



Intorno all'Agorà
Ambiente e Territorio

Collana diretta da
Oreste Giorgetti

Direttore onorario
Renzo Moschini

Il tema dell'ambiente è molto sentito ormai, ma ancora non è ben chiaro quanto esso sia intimamente legato ad altri ambiti fondamentali che regolano le nostre società.

Intorno all'Agorà vuole promuovere dibattito e conoscenza attorno all'ambiente con un'approccio olistico, affrontando la complessità dei diversi ambiti che si intrecciano attorno a questo tema mettendo al centro la persona, il cittadino, il territorio, le comunità.

Per questo il comitato scientifico è composto da vari studiosi e professionisti di diverse provenienze disciplinari, sia scientifiche che umanistiche.

Comitato scientifico

Pasqualino Albi, Francesco Bini Verona,
Marco Giovagnoli, Giancarlo Lunardi, Alfonso Maurizio Iacono,
Tommaso Luzzati, Ippolito Ostellino, Sergio Paglialunga,
Rossano Pazzagli, Giuliano Tallone.

Giuliano Tallone

Le leggi della natura

Politiche e normative per l'ambiente
in un mondo globalizzato

Ampliamento digitale



Edizioni ETS



www.edizioniets.com

© Copyright 2020

Edizioni ETS

Palazzo Roncioni - Lungarno Mediceo, 16, I-56127 Pisa

info@edizioniets.com

www.edizioniets.com

Distribuzione

Messaggerie Libri SPA

Sede legale: via G. Verdi 8 - 20090 Assago (MI)

Promozione

PDE PROMOZIONE SRL

via Zago 2/2 - 40128 Bologna

ISBN 978-884675930-6

SOMMARIO

BOX <i>La struttura del volume</i>	5
PARTE PRIMA - UNA PROSPETTIVA STORICA E POLITICA	
Approfondimento 1.1. <i>La storia dell'ambiente in Italia</i>	9
Approfondimento 1.2. <i>La storia dell'ambiente e la storia dell'agricoltura e dell'economia (Armerio e Barca)</i>	10
Approfondimento 1.3. <i>L'estinzione dei grandi mammiferi nel tardo Pleistocene in Nord America</i>	11
Approfondimento 1.4. <i>Le molte facce della specie Uomo</i>	13
Approfondimento 1.5. <i>Complessità, Ecosistemi e specie umana (Ingegnoli)</i>	14
Approfondimento 1.6. <i>Il "collasso" di Jared Diamond</i>	16
Approfondimento 1.7. <i>I sottoobiettivi degli MDGs per la sostenibilità ambientale</i>	17
BOX 1.8. <i>Gli Obiettivi Sustainable Development Goals</i>	18
Approfondimento 1.9. <i>L'attenzione verso gli MDGs e gli SDGs</i>	19
Approfondimento 2.1. <i>La lettera del Capo Seathl (Seattle) al Presidente F. Pierce</i>	20
Approfondimento 2.2. <i>I boschi sacri romani come prime aree protette?</i>	21
Approfondimento 2.3. <i>La nascita del Codice Civile italiano dal Code Napoléon</i>	22
Approfondimento 2.4. <i>La nascita dell'ENPA (Ente Nazionale Protezione Animali)</i>	23
Approfondimento 2.5. <i>Il Parco Nazionale del Gran Paradiso</i>	24
Approfondimento 2.6. <i>Le prime esplorazioni dell'Ovest selvaggio</i>	25
Approfondimento 2.7. <i>George Perkins Marsh in Italia</i>	26
Approfondimento 2.8. <i>Il ruolo storico del CFS nei Parchi Nazionali e quello attuale</i>	27
Approfondimento 2.9. <i>Valerio Giacomini, Francesco Di Castri e la nascita del Programma MAB dell'UNESCO</i>	29

