopi "di rilevante interesse botanico e meritevoli di conservazione" che la Società Botanica Italiana, con un poderoso lavoro durato quasi un decennio, censì e pubblicò negli anni 1971-1979 (S.B.I., 1971 -1979). Poco più della metà della superficie della Rete Natura 2000 è compresa in aree già protette a livello nazionale o regionale, ma il regime di protezione offerto dalle Direttive europee è spesso più rigido ed inderogabile di quello garantito dagli strumenti previsti dalla legge n. 394/1991. A parte la caccia (vietata in tutte le aree protette a livello nazionale o regionale ma ancora consentita in quelle protette a livello europeo, nonostante profili di dubbia compatibilità con le normative nazionali ed europee), nelle aree della Rete europea ogni intervento deve essere conforme alle Misure di conservazione vigenti a livello nazionale e regionale ed a quelle specifiche che devono essere approvate per ogni area ed anche, ove vigenti, a quelle previste dagli specifici Piani di gestione; ogni progetto deve essere comunque assoggettato a valutazione d'incidenza ambientale, anche se la sua realizzazione è prevista al di fuori del territorio protetto, nel caso possa avere comunque (anche solo potenzialmente) una qualche incidenza sugli habitat e le specie custodite all'interno delle aree di Natura 2000. Se viene riscontrata un'incidenza significativa, il progetto non può essere realizzato. La Direttiva prevede però alcune deroghe, volte a contemperare le esigenze di integrità ecologica con quelle economiche e sociali. Infatti, anche in caso di incidenza significativa, il progetto può essere comunque realizzato, se possono essere documentati "motivi imperativi di rilevante interesse pubblico (inclusi motivi di natura sociale o economica)": in tal caso, lo stato membro deve però informarne la Commissione Europea. Nel caso di incidenza significativa su habitat o specie indicati come "prioritari" negli Allegati I e II alla direttiva, la procedura di deroga è particolarmente aggravata, in quanto per realizzare il progetto possono essere adottate soltanto "considerazioni connesse alla salute dell'uomo ed alla sicurezza pubblica" o anche, ma in questo caso previo parere obbligatorio e vincolante della Commissione, "altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico".

Con la sentenza C-355/90, la Corte di giustizia dell'Unione Europea si spinge ancora oltre, precisando che "i siti meritevoli di essere classificati devono ricevere una protezione analoga a quella dei siti ufficialmente classificati". Quindi, in caso di presenza di habitat e specie tutelate dalla direttiva in aree non incluse nella Rete Natura 2000, a questi siti dovrebbe essere garantita un'analoga protezione. Tutte le normative poste a tutela della Rete europea, inclusa l'obbligatorietà della valutazione di incidenza ambientale per piani e progetti, dovrebbero quindi essere applicate ad un territorio ancora più vasto, non delimitato da confini precostituiti: una tutela di tipo diffuso, insomma, cioè non sulla base di aree protette, ma direttamente a favore di habitat e specie, dovunque questi siano presenti.

Le due direttive tutelano ben 500 specie animali presenti in Italia (delle quali 387 di uccelli e 16 giudicate “prioritarie” e quindi più strettamente protette), 107 specie vegetali (delle quali 32 giudicate “prioritarie”) e 132 habitat (dei quali 35 giudicati “prioritari”).

La Rete Natura 2000 costituisce di fatto un sistema di aree protette a livello sovranazionale, che la giurisprudenza italiana inizia a riconoscere come tali anche in senso formale: infatti, la Corte di cassazione (3<sup>a</sup> sez. pen.), con sentenza n. 11875/14 del 31/01/2014 ha affermato che “vi è un consolidato orientamento della giurisprudenza di questa Corte secondo cui il concetto di aree naturali protette 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 comprende anche le zone umide, le zone di protezione speciale, le zone speciali di conservazione ed altre aree naturali protette”. E ancora che “Le ZPS, per principio ormai consolidato, rientrano nell’ambito delle aree protette, in quanto parchi e riserve (art. 142, co. 1, lett. f) D.lgs. n. 42/2004)”. Se si seguisse alla lettera il dettato di questa recente e rivoluzionaria sentenza, quindi, l’estensione della rete italiana delle aree protette (*sensu* legge n. 394/1991) raddoppierebbe di colpo e le normative nazionali che le presidiano dovrebbero essere applicate anche a tutte le aree della Rete europea Natura 2000, incluso il divieto di caccia. Già dal 1996, peraltro, vi era stato un deciso tentativo di includere i siti della Rete Natura 2000 nell’elenco ufficiale delle aree naturali protette (previsto dalla L. n. 394/1991), grazie ad una Delibera del 02/12/1996 del Comitato per le aree naturali protette (poi soppresso). La Delibera fu successivamente annullata dal decreto ministeriale del 25/03/2005 di applicazione del D.P.R. 120/2003 sulla Direttiva Habitat, sospeso cautelativamente dall’Ordinanza n. 6856/2005 del T.A.R. Lazio e poi definitivamente annullato dalle ordinanze del Consiglio di Stato n. 780/2006, 783/2006 e 797/2006. Un successivo decreto legge (n. 251/2006) annullava di nuovo e sostituiva la delibera del 1996, ma non veniva poi convertito in legge e quindi decadeva definitivamente nello stesso anno. Finalmente, con il D.M. n. 184/2007 (mod. dal D.M. del 22/01/2009) sono stati approvati i “criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione in ZPS e ZSC”, superando di fatto l’intera questione (AMIRANTE & GUSMEROTTI, 2008).

Molto importante, sia a fini di gestione sia di repressione degli illeciti, è la valutazione dello stato di conservazione delle specie e degli habitat, prevista esplicitamente dalla Direttiva Habitat (art. 1, lettera e), che lo definisce come “l’effetto della somma dei fattori che influiscono sull’habitat naturale in causa, nonché sulle specie tipiche che in esso si trovano, che possono alterare a lunga scadenza la sua ripartizione naturale, la sua struttura e le sue funzioni, nonché la sopravvivenza delle sue specie tipiche nel territorio di cui all’articolo 2”. Il D.gs. n. 152/2006 (cosiddetto Codice dell’ambiente) riprende la definizione e la perfeziona (art. 302, comma 2): “Lo stato di conservazione di un habitat naturale è considerato favorevole quando: (a) la sua area naturale e le zone in essa racchiuse sono stabili o in aumento; (b) le strutture e le funzioni specifiche necessarie per il suo mantenimento a lungo termine esistono e continueranno verosimilmente a esistere in un futuro prevedibile; e (c) lo stato di conservazione delle sue specie tipiche è favorevole, ai sensi del comma 1”. In entrambi i casi, si tratta con tutta evidenza di definizioni a sfondo spiccatamente ecologico, fondate sul concetto di habitat come ecosistema.

Lo stato di conservazione degli habitat di interesse dell’UE è quindi di agevole ed univoca definizione: nel 2008, il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare ha pubblicato le “Linee guida per la valutazione dello stato di conservazione delle

specie e degli habitat di interesse comunitario” in base alle quali è stata effettuata una ricognizione completa, i cui risultati sono stati pubblicati nel 2014 nel Rapporto dell’Istituto Superiore per la Protezione e le Ricerche Ambientali (ISPRA) “Specie e habitat di interesse comunitario in Italia: distribuzione, stato di conservazione e trend”, reso pubblico e pubblicato a stampa nel 2016, oltre che disponibile sul sito web. In questo importantissimo lavoro è presentato lo stato di conservazione e la tendenza in atto (stabilità, miglioramento o peggioramento) per ognuna delle specie e degli habitat di interesse comunitario presenti in Italia, tenendo anche conto della loro distribuzione geografica (l’Italia è suddivisa in tre Zone biogeografiche). Solo nel 22% dei casi lo stato degli habitat è giudicato favorevole, mentre nel 67% dei casi esso è considerato inadeguato o cattivo.

Scopo principale della Direttiva Habitat (come riportato nel terzo “considerato”) è “promuovere il mantenimento della biodiversità”, tenendo però conto (in via chiaramente subordinata) anche “delle esigenze economiche, sociali, regionali e culturali” e contribuendo così “all’obiettivo generale di uno sviluppo durevole”. Le aree della Rete Natura 2000 sono state quindi istituite ovunque fossero presenti le specie e/o gli habitat elencati negli Allegati alle due Direttive, senza considerare le opportunità di gestione e di sviluppo dei relativi territori (come invece è quasi sempre avvenuto per i parchi): queste comprendono quindi terreni sia di proprietà pubblica sia privata. Si pone quindi il problema delle limitazioni che vengono imposte *ex lege* ai legittimi proprietari, in base ad un interesse pubblico non solo nazionale, ma anche e soprattutto europeo. Riguardo i diritti di godimento e di disposizione della proprietà privata (art. 832 c.c., che ne prevede comunque l’esercizio entro “limiti e con l’osservanza degli obblighi stabiliti dall’ordinamento giuridico”), la Costituzione sancisce (art. 42, comma 2) che la legge possa porvi limiti “allo scopo di assicurarne la funzione sociale”. Vi è poi anche previsto (art. 44, comma 1) che “la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali”. Secondo l’insigne costituzionalista Carlo Esposito (1949), mentre l’art. 42 tenderebbe soprattutto “*alla emissione di una regolamentazione generale della proprietà*” in grado di consentire a questa di perseguire il fine sociale previsto dalla Costituzione e non darebbe al legislatore “*alcuna direttiva concreta sul modo migliore per raggiungere*” tale fine, l’art. 44 statuirebbe invece “*l’obbligo positivo che la terra debba essere sfruttata in modo razionale e che il proprietario abbia il dovere di tendere a tale razionale sfruttamento*”, anche nell’interesse di “*equi rapporti sociali*”. Si tratta evidentemente dei “*rapporti tra il proprietario della terra e gli altri consociati, in quanto titolari di un interesse per la soddisfazione del quale si rende necessaria un’equa distribuzione non già solo della proprietà della terra, ma anche dell’accesso al suo godimento*” (GRAZIANI, 2013). Anche la Corte di cassazione (Sez. I civile, sent. n. 10803/2006) ha confermato che la protezione di beni di particolare pregio “giustifica l’imposizione di limitazioni all’uso della proprietà dei terreni ubicati nell’ambito del parco”. Si può quindi concludere, seguendo GRAZIANI (2016) che “*la proprietà per sua natura non può ricomprendere nel suo contenuto la facoltà di incidere sulla vita della terra, sulla sua bellezza, sul paesaggio che la ricomprende*”. Infatti “*incidere sulla vita della terra, anche se è la propria terra, significa contribuire a mettere a rischio il pianeta e perciò a ledere un interesse che è di tutti; e questo non può essere consentito perché questo interesse trova la sua tutela nella carta costituzionale*” (GRAZIANI, 2013). Quindi, “al pari della vita, bellezza e paesaggio non possono diventare oggetto di situazioni giuridiche soggettive”.

Alla luce di queste considerazioni, si può giustificare la costruzione di una categoria nell'ambito della nozione di proprietà, che abbia per oggetto la terra finalizzata fundamentalmente ad assolvere a una funzione di conservazione: questa nuova categoria può essere qualificata come "proprietà ambientale" (GRAZIANI, 2013), una proprietà a titolarità diffusa, quindi di tutti. *"Si capovolge così l'impostazione di uno dei problemi fondamentali che riguardano la proprietà, il problema del contenuto: non si tratta più di definire il contenuto minimo del diritto, ossia di verificare fino a che punto il legislatore possa fissare limiti alla proprietà senza provocare quella compressione del suo contenuto ritenuta eccessiva dalla Corte costituzionale in varie sentenze degli anni '70, tale cioè da configurare un'espropriazione sostanziale sia pure non ablatoria; si tratta invece di definirne il contenuto massimo, ossia di verificare i confini oltre i quali non vi è né può esservi diritto di proprietà. Così, ad esempio, il proprietario non può escludere la naturale fecondità della terra attraverso l'edificazione, l'uso sterilizzante dei fertilizzanti chimici, l'immissione di sostanze venefiche, la costruzione di discariche o di bacini idroelettrici; non può modificare la morfologia del terreno riempiendo fossi, spianando colline, impiantando campi eolici o fotovoltaici; non può disboscare. Tutte queste facoltà sono a lui precluse non per dettato di norme conformanti, ma perché sono estranee al contenuto del suo diritto incidendo esse sulla vita della terra, sulla sua bellezza, sul paesaggio"* (GRAZIANI, 2013). Questo netto capovolgimento del concetto di proprietà privata *"ha conseguenze di straordinaria rilevanza sia sul piano teorico che su quello operativo e pone in crisi orientamenti culturali consolidati"* (GRAZIANI, 2013). Infatti, se si ammette che il proprietario non abbia il potere di incidere sulla integrità della terra in maniera tale da eliminarne la funzionalità ecologica, non rientra certamente nel contenuto del suo diritto di proprietà la facoltà di alterare la struttura e le funzioni degli ecosistemi ivi compresi modificando, ad esempio, lo stato delle piante, degli animali e dei loro habitat. Ed ecco che, almeno nelle aree protette a livello europeo, nazionale o regionale, i vincoli paesistici e ambientali trovano un loro valore "primario e assoluto" (come affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 145/2013), senza necessità di indennizzo per il proprietario.

In questa riflessione, stimolata dalla protezione che l'ordinamento dell'Unione Europea ha assicurato ai valori ecologici in sé stessi considerati, non soltanto si capovolge la prospettiva dominicale tradizionale, sulla base della quale è stato elaborato il concetto della "conformazione" dei diritti privati per il perseguimento di fini di utilità sociale, ma si affaccia il concetto di "beni comuni", beni cioè che "esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona e sono informati al principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità" (MARELLA, 2012). Alla fruizione e alla tutela giurisdizionale di tali beni ha accesso chiunque e perciò possono essere qualificati a titolarità diffusa. Vi rientrano, tra gli altri, come precisa la Commissione Rodotà (istituita dal Ministro della Giustizia nel giugno 2007 con il compito di redigere uno schema di disegno di legge delega per la riforma del codice civile sui beni pubblici), *"i fiumi, i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla legge, 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 fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate"* (MARELLA, 2012): in sostanza, tutte le aree vincolate dalle normative di tutela del paesaggio o dell'ambiente. *"La natura di bene comune non entra in contraddizione con l'esistenza della proprietà perché bene comune e bene oggetto di*

*proprietà escludente operano su piani diversi: la terra oggetto di proprietà o di altri diritti escludenti rileva fundamentalmente sul piano del mercato, la terra bene comune rileva invece su un piano diverso dal mercato, quel piano ideale dove essa è sintesi di valori che rinviano a diritti fondamentali. La terra oggetto di diritti può essere trasferita agli eredi del proprietario; la terra bene comune deve essere conservata e custodita perché gli eredi di tutti - le future generazioni - ne possano godere. La terra oggetto di diritti esclude; la terra bene comune include, è aperta alla fruizione di tutti e proprio per questo pone la centralità della questione dell'accesso: tutti hanno diritto di accedere alle utilità fondamentali, cioè a quelle che si riconducono a valori costituzionali. In sintesi: il diritto di proprietà finisce dove inizia il bene comune” (GRAZIANI, 2013).*

Questo capovolgimento di prospettiva appare però meno netto di quanto sembri a prima vista. Infatti, il concetto di “bene comune” ha ancora uno statuto non del tutto definito, non essendovi uniformità di vedute in dottrina, e comunque non deve essere confuso con quello di “beni di uso civico”: infatti “gli usi civici si riferiscono a comunità determinate mentre i beni comuni non sono riferibili a comunità determinate; entrambi invece sono finalizzati a un uso diffuso, destinato anche alle future generazioni e perciò sostenibile” (GRAZIANI, 2013). Il concetto di “beni comuni” finisce con l’assorbire tutte quelle *utilitates* offerte dai beni che la dottrina tradizionale (Sandulli) ha ritenuto di appartenenza della collettività già all’origine, fondando proprio su questa appartenenza originaria, che distingue la “conformazione” dei diritti dalla loro “espropriazione”, l’esclusione di un obbligo di indennizzo al proprietario del fondo che venga assoggettato al vincolo. Ed anche sul piano filosofico-giuridico, e più propriamente bioetico, la prospettiva dei “beni comuni” sembra riproporre, in termini moderni e laici, l’universale destinazione delle risorse naturali alle generazioni umane presenti e future affermata dalla filosofia cristiana occidentale e riproposta da Papa Francesco nell’enciclica *Laudato si’*: una destinazione universale che implica un antropocentrismo razionale, non arbitrario, come quello che si è invece affermato nel pensiero liberale europeo a partire dal sec. XVII, generando la dottrina soggettivistica e volontaristica della proprietà privata accolta dai codici ottocenteschi.