Sommario

Approfondimento 2.10. <i>Giacomini e Romani sulla visione dei parchi</i>	30
Approfondimento 2.11. <i>La Biologia della Conservazione</i>	31
PARTE SECONDA - SCENARI DEL DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'AMBIENTE	
Approfondimento 3.1. <i>I contenuti della Convenzione di Parigi 1902</i>	35
Approfondimento 3.2. <i>Le leggi sulla caccia in Italia tra l'Ottocento e la prima metà del Novecento</i>	37
Approfondimento 3.3. <i>La caccia ai cetacei nell'ultimo decennio (2010-2020)</i>	39
Approfondimento 3.4. <i>L'Italia e il Trattato Antartico</i>	41
Approfondimento 3.5. <i>Lo studio della storia del clima in Antartide</i>	43
Approfondimento 4.1. <i>Verso Stoccolma, il Rapporto Only One Earth</i>	44
Approfondimento 4.2. <i>I principi della Dichiarazione di Stoccolma</i>	45
Approfondimento 4.3. <i>Luc Hoffmann, il padre della Convenzione di Ramsar</i>	46
BOX 4.4. <i>La caccia sostenibile</i>	47
Approfondimento 4.5. <i>L'attuazione della Convenzione di Ramsar in Italia</i>	48
Approfondimento 4.6. <i>Il Bando al commercio degli Uccelli Selvatici: un caso controverso</i>	49
Approfondimento 4.7. <i>I contenuti dell'ACCOBAMS</i>	51
Approfondimento 5.1. <i>Il Rapporto Bruntland "Our Common Future" (1987)</i>	52
Approfondimento 5.2. <i>Le foreste tropicali nel rapporto "Our Common Future" (1987)</i>	53
BOX 5.3. <i>La Convenzione per combattere la desertificazione)</i>	54
Approfondimento 5.4. <i>La storia della (mancata) Convezione sulle Foreste</i>	55
Approfondimento 5.5. <i>La Dichiarazione di Johannesburg</i>	57
Approfondimento 6.1. <i>L'Amazzonia è Patrimonio dell'Umanità o sotto la sovranità del Brasile?</i>	58
Approfondimento 6.2. <i>Il Piano nazionale italiano dell'art. 6 della CBD</i>	59
BOX 6.3. <i>Il documento congiunto delle associazioni per gli impegni sulla Biodiversità (maggio 2010)</i>	61
Approfondimento 6.4. <i>Il Network Nazionale della Biodiversità (NNB)</i>	62
Approfondimento 6.5. <i>La classificazione IUCN delle Aree Protette</i>	63
Approfondimento 6.6. <i>Il regime di Access and Benefit Sharing</i>	66
Approfondimento 6.7. <i>Le negoziazioni del Protocollo di Nagoya</i>	67
Approfondimento 6.8. <i>Protocollo di Nagoya: PIC e ILCs</i>	68
Approfondimento 7.1. <i>Il caso studio di Larsen B in Antartide</i>	69
Approfondimento 7.2. <i>Il Global Warming Potential dei diversi gas</i>	70

Sommario

Approfondimento 7.3. <i>Le fonti delle emissioni di CO2 e degli altri gas serra</i>	71
Approfondimento 7.4. <i>Il sistema ETS dell'Unione Europea</i>	73
Approfondimento 7.5. <i>I fondi per il Clima</i>	74
Approfondimento 7.6. <i>Le (fallite) trattative di Copenaghen</i>	75

PARTE TERZA - L'AMBIENTE NEL DIRITTO EUROPEO

Approfondimento 9.1. <i>Lo sviluppo dell'idea dell'Europa unita</i>	79
Approfondimento 9.2. <i>Il Trattato di Roma e le Comunità Europee</i>	80
Approfondimento 9.3. <i>L'Atto Unico Europeo (1986) e la Caduta del Muro di Berlino</i>	81
Approfondimento 9.4. <i>La mancata Costituzione Europea</i>	82
Approfondimento 9.5. <i>Documenti strategici comunitari per l'uso sostenibile delle risorse naturali</i>	83
Approfondimento 9.6. <i>La Strategia sulla Biodiversità per il 2030 e la Strategia "Farm to Fork"</i>	85
Approfondimento 9.7. <i>I contenuti del Settimo Programma Quadro sull'Ambiente</i>	87
BOX 9.8. <i>Principali tipologie di atti normativi europei</i>	88
Approfondimento 9.9. <i>I principi generale del diritto ambientale comunitario</i>	89
BOX 10.1. <i>Il documento UE "Key Concepts"</i>	90
Approfondimento 10.2. <i>Sentenza Cass.Pen. Sez. III, 1° aprile 2014, n. 14950</i>	91
Approfondimento 10.3. <i>La Sentenza della Corte di Giustizia Europea sul caso "Marismas de Santona"</i>	92
Approfondimento 10.4. <i>La Sentenza della Corte di Giustizia sulla mancata designazione delle ZPS. Causa C-378/01</i>	94
Approfondimento 10.5. <i>Il Progetto Bioitaly del Ministero dell'Ambiente</i>	96
Approfondimento 10.6. <i>Gli Obiettivi del Programma LIFE</i>	97

PARTE QUARTA - L'ATTUALE QUADRO NORMATIVO NAZIONALE SULLA TUTELA DELL'AMBIENTE

Approfondimento 11.1. <i>I lavori della Commissione Franceschini su Paesaggio e Ambiente</i>	101
Approfondimento 11.2. <i>La visione di Astengo sui beni ambientali</i>	102
Approfondimento 11.3.	104
Approfondimento 12.1 <i>Alcune vicende di Piani Territoriali Paesistici</i>	105
Approfondimento 13.2. <i>La Sezione Ambiente del "Progetto 80"</i>	107