## **8. LE MISURE DI CONSERVAZIONE E I PIANI DI GESTIONE DELLE AREE DELLA RETE NATURA 2000**

Con il D.P.R. n. 357/1997, modificato poi dal D.P.R. n. 120/2003, la gestione di tutte le aree della Rete Natura 2000 è affidata alla responsabilità delle amministrazioni regionali, che l’hanno talora delegata alle amministrazioni comunali (almeno per i siti di piccola estensione interamente ricadenti in un unico comune). Come si è già accennato nel cap. 3, con la riforma costituzionale del Titolo V del 2001, lo Stato ha acquisito competenza esclusiva nella legislazione riguardante “la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” (art. 117, comma 2, lettera *s*, Cost.): la tutela costituzionale dell’ambiente e dell’ecosistema è considerata un valore costituzionalmente protetto, che necessita quindi di una disciplina unitaria, mentre le regioni hanno potestà legislativa (concorrente con lo Stato) solo nella “valorizzazione dei beni culturali e ambientali” (art. 117, comma 3, Cost.). Alla luce della riforma costituzionale del 2001, quindi, la predetta delega alle Regioni prevista dal D.P.R. n. 357/1997 avrebbe dovuto subire significative

modifiche, in occasione della promulgazione del successivo D.P.R. n. 120/2003. Al contrario di quanto ivi disposto, la disciplina e la gestione delle aree della Rete Natura 2000 avrebbe dovuto quindi essere affidata ad organi statali e non a quelli regionali o, tanto meno, comunali. In tal senso, occorrerebbe allineare la legislazione vigente a quanto disposto nel 2011 dall'art. 117 della Costituzione e dalle successive e numerose sentenze della Corte costituzionale, per assicurare una disciplina unitaria alla tutela degli habitat e delle specie di interesse non solo nazionale ma anche europeo; viceversa, i provvedimenti approvati a livello regionale, provinciale o comunale presentano indiscutibilmente caratteri di dubbia legittimità costituzionale.

Come riportato nel cap. 7, il regime di protezione delle aree della Rete Natura 2000 è comunque presidiato da norme nazionali e regionali, emanate in attuazione di norme europee: ogni intervento deve essere conforme alle Misure di conservazione vigenti a livello nazionale, regionale o di sito ed a quelle previste dagli specifici Piani di gestione, che possono essere approvati per ogni area; gli interventi devono comunque essere assoggettati a valutazione d'incidenza ambientale. I piani di gestione, basati su indagini scientifiche condotte in ogni area sulle specie e gli habitat ivi presenti e sul loro stato di conservazione, considerano in modo comprensivo le caratteristiche ecologiche e quelle socio-economiche di ciascun sito (AMIRANTE & GUSMEROTTI, 2008): attraverso questi strumenti, approvati dalle Amministrazioni Regionali, sono imposti pochi vincoli precostituiti, ma le procedure autorizzative per ogni intervento sono particolarmente aggravate (attraverso l'obbligo della valutazione di incidenza ambientale).

Con D.M. n. 184/2007 (mod. dal D.M. del 22/01/2009) sono stati approvati i "criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione in ZPS e ZSC", cioè in tutte le aree della Rete Natura 2000: così, ad esempio, nelle ZPS con ambienti forestali delle montagne mediterranee è imposto l'obbligo di "garantire il mantenimento di una presenza adeguata di piante morte, annose o deperienti", l'attività venatoria e di addestramento di cani da caccia deve essere regolamentata "in modo particolare", occorre porre il "divieto di realizzazione di nuove discariche, di nuovi impianti eolici e di risalita a fune, di nuove piste da sci e di nuove cave", il "divieto di attività di circolazione motorizzata al di fuori delle strade", il "divieto di bruciatura delle stoppie e delle paglie", etc. La maggior parte delle amministrazioni regionali hanno subito approvato *sic et simpliciter* tali obblighi e divieti con semplici Deliberazioni di Giunta (es. la D.G.R. Abruzzo n. 451 del 24/08/2009); successivamente, hanno anche approvato specifiche "Misure di conservazione a livello regionale", mentre solo poche Regioni hanno già provveduto a redigere ed anche ad approvare Misure di conservazione sito-specifiche o piani di gestione per ogni area della rete.

## 9. LA TUTELA PENALE DI HABITAT E SPECIE DI INTERESSE DELL'UNIONE EUROPEA

L'imponente corpo normativo di derivazione europea è presidiato da altrettante norme di carattere generale (D.lgs. n. 42/2004 art. 181, *opere eseguite in assenza di autorizzazione*, c.p. art. 635, *danneggiamento*, c.p. art. 650, *inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità*, e c.p. art. 734, *distruzione o deturpamento di bellezze naturali*), da quelle sulle aree protette (L. n. 394/1991 art. 13 e 30, *interventi non autorizzati in aree protette*) e da nuove fattispecie di reato, introdotte nel codice penale dal D.lgs. n. 121/2011 (approvato in recepimento della Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente), che puniscono severamente ogni azione in danno agli habitat o alle

specie protette. L'art. 733-bis c.p. vieta "la distruzione o il deterioramento (compromettendone lo stato di conservazione) di un habitat all'interno di un sito protetto", mentre l'art. 727-bis c.p. vieta "l'uccisione, la cattura o la detenzione di esemplari appartenenti ad una specie animale selvatica protetta, nonché il prelievo o la detenzione di esemplari appartenenti ad una specie vegetale selvatica protetta". Per "sito protetto" s'intendono le aree classificate come SIC o ZPS in base alla presenza di habitat e specie di interesse comunitario, mentre per "specie selvatica protetta" s'intendono quelle indicate nell'allegato IV della Direttiva 92/43/CE "Habitat" e nell'allegato I della Direttiva 2009/147/CE "Uccelli", ovunque si trovino (quindi anche al di fuori del territorio protetto da SIC o ZPS).

Nel primo caso la trasgressione è punita con l'arresto fino a 18 mesi e l'ammenda non inferiore a 3.000 €, nel secondo con l'arresto da uno a sei mesi o l'ammenda fino a 4.000 €. Il reato di cui all'art. 727-bis non si configura nel caso "l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie". In questo caso, si applicano quindi eventualmente soltanto le normative nazionali preesistenti (c.p. art. 544-bis, *delitto di uccisione di animali*, L. n. 157/1992 sulla caccia, art. 30 lett. b) limitatamente alle specie particolarmente protette, D.lgs. n. 275-2001 sul Reg. UE di applicazione della CITES per le specie in All. A e B).

La nozione di "deterioramento di un habitat" è strettamente legata, secondo la lettera dell'art. 733-bis c.p., a quella di "compromissione del suo stato di conservazione". Come si è illustrato nel cap. 7, lo stato di conservazione degli habitat è di agevole ed univoca definizione, in base a Rapporti ufficiali del Ministero dell'Ambiente e dell'I.S.P.R.A. Si può ritenere che la realizzazione di interventi o la messa in atto di comportamenti che comportino una qualche incidenza su di un habitat che si trovi già in stato di conservazione inadeguato o cattivo (pertanto con elevata fragilità ecologica), tanto più se con tendenza in peggioramento, ne comprometta certamente lo stato di conservazione (definendo così una vera e propria "presunzione di deterioramento"). Così come avviene per gli abusi paesaggistici, non è infatti necessario dimostrare il realizzarsi di un danno concreto all'habitat, essendo invece sufficiente che il comportamento sanzionato sia "astrattamente idoneo" a provocare il deterioramento dell'habitat. Infatti, la Corte di cassazione ha ripetutamente affermato, in materia di abusi paesaggistici, che "il principio di offensività opera in relazione alla attitudine della condotta posta in essere ad arrecare pregiudizio al bene protetto, in quanto la natura di reato di pericolo della violazione non richiede la causazione di un danno" e che "l'individuazione della potenzialità lesiva di detti interventi deve essere effettuata mediante una valutazione *ex ante*, diretta quindi ad accertare non già se vi sia stato un danno al paesaggio ed all'ambiente, bensì se il tipo di intervento fosse astrattamente idoneo a ledere il bene giuridico tutelato" (sent. n. 25041/2016, Cass. Penale, Sez. III). Il reato di cui all'art. 733-bis c.p. è quindi configurabile se: (a) lo stato di conservazione dell'habitat in questione (in base al Rapporto dell'ISPRA n. 194/2014) è definito come "inadeguato" o "cattivo" e (b) gli interventi o i comportamenti sanzionati sono comunque vietati da normative specifiche (ad esempio quelli indicati dal D.M. n. 184/2007 tra le misure minime di conservazione delle ZPS).

L'art. 733-bis c.p. è comunque un reato di pericolo, da documentare: il pericolo concreto può essere dimostrato attraverso l'accertamento di un pericolo imminente (attuale), come ad esempio l'erosione del suolo innescata dalla interruzione del manto erboso provocata dal transito di fuoristrada, mentre il pericolo astratto può essere dimostrato anche attraverso ragionamenti su basi scientifiche ecologiche. Per quanto

riguarda l'elemento psicologico del reato (art. 43 c.p.), non occorrono né il dolo né la colpa specifici, trattandosi di un reato contravvenzionale e di pericolo. La colpa generica (legata a negligenza, imprudenza o imperizia) si può dimostrare in base alla situazione di fatto (ad esempio, trasgressori sprovvisti di cartografia con riportati i confini delle aree protette, etc.) o, comunque, in base all'inosservanza di leggi o regolamenti o ordini, se la condotta è vietata da normative specifiche.

Condotte suscettibili di provocare il disturbo, il danneggiamento o il deterioramento di habitat o specie di interesse comunitario in SIC o ZPS sono, ad esempio: il transito di motoveicoli e autoveicoli sulle praterie naturali o nei boschi (in particolare, con moto da trial o pesanti auto fuoristrada); il pascolo abusivo o non vigilato di animali domestici di grosse dimensioni (in particolare bovini ed equini); l'abbandono di cani con conseguente randagismo (infatti, nelle aree nelle quali è accertata la presenza del lupo, i conseguenti possibili fenomeni di ibridazione possono provocare indirettamente il deterioramento degli habitat, intesi come ecosistemi complessi dei quali fanno parte sia le piante sia gli animali; inoltre, la presenza di cani vaganti, randagi o comunque non vigilati arreca un forte disturbo alla fauna selvatica, che viene così danneggiata, provocando anche in questo caso, indirettamente, il deterioramento degli habitat nei quali vive); l'introduzione di cani non strettamente vigilati (in particolare, in aree protette ove questo è vietato), inclusi i cani impiegati in attività venatorie consentite (la presenza di cani non vigilati arreca un forte disturbo alla fauna selvatica, che viene così danneggiata, provocando anche in questo caso, indirettamente, il deterioramento degli habitat nei quali vive; i danni riscontrati connessi alla realizzazione di intervento o progetto in assenza (o in difformità) della dichiarazione di incidenza ambientale non significativa (obbligatoria, sulla base di studio di incidenza ambientale, in tutti i SIC e le ZPS). In quest'ultimo caso, la qualificazione giuridica delle relative ipotesi di reato si estende anche alle seguenti normative:

Legge n. 394/1991, art. 13 e 30 (*interventi non autorizzati in aree protette*), D.Lgs. n. 42/2004, art. 181 (*opere eseguite in assenza di autorizzazione*), codice penale, art. 635 (*danneggiamento*), 650 (*inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità*) e 734 (*distruzione o deturpamento di bellezze naturali*), nonché eventuali omissioni dolose configurabili come abuso d'ufficio (art. 323 c.p.).

Grazie alle solide interpretazioni fornite da recenti sentenze della Corte di cassazione, ai gravi danni agli habitat provocati con dolo si applica anche l'art. 452-bis c.p. (*inquinamento ambientale*), recentemente introdotto nel nostro ordinamento dalla legge n. 68/2015 (*delitti contro l'ambiente*), anche in questo caso in recepimento della Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente. In base all'art. 452-bis c.p., infatti, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da € 10.000 a 100.000 chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento "significativi e misurabili" di un ecosistema, della biodiversità, della flora o della fauna. Ebbene, secondo la Corte di cassazione (sent. n. 46170 del 03/11/2016), la nozione di "ecosistema" si può ritenere sinonimo di quella di "habitat", quella di "compromissione" consiste in uno squilibrio funzionale dell'ecosistema (condizione di rischio o pericolo) e quella di "deterioramento" in uno squilibrio strutturale dell'ecosistema (decadimento del suo stato o della sua qualità). La Cassazione, ancora una volta, assume a nozione giuridica concetti e terminologie prettamente ecologiche, con un approccio pratico e moderno, che "completa" un dettato normativo poco dettagliato con esplicitazioni scientificamente ben fondate. Inoltre, nella stessa sentenza la Corte di cassazione afferma che la condotta delittuosa deve essere sì attuata in violazione di altra norma, ma che questa può consistere anche in una



semplice prescrizione amministrativa. Per una reale applicabilità della nuova norma, restano però ancora aperti alcuni problemi: (1) trattandosi di delitto, è necessario dimostrare il dolo, il che nel caso di gravi danni agli habitat appare per lo più molto difficile, considerata l'enorme diffusione dell'ignoranza ecologica in Italia; 2) perché il reato si configuri, è necessario "misurare" il danno arrecato (alquanto difficile, nel caso di specie o habitat). Queste difficoltà, oltre certamente alla novità della norma ed alla non sufficiente preparazione scientifica degli agenti accertatori, hanno finora impedito una sua efficace applicazione (l'art. 452-bis c.p. è stato contestato, nei primi due anni di applicazione della legge, soltanto in un centinaio di casi). Di più agevole applicazione è invece la norma "gemella", introdotta nel codice penale con la stessa legge n. 68/2015, che non richiede però la dimostrazione del dolo: è l'art. 452-quinquies c.p. (*delitti colposi contro l'ambiente*), applicabile anche a fatti dai quali possa derivare soltanto il "pericolo" di una compromissione o di un deterioramento di un ecosistema, della biodiversità, della flora o della fauna. In questo caso, però, le pene sono fortemente diminuite, prevedendo la reclusione da otto mesi a quattro anni (in assenza di dolo) o da tre a trentadue mesi (per il solo "pericolo").

Un'altra recentissima e fortemente innovativa sentenza della Corte di cassazione (la n. 14779 del 24/03/2017 della sua III Sez. penale), rafforza ulteriormente la tutela degli habitat della Rete Natura 2000. Secondo la Cassazione, infatti, per effettuare interventi in aree della Rete Natura 2000 "che alterino in modo permanente lo stato dei luoghi o comunque alterino l'assetto idrogeologico del territorio" e che abbiano ad oggetto habitat (anche se solo "potenzialmente" tali) compresi nell'Allegato I alla Direttiva 92/43/CEE Habitat, è necessario percorrere due diverse procedure autorizzative. Oltre a quella tesa alla valutazione e relativa dichiarazione di incidenza ambientale non significativa, è necessario acquisire anche l'autorizzazione paesaggistica (da parte della Regione, con parere obbligatorio e vincolante della Soprintendenza, ex D.Lgs. n. 42/2004, art. 143, comma 5), in quanto le aree Natura 2000 sono da considerare a tutti gli effetti "aree naturali protette". Agli interventi non autorizzati in aree Natura 2000, quando siano attuati su habitat "con caratteristiche di habitat potenziale" compresi nella Direttiva, si applicano quindi: (1) il D.Lgs. n. 42/2004 (Codice del paesaggio), art. 142, comma 1, lettera f) (*aree tutelate per legge*) e (2) il D.Lgs. n. 42/2004, art. 181, commi 1 e 1-bis (*opere eseguite in assenza di autorizzazione o in difformità da essa*), contravvenzione punita con l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 10.328 a 103.290 € (comma 1) o addirittura delitto la cui violazione è punita con la reclusione da 1 a 4 anni (comma 1-bis). Sono però esclusi i seguenti casi (ex D.Lgs. n. 42/2004, art. 149), per i quali non è comunque richiesta l'autorizzazione paesaggistica: (a) interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici; (b) gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio; (c) il taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste, purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia.

E' importante precisare che il delitto previsto dal comma 1-bis dell'art. 181 del D.Lgs. n. 42/2004 si può oggi configurare solo per interventi che "abbiano comportato un aumento dei manufatti superiore al trenta per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento della medesima superiore a settecentocinquanta metri cubi, ovvero ancora abbiano comportato una nuova costruzione

con una volumetria superiore ai mille metri cubi”. Le restanti disposizioni del comma 1-bis, infatti, sono state recentemente dichiarate illegittime e quindi annullate dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 56 del 23/03/2016.

## 10. VERSO LA SOGGETTIVITÀ GIURIDICA DI ANIMALI, PIANTE ED HABITAT

Il primo tentativo compiuto verso il conferimento alla Natura di una vera e propria soggettività giuridica, a livello internazionale, è costituito dalla formale approvazione da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite della “Carta Mondiale della Natura”, avvenuta a Montevideo nel 1982. La carta è basata sul principio fondamentale per il quale l'ambiente e la natura sono da considerarsi un tutto indivisibile i cui processi ecologici essenziali devono essere rispettati e non alterati. La carta, giuridicamente non vincolante, è stata redatta in termini dichiaratori e con un linguaggio di carattere generale, fatto che ha chiaramente ridotto la probabilità che in tutto, o anche solo in parte, si potesse cristallizzare in norme di diritto consuetudinario. La carta è però uno strumento dichiaratamente basato su concetti ecologici, senza connotati antropocentrici; se altri documenti simili adottati dall'ONU presentavano come finalità la salvaguardia nell'ambiente a beneficio dell'umanità, essa sottolinea invece la necessità della protezione della natura come fine a sé stante.

Molti anni dopo, a livello nazionale, nelle costituzioni di Ecuador e Bolivia, vigenti rispettivamente dal 20 ottobre 2008 e dal 7 febbraio 2009, vengono disciplinati per la prima volta i diritti della natura, fondando un vero e proprio “costituzionalismo ecologico”. Essa passa da oggetto a soggetto titolare di situazioni giuridiche, aprendo un nuovo capitolo nella storia del diritto (BALDIN, 2014a). Il ripristino ecologico viene inquadrato come una specifica pretesa della natura, secondo la cosiddetta “Earth jurisprudence”, cioè la teoria del diritto che propugna i diritti della Terra. La grande scommessa del nuovo costituzionalismo andino risiede in un diverso contratto sociale che, imputando le disegualianze all'asservimento della natura da parte dell'uomo, viene ora stipulato fra la natura stessa e le persone, queste ultime intese sia come singoli che come comunità (BALDIN, 2014a).

La Costituzione dell'Ecuador, secondo l'art.10, c. 2, sancisce che la natura è soggetto dei diritti che le riconosce la Costituzione, declinati negli artt. dal 71 al 74. Le pretese della natura di cui all'art. 71 devono intendersi collocate sullo stesso piano di quelle degli esseri umani, in virtù dell'art. 11, c. 6, che statuisce la equiordinazione fra i diritti. L'art.71, in particolare, afferma che “la natura ha diritto al rispetto integrale della sua esistenza e al mantenimento e alla rigenerazione dei suoi cicli vitali, della sua struttura, funzioni e processi evolutivi”, con una chiara visione ecologica. Vi si afferma poi che “tutte le persone, comunità, popoli o nazionalità potranno esigere dalle autorità pubbliche il rispetto dei diritti della natura”.

La Costituzione della Bolivia (art. 34) afferma che “qualsiasi persona, a titolo individuale o in rappresentanza di una collettività, può promuovere azioni legali a salvaguardia dell'ambiente, senza pregiudicare gli obblighi delle autorità pubbliche a procedere d'ufficio in caso di azioni contro l'ambiente”.

Mentre la Costituzione dell'Ecuador non ha ancora normative di attuazione, quella della Bolivia è stata prontamente attuata con la legge n. 71 del 21 dicembre 2010 (*Ley de derechos de la Madre Tierra*), secondo la quale “agli effetti della protezione e della tutela dei suoi diritti, la Madre Terra assume il carattere di soggetto collettivo di interesse

pubblico” (art. 5), le cui pretese sono elencate nel successivo art.7: alla vita, alla biodiversità, all’acqua, all’aria pura, all’equilibrio, al ripristino ed alla vita libera da contaminazioni.

Conferire diritti alla natura significa riconoscere che gli ecosistemi e le comunità naturali non sono solo beni mercificabili, proprietà di cui si può disporre in qualsivoglia modo, ma che essi sono entità con un autonomo diritto di esistere e di prosperare (BALDIN, 2014a). I diritti degli animali sono riconosciuti anche negli ordinamenti giuridici della Svizzera, della Germania e dell’India (RESCIGNO, 2005). Secondo una delle pietre miliari della “Earth jurisprudence”, la natura è vista come una pluralità di soggetti giuridici titolari di diritti, che implica che essa possa adire le vie legali per il tramite di appositi tutori, “guardians” nominati dal giudice (STONE, 1973). L’idea della soggettività giuridica della natura (lo “standing” di Stone) fu autorevolmente ripresa in una “dissenting opinion” durante la causa Sierra Club vs. Morton risolta dalla Corte suprema degli USA nel 1973. In quell’occasione, il giudice Douglas, ben disposto verso la teoria di Stone, scrisse che la questione critica dello “standing” nelle cause ambientali “sarebbe semplificata e anche efficacemente messa a fuoco se esistesse una base giuridica che consentisse di portare le questioni ambientali in sede giurisdizionale in nome e per conto dell’oggetto inanimato che sta per essere depredato, deturpato o invaso da strade e ruspe”.

Nel 2012 la Nuova Zelanda ha conferito personalità giuridica al fiume Whanganui sulla base del Whanganui River Agreement fra il governo e la popolazione maori. La teoria di Stone, proposta qualche anno prima da giuristi dell’Università di Otago per dare voce alle aspirazioni indigene di cogestire il territorio fluviale considerato un’entità viva, ha trovato accoglimento (BALDIN, 2014b). L’accordo prevede la nomina di due tutori per rappresentare e agire in nome di questa entità, denominata Te Awa Tupua, ossia “un tutto integrato e vivente dalle montagne al mare, compresi i suoi affluenti e tutti gli elementi fisici e metafisici”. I tutori hanno il compito di proteggere la salute e il benessere del fiume, difenderne lo status e i valori, agire e parlare in suo nome, svolgere le funzioni di “proprietario terriero” su aree prefissate, partecipare agli iter normativi e gestire fondi in nome di Te Awa Tupua (MORRIS & RURU, 2010).

Seguendo l’esempio della Nuova Zelanda, il 21 marzo 2017 la Corte dell’Uttarakhand, un piccolo Stato dell’India Settentrionale, ha conferito personalità giuridica ai fiumi Gange e Yamuna, allo scopo di scongiurarne il danneggiamento da parte di grandiosi progetti di sfruttamento. La Corte ha dichiarato che i due grandi fiumi “hanno lo status di persona giuridica con i corrispondenti diritti, doveri e responsabilità”, nominando tre tutori responsabili per la loro protezione e conservazione.

In Europa, un’apertura verso il conferimento di soggettività giuridica a piante, animali ed ecosistemi si ravvisa negli ordinamenti che conferiscono la facoltà di costituirsi parte civile, quasi come veri e propri “tutori”, alle associazioni ambientaliste ed eventualmente anche a singoli o a gruppi di cittadini, a condizione che dimostrino di avere un interesse al ricorso (così in Regno Unito, Austria, Francia ed Italia, come pure, al di fuori dell’Europa, Sudafrica e Filippine). Una diversa modalità di tutela, attraverso un “ombudsman ambientale” (o commissioni specializzate all’interno della struttura organizzativa dell’ombudsman), è offerta dagli ordinamenti giuridici di altri Paesi, sia europei che extra-europei (Austria, Grecia, Ungheria, Kenya e Costa Rica).

Una tutela ancor più estesa è offerta nei Paesi ove è consentito promuovere un giudizio prescindendo dall’obbligo per il ricorrente di dimostrare un interesse personale e diretto nella causa: in questi casi, il singolo cittadino esercita direttamente alcune funzioni a difesa della legalità costituzionale, inclusa la tutela dell’ambiente. Si tratta di alcuni Paesi europei (Spagna, Portogallo, Paesi Bassi ed Estonia), sudamericani (Brasile, Perù,

Colombia e Costa Rica) ed africani (Sudan e Kenya). Nella nuova costituzione del Kenya del 2010, in particolare, si specifica all'ultimo capoverso dell'art. 70 che il ricorrente non deve dimostrare che lui stesso o che qualcun'altro abbia subito perdite o danni (MWENDA & KIBUTU, 2012).

Un passo avanti a livello sovranazionale è compiuto dalla Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale che, basata sul principio del "chi inquina paga", è emanata allo scopo di prevenire e riparare i danni causati agli animali, alle piante, agli habitat naturali e alle risorse idriche, nonché i danni arrecati al suolo.

La natura tende quindi a passare da oggetto (*res*) a oggetto collettivo di interesse pubblico, titolare quindi di diritti giuridici, anche se senza capacità giuridica: la sua tutela è garantita attraverso rappresentanti/tutori (Associazioni, gruppi o anche singoli cittadini), che si costituiscono parte civile in giudizio, con il risarcimento dei danni a esclusivo vantaggio di Madre Terra.

In Ecuador, nel 2011, è stata pronunciata la prima sentenza a beneficio della natura, nella fattispecie del Fiume Vilcabamba, resa dalla Corte provinciale di Loja. Secondo questa Corte, i ricorrenti, attraverso l'attivazione di una "acción de protección", hanno esercitato il "principio di giurisdizione universale" a favore della natura. La sentenza si spinge ad affermare poi: (1) che l'azione di protezione di cui all'art. 88 della Costituzione è l'unico rimedio processuale idoneo ed efficace per porre fine e rimediare prontamente a un danno ambientale, (2) che il principio precauzionale va interpretato in termini di probabilità e non di certezza del danno, (3) che l'onere della prova relativo alla dimostrazione dell'impatto ambientale spetta alla controparte in osservanza dell'art. 397, c. 1, Cost. Ancora, la Corte afferma che (1) il criterio per determinare i danni subiti dalla natura è la portata intergenerazionale, ossia che i danni si ripercuotono anche sulle generazioni future e che (2) il bilanciamento di interessi contrastanti (come il diritto della natura e il diritto allo sviluppo) va risolto applicando il principio di proporzionalità. In merito, la Corte specifica che sovente si tratta di conflitti apparenti, come nel caso di specie, in quanto i diritti della natura sono concorrenti con i diritti umani fondamentali, quali il diritto alla salute, alla vita degna e a vivere in un ambiente sano.

In Bolivia, il rimedio giudiziale previsto è la "acción popular", esercitabile contro gli atti o le omissioni delle Autorità o dei singoli o delle collettività, che violino o minaccino di violare i diritti e gli interessi collettivi, fra i quali è compreso l'ambiente (art. 135 Cost.). L'istituto boliviano ha una triplice finalità: (1) preventiva, evitando che la minaccia attenti ai diritti e agli interessi diffusi, (2) sospensiva, mediante la cessazione degli effetti prodotti dall'atto lesivo e (3) riparatoria, con l'obbligo del ripristino delle condizioni precedenti alla lesione (Baldin, 2014b).

In Italia, in forza della L. n. 349/1986 ("Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale"), art. 18, comma 5, le associazioni di protezione ambientale riconosciute dal Ministro dell'ambiente possono per la prima volta intervenire nei giudizi per danno ambientale (dei quali al Titolo III del D.Lgs. n. 152/2006, Codice dell'ambiente).

Ma si dovrà attendere il 2004, perché nell'ordinamento italiano la protezione degli animali sia loro garantita non in quanto "cose" (*res*) ma come "esseri viventi". Infatti, solo con la L. n. 189/2004, viene inserito nel codice penale il nuovo Titolo IX-bis denominato "Delitti contro il sentimento per gli animali" (con i nuovi articoli 544-bis e 544-ter, *uccisione e maltrattamento di animali*), che integra il vecchio Titolo XIII ("Delitti contro

il patrimonio”), che con gli artt. 624 e 625 (*furto aggravato, per uccisione e impossessamento abusive*), 635 (*danneggiamento aggravato, per la sola uccisione*) e 638 (*Uccisione o danneggiamento di animali altrui*) considerava bene protetto la sola proprietà privata dell'animale. Con il nuovo art. 544-ter c.p. è finalmente riconosciuta una condotta lesiva nei confronti dell'animale stesso, come chiarito dalla Corte di Cassazione (sentenza n. 24734/2010).

Una nuova promettente frontiera verso il conferimento della soggettività giuridica a animali, piante ed habitat è infine aperta dall'inclusione del “diritto della natura ad essere rispettata o non sfruttata”, del “diritto a vivere in un ambiente non inquinato e del “divieto di abuso o di cattivo uso delle risorse naturali” tra i diritti umani fondamentali di terza generazione (BOBBIO, 1990).

## CONCLUSIONI

Fin dall'emergere, all'inizio del secolo scorso, della consapevolezza sull'importanza della protezione dei valori ecologici, la tutela normativa dei relativi beni materiali (territori ad alto valore ecologico) e di quelli diffusi (specie, ecosistemi e loro relazioni e processi) si è giocata tra l'esigenza di protezione di tali valori *per se* e quella della loro protezione come occasione di sviluppo socio-economico e turistico di aree senza altre possibilità di questo genere.

Tentativi di sintesi tra queste esigenze apparentemente contrapposte sono stati tentati fin dal 1926 (con la “Relazione Sipari”), ma l'obiettivo del primo movimento protezionista in Italia, cioè l'istituzione dei primi parchi nazionali, fu alla fine raggiunto soltanto declassando il regime di protezione del territorio e promettendo contributi finanziari per le attività turistiche alle riottose comunità locali. La felice idea della pianificazione dei parchi attraverso una “zonazione” a tutela decrescente, disegnata in base alle conoscenze ecologiche e sulla base della destinazione d'uso del relativo territorio, lanciata già nel 1918 da Parpagliolo e Sarti e poi ripresa quasi trent'anni dopo, nel 1955, da Videsott, fu allora snaturata e tradita, pur di giungere alle leggi istitutive dei primi parchi nazionali. La “zonazione” delle aree protette dovette così attendere, per trovare un'efficace base giuridica, la legge-quadro sulle aree protette del 1991, entrata in vigore a distanza di quasi un secolo dalla sua prima formulazione.

Le due diverse anime del movimento protezionista, quella una di tipo “naturalistico-scientifico” e l'altra “turistico-modernizzatrice”, si fronteggiarono fin dall'inizio, trovando un momento di alta sintesi solo con la modernissima e rivoluzionaria legge-quadro sulle aree protette n. 394/1991.

Secondo la Corte costituzionale, la tutela del paesaggio (che è uno dei principi fondamentali dell'ordinamento) va intesa nel senso lato della tutela ecologica e della conservazione dell'ambiente, che è un bene giuridico di valore primario e assoluto. Nel 2007, la Corte ha definito l'ambiente come valore costituzionalmente protetto, che ha come oggetto di tutela la biosfera, non solo nelle sue varie componenti, ma anche nelle interazioni fra quest'ultime, i loro equilibri, la loro qualità e la circolazione dei loro elementi: una definizione scientificamente ben fondata sui principi cardine dell'ecologia.

Nonostante ciò, il concetto di paesaggio legato ad una visione prettamente estetica della natura ha dominato tutto l'assetto normativo di protezione del territorio fino all'entrata in vigore della “rivoluzionaria” legge Galasso n. 431/1985. Con questo provvedimento si passò finalmente da una visione prevalentemente estetica del paesaggio o orientata soprattutto alla conservazione della risorsa economica (come nel caso del

vincolo forestale) ad un approccio funzionale e realmente ecologico, in linea con le più moderne interpretazioni dell'art. 9 della Costituzione. Con il Codice "Urbani" dei beni culturali e del paesaggio, nel 2004, si è compiuto poi un deciso salto di qualità, nel quale la tutela del paesaggio ha assorbito anche quella dei beni ambientali. Con il Codice dell'ambiente del 2006, e infine con le modifiche a questo apportate nel 2008, la legge ha puntato decisamente alla protezione delle specie e degli ecosistemi. Accanto ai vincoli paesaggistico-ambientali, la legge n. 19/2013 ha poi aggiunto un nuovo profilo vincolistico autonomo, basato sulla "monumentalità" degli alberi, ove il valore ecologico assume rilievo anche perché congiunto a valori paesaggistici e storico-culturali.

Dopo quasi settant'anni dall'istituzione dei primi parchi nazionali e a venti da quella dei primi parchi regionali, l'Italia si è dotata finalmente, nel 1991, di una legge organica per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette, la legge-quadro n. 394/1991. Secondo la legge, le aree protette sono istituite innanzitutto con lo scopo di preservarne i valori ecologici e paesaggistici, ma anche per altre finalità di tipo socio-economico, risolvendo così con un felice compromesso l'annosa disputa tra i fautori delle aree protette come "santuari della natura" e quelli che insistevano soprattutto sullo sviluppo economico delle stesse. La chiave per raggiungere simultaneamente anche tutti gli altri obiettivi è proprio quella immaginata nel 1918 e rilanciata nel 1955, cioè la zonazione del territorio protetto, inquadrata in un ampio piano del parco. A questo proposito, il Consiglio di Stato ha affermato, nel 2004, che la protezione della natura mediante i parchi è la forma più alta ed efficace di tutela dell'ambiente e che la ragion d'essere di un'area protetta è la protezione integrale del territorio e dell'ecosistema: così, l'esigenza di tutelare l'interesse naturalistico è da intendersi preminente su qualsiasi altro indirizzo di politica economica o ambientale di diverso tipo. Le aree protette sarebbero quindi beni di proprietà collettiva, in cui l'appropriazione privata è ammessa solo in forma eccezionale, condizionata e subordinata.

La Direttiva Habitat dell'Unione Europea ha segnato nel 1992 una svolta fondamentale, in chiave ecologica, della politica europea di conservazione della natura: si è infatti passati dalla tutela delle singole specie a quella dei sistemi ecologici (habitat ecosistemi), considerando le relazioni ecologiche necessarie al loro mantenimento a lungo termine. L'entrata in vigore della Direttiva dell'Unione Europea "Uccelli" nel 1979 e soprattutto di quella "Habitat" nel 1992 ha fatto così compiere un deciso salto concettuale anche alle normative nazionali del settore, istituendo in modo rigoroso e chiaro una rete di aree protette ad un livello sovranazionale (la Rete Natura 2000), in grado di proteggere efficacemente tutte le specie animali e vegetali rare e minacciate su scala continentale, anche attraverso la protezione dei loro habitat, riconoscendo che un'efficace conservazione delle specie può essere ottenuta solo attraverso la conservazione delle interazioni tra di esse, cioè tutelando i loro habitat naturali. Specie ed ecosistemi sono così tutelati non in relazione con valori di tipo storico, antropologico, culturale o turistico e non solo come beni ambientali o paesaggistici, ma come veri e propri valori ecologici *per se* di rilevanza europea.

La Rete Natura 2000 costituisce di fatto un sistema di aree protette a livello sovranazionale, che la giurisprudenza della Corte di Cassazione, nel 2014, ha iniziato a riconoscere come tali anche in senso formale, facendole rientrare nell'ambito delle aree protette, in quanto parchi e riserve ai sensi della legge n. 394/1991, con intuibili conseguenze di vasta portata sul territorio protetto in Italia (la cui estensione potrebbe così raddoppiare di colpo). Poiché i siti della rete europea comprendono terreni sia di proprietà pubblica sia privata, si pone il problema delle limitazioni che vengono imposte *ex lege* ai

legittimi proprietari, in base ad un interesse pubblico non solo nazionale, ma anche e soprattutto europeo. La Cassazione, nel 2006, sembra aver risolto il problema affermando che, in base ai principi costituzionali, la protezione di beni di particolare pregio giustifica l'imposizione di limitazioni all'uso della proprietà. Si tratterebbe quindi di una vera e propria "proprietà ambientale", una proprietà cioè a titolarità diffusa, quindi di tutti: si va affacciando così il concetto di "beni comuni".

Il regime di protezione delle aree della Rete Natura 2000 è presidiato da norme nazionali, emanate in attuazione di norme europee. Attraverso i piani di gestione di ogni singola area, sono imposti pochi vincoli precostituiti, ma le procedure autorizzative per ogni intervento sono particolarmente aggravate (attraverso l'obbligo della valutazione di incidenza ambientale). Oltre alle norme di carattere generale ed a quelle sulle aree protette, nuove fattispecie di reato sono state introdotte nel codice penale nel 2011 (approvato in attuazione della Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente), che puniscono severamente ogni azione in danno agli habitat o alle specie protette, gli articoli 727-bis e 733-bis.

Negli anni 2000, infine, i diritti della natura "per sè" cominciano ad entrare nelle carte costituzionali di molti Paesi: ecosistemi, piante ed animali sono così visti come entità con un autonomo diritto di esistere e di prosperare. E si inizia a considerare l'inclusione del "diritto della natura" tra i diritti umani fondamentali di terza generazione.

## BIBLIOGRAFIA

- ABRAMI A., 2014 – *Governo del territorio e disciplina giuridica dei boschi e delle aree protette*. Roma, Aracne.
- ABRAMI A., 2016 – *Conclusioni*. Italia Forestale e Montana, 71(2): 92-94.
- AMIRANTE D. & GUSMEROTTI N. M., 2008 – *Le aree protette e l'Europa. La Rete Natura 2000 per la conservazione della biodiversità*. In: Giampiero Di Plinio & Pasquale Fimiani (a cura di), *Aree naturali protette. Diritto ed economia*. Milano, Giuffrè.
- ARTESE C., DI FABRIZIO F., DI GIULIO A. & PETRICCIONE B., 2012 – *Alberi monumentali d'Abruzzo*. Penne (Pescara), Cogeestre.
- BALDIN S., 2014a – *I diritti della natura nelle costituzioni di Ecuador e Bolivia*. Università degli Studi di Trieste. Visioni Latino Americane, 10.
- BALDIN S., 2014b – *I diritti della natura: i risvolti giuridici dell'etica ambiental exigente in America Latina*. Forum di Quaderni Costituzionali, Università degli Studi di Trieste.
- BALDIN S., 2014c – *I diritti della natura: i risvolti giuridici dell'etica ambiental exigente in America Latina*. In: S. Baldin & M. Zago, *Le sfide della sostenibilità. Il buen vivir andino dalla prospettiva europea*. Bologna, Filodiritto ed.
- BELLOCCI M. & PASSAGLIA P., 2009 – *La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di "ambiente" e di "beni culturali"*. Corte Costituzionale, Servizio Studi, <http://www.cortecostituzionale.it/studiRicerche.do>.
- BELLOMO G., 2008 – *"Conservazione" vs. "valorizzazione": il modello italiano*. In: Giampiero Di Plinio & Pasquale Fimiani (a cura di), *Aree naturali protette. Diritto ed economia*. Milano, Giuffrè.
- BOBBIO N., 1990 – *L'età dei diritti*. Torino, Einaudi.

- BORTOLOTTI L., 1977 - *Le riserve naturali dell'A.S.F.D.* La Riserva Naturale di Torricchio (Camerino), 2: 19-31.
- BOTTACCI A. (a cura di), 2009 - *La Riserva naturale integrale di Sasso Fratino: 1959-2009. 50 anni di conservazione della biodiversità.* CFS/UTB Pratovecchio.
- CERUTI G. (a cura di), 1993 - *Aree naturali protette. Commentario alla legge n. 394/1991.* Documenti. Milano, DOMUS.
- CIVITARESE S., 2004 - *Il paesaggio nel nuovo Titolo V della Costituzione.* In: B. Bozzo & M. Renna (a cura di), *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione.* Milano, Il Mulino.
- COLAVECCHIO A., 2005 - *La tutela dell'ambiente fra Stato e Regioni: l'ordine delle competenze nel prisma della giurisprudenza costituzionale.* In: F. Gabriele & A.M. Nico, *La tutela multilivello dell'ambiente.* Bari, Cacucci.
- CULLINAN C., 2011 - *The Universal Declaration of The Rights of Mother Earth: An overview.* In: A.a.V.v., *Does Nature Have Rights? Transforming Grassroots Organizing to Protect People and the Planet.* <http://www.globalexchange.org/communityrights/rightsofnature/report>.
- DE LAURENTIS D., PANELLA M. & PETRICCIONE B., 2003 - *Le Riserve Naturali del Corpo Forestale dello Stato.* La Riserva Naturale di Torricchio (Camerino), 11 (3): 313-335.
- DIMAN P., 2008 - *Gli strumenti della protezione.* In: Giampiero Di Plinio & Pasquale Fimiani (a cura di), *Aree naturali protette. Diritto ed economia.* Milano, Giuffrè.
- DIONISIO G., 1997 - *La Majella nell'età moderna.* Il Parco Nazionale della Majella. Guida ai 38 Paesi del Parco. Parte generale, I. Pescara, Multimedia Edizioni.
- DI PLINIO G., 1994 - *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette.* Torino, UTET.
- DI PLINIO G., 2008 - *La protezione integrale della natura.* In: Giampiero Di Plinio & Pasquale Fimiani (a cura di), *Aree naturali protette. Diritto ed economia.* Milano, Giuffrè.
- DI PLINIO G., 2011 - *Aree protette vent'anni dopo. L'inattuazione "profonda" della legge n. 394/1991.* Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, 3: 29-58.
- DI PLINIO G. & FIMIANI P., 1997 - *L'ordinamento delle aree naturali protette.* Pescara, Carsa ed.
- ESPOSITO C., 1949 - *Note esegetiche sull'art. 44 della Costituzione.* Riv. dir. Agr., 1. Ora in C. Esposito, *La Costituzione italiana.* Saggi, Padova, Cedam, 1954, 196-197.
- FIMIANI P., 2008 - *Il diritto vivente dei parchi: la giurisprudenza e le aree protette.* In: Giampiero Di Plinio & Pasquale Fimiani (a cura di), *Aree naturali protette. Diritto ed economia.* Milano, Giuffrè.
- FRASSOLDATI C., 1960 - *L'ordinamento giuridico forestale e montano in Italia.* Firenze.
- GIANNINI M. S., 1963 - *I beni pubblici.* Roma, Bulzoni.
- GRAZIANI C. A., 2013 - *La terra: oggetto di possesso o bene comune?* Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva (Trento), 1: 11-29.
- Graziani C. A., 2016 - *I boschi e le aree protette tra governo del territorio e questione dei beni comuni.* Italia Forestale e Montana, 71 (2): 77-85.
- ISTITUTO SUPERIORE PROTEZIONE RICERCHE AMBIENTALI, 2014 - *Specie e habitat di interesse comunitario in Italia: distribuzione, stato di conservazione e trend.* Rapporto n. 194/2014. <http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/specie-e-habitat-di-interesse-comunitario-in-italia-distribuzione-stato-di-conservazione-e-trend>.
- MARELLA M.R. (a cura di), 2012 - *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni.* Verona, Ombre Corte.



- MINISTERO AMBIENTE TUTELA TERRITORIO MARE, 2008 – *Linee guida per la valutazione dello stato di conservazione delle specie e degli habitat di interesse comunitario*. [http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/biblioteca/protezione\\_natura/attua\\_zio ne\\_direttiva\\_Habitat.pdf](http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/biblioteca/protezione_natura/attua_zio ne_direttiva_Habitat.pdf).
- MORRIS J. D. K. & RURU J., 2010 – *Giving Voice to Rivers: Legal Personality as a Vehicle for Recognising Indigenous Peoples' Relationships to Water?* Australian Indigenous Law Rev., 2: 49-62.
- MWENDA A. & KIBUTU T. N., 2012 – *Implications of the New Constitution on Environmental Management in Kenya*. Law, Environment and Development Journal, 8/1: 78-88.
- NEVOLA R. (a cura di), 2015 – *La tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali nei giudizi di legittimità in via principale*. Corte Costituzionale, Servizio Studi, <http://www.cortecostituzionale.it/studiRicerche.do>.
- PALMIERI N., 2012 – *Manuale forestale*. Bari, Imago ed.
- PARPAGLIOLO L., 1918 – *Un parco nazionale in Abruzzo*. Nuova Antologia XXIII: 147-160.
- PEDROTTI F., 1996 – *I parchi nazionali nel pensiero di Renzo Videsott*. L'Uomo e l'Ambiente (Camerino), 22: 1-264.
- PEDROTTI F., 1998 – *Alle origini del Parco Nazionale d'Abruzzo: le iniziative di Pietro Romualdo Pirotta*. L'Uomo e l'Ambiente (Camerino), 10: 1-55.
- PEDROTTI F., 1999 – *Il fervore dei pochi. Il movimento protezionista italiano dal 1943 al 1971*. Trento, TEMI.
- PEDROTTI F., 2004 – *Scritti sulle aree protette*. Trento, TEMI.
- PEDROTTI F., 2009 – *I parchi nazionali nel pensiero di Paolo Videsott*. In: P. Videsott, *Lettere da Runc e diari di guerra e di prigionia*. Trento, TEMI: 31-38.
- PEDROTTI F., 2010 – *La Riserva Naturale di Torricchio 1970-2010*. Trento, TEMI.
- PEDROTTI F., 2012 – *I pionieri della protezione della natura in Italia*. Trento, TEMI.
- PETRICCIONE B., 2005 – *Le Riserve Integrali nei parchi nazionali: necessità, opportunità, priorità conservazionistiche*. Riassunti tesi specializzazione IV ciclo. Scuola di Specializzazione in gestione dell'ambiente naturale e delle aree protette (Università degli Studi di Camerino): 100-103.
- PETRICCIONE B., 2012 – *Tutela giuridica, protezione attuale e prospettive future*. In: C. Artese, *Alberi monumentali d'Abruzzo*. Penne (Pescara), Cogecstre.
- PICCIONI L., 1999 – *Il volto amato della Patria. Il primo movimento per la protezione della natura in Italia 1880-1934*. L'Uomo e l'Ambiente (Camerino), 32 (II ed. Trento, TEMI 2014).
- RESCIGNO F., 2005 – *I diritti degli animali. Da res a soggetti*. Torino, Giappichelli.
- ROGGERO F., 2015 – *Il quadro normativo vigente sugli alberi monumentali*. Italia Forestale e Montana, 70 (6): 427-439.
- SANDULLI A. M., 1963 – *Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesistici*. Milano, Riv. trim. dir. pubbl.
- SARTI E., 1918 – *Il Parco Nazionale d'Abruzzo*. Le Vie d'Italia, II (11): 664-673.
- SCOCA F. G., 2015 – *Diritto Amministrativo*. Torino, Giappichelli.
- SIEVERT J., 2000 – *The origins of nature conservation in Italy*. Berna, Peter Lang.
- SIPARI E., 1926 – *Relazione del Presidente del direttorio provvisorio dell'Ente autonomo del Parco nazionale d'Abruzzo alla Commissione amministratrice dell'Ente stesso*,

- nominata con Regio Decreto 25 marzo 1923. Ente Autonomo del Parco Nazionale d'Abruzzo. Tivoli, Tipografia Maiella.*
- GRUPPO LAVORO CONSERVAZIONE NATURA SOCIETÀ BOTANICA ITALIANA, 1971-1979 – *Censimento dei biotopi di rilevante interesse vegetazionale meritevoli di conservazione.* Camerino, Successori Savini-Mercuri (2 volumi).
- STONE C. D., 1973 – *Should Trees Have Standing? Law, Morality, and the Environment.* Oxford University Press.
- VACCARI L., 1912 – *Per la protezione della fauna italiana. Comunicazione alla Società Zoologica Italiana.* Boll. Soc. Zool. Ital., s. III, I (1-4): 19-80.
- VACCARI L., 1921 – *Necessità di un parco nazionale in Italia.* Le Vie d'Italia, V (5): 489-495.
- VENEZIAN G., 1920 – *La questione del vincolo forestale.* Opere Giuridiche (Roma).
- VILLATA R., 2001 – *L'atto amministrativo.* In: AA.VV., *Diritto amministrativo.* Bologna, Monduzzi.

## INDICE

Prefazione di Federico Roggero.....	5
Prefazione di Franco Pedrotti.....	7
Presentazione di Bruno Petriccione .....	9
Le fondamenta della protezione della natura in Italia.....	11
I parchi nazionali “storici” (Gran Paradiso, Abruzzo, Circeo, Stelvio, Calabria) .....	15
Il riconoscimento dei valori ecologici e paesaggistici nella Costituzione .....	17
Il valore-paesaggio e la sua protezione .....	18
La tutela degli alberi monumentali. ....	22
La legge-quadro sulle aree naturali protette (legge n. 394/1991) e le leggi regionali .....	25
La protezione della flora, della fauna, degli habitat e delle loro interazioni, sulla base delle normative europee: la Direttiva Habitat.....	31
Le misure di conservazione e i piani di gestione delle aree della Rete Natura 2000.....	36
La tutela penale di habitat e specie di interesse dell’Unione Europea.....	37
Verso la soggettività giuridica di animali, piante ed habitat.....	41
Conclusioni .....	44
Bibliografia .....	46