Sommario

Approfondimento 13.3. <i>Gli Organi dell'Ente Parco secondo la L. n. 394/91 e s.m.i.</i>	109
Approfondimento 13.4. <i>Il clima delle conferenze strategiche su biodiversità, clima e parchi</i>	111
Approfondimento 14.1. <i>L'iter del D.Lgs. n. 152/2006</i>	112
Approfondimento 14.2. <i>L'ISPRA e l'ENEA</i>	113
Approfondimento 14.3. <i>La verifica ad assoggettabilità a VIA</i>	114
Approfondimento 14.4. <i>I contenuti dello studio di impatto ambientale</i>	115
Approfondimento 14.5.	116

BOX *La struttura del volume*

Nella **Parte I** – “**Una prospettiva storica e politica**” il volume tratta della questione ambientale e il diritto dell’ambiente in una prospettiva storica, con particolare attenzione all’andamento della demografia umana, dei sistemi economici e dei consumi collegati all’utilizzo delle risorse umane. Si approfondiscono inoltre le radici culturali delle normative ambientali a partire dall’influenza delle grandi religioni storiche sul modo di concepire i rapporti con l’ambiente, la nascita e lo sviluppo del pensiero conservazionistico attraverso le grandi figure di riferimento, e quindi i rapporti tra economia, sviluppo ed ambiente sotto diversi punti di vista. Si mettono a confronto le visioni diverse di ambientalismo, contrappo- nendo l’approccio “protezionistico” di matrice calvinista americana con quello della “biologia della conservazione”, per arrivare a richiamare alcune sintesi umanistiche del rapporto tra società ed ambiente ed ecologia politica proposte da grandi pensatori come Nicholas Georgescu-Roegen, Ivan Illich, Alex Langer ed altri.

La **Parte II** – **Scenari del diritto internazionale dell’ambiente** delinea in modo sistemati- co i principali trattati internazionali in una prospettiva temporale, seguendo il filo delle grandi conferenze internazionali che hanno contribuito a costruire l’attuale quadro normativo di riferimento in materia di ambiente e soprattutto sui temi del mare, dei cambiamenti climatici, della biodiversità, con particolare attenzione agli strumenti della *governance* internazionale delle politiche di settore.

Nella **Parte III** – **L’Ambiente nel diritto europeo** si segue il filo delle politiche di con- servazione della natura e dell’ambiente in generale dai Trattati alle strategie e normative comunitarie in materia.

La **Parte IV** – **L’attuale quadro normativo sulla tutela dell’ambiente** cerca di trovare in una chiave di lettura diacronica le ragioni della struttura della attuale quadro legislativo nazionale, con particolare attenzione ai temi del dualismo tra normative di tutela del paesag- gio e normativa ambientale in senso stretto, suggerendo alcune prospettive nelle quali inserire l’attuale crisi di alcune politiche importanti come quella dei parchi, o dell’assetto ammini- strativo di gestione dei vincoli e delle tutele. In questa parte si delineano in modo sintetico le principali attuali leggi di settore (in particolare su biodiversità, ecosistemi e paesaggio) e le modalità della loro attuazione nel quadro dei rapporti istituzionali e del funzionamento della pubblica amministrazione.

Infine, nella **Parte V** – **Le questioni aperte e le prospettive future** si cerca di proporre direzioni possibili da seguire per provare migliorare le capacità delle normative e dei sistemi amministrativi che le governano di incidere sull’ambiente che ci circonda, con particolare riferimento ai temi del volume, e sulle complesse dinamiche globali che ad esempio ci hanno portato l’11 maggio 2019 a superare il massimo livello storico degli ultimi 800.000 anni di CO₂ in atmosfera (415 ppm, misurate dall’Osservatorio di Mauna Kea nelle Hawaii).

- Parte Prima -

Una prospettiva storica e politica

Approfondimento 1.1. *La storia dell'ambiente in Italia*

Armiero e Barca basano la loro analisi su alcune parole chiave: Storia, Natura, Economia, Risorse, Ecologia. Come rilevano i due autori sopra citati nella loro pregevole ed articolata analisi, la storia dell'ambiente risulta, strettamente connessa tanto all'ecologia scientifica quanto all'ecologia politica. Ed inoltre, non si può pensare che ricostruire la storia dei saperi ecologici sia cosa diversa dalla storia delle società, delle economie e delle più generali culture dentro le quali quei saperi si sono generati. In Italia la storia dell'ambiente ha innanzitutto una matrice marxista, e ha concentrato la propria attenzione ad esempio sulla storia materiale e l'evoluzione del paesaggio, come nella miliare opera di Sereni *La storia del paesaggio agrario italiano* (Sereni, 1961) che, come scrivono Armiero e Barca, “*rappresenta un caso esemplare e precoce di come quella storia dell'agricoltura si espandesse verso una più complessiva analisi dell'intero ambiente italiano, servendosi anche di fonti inconsuete, come quelle iconografiche, cartografiche o delle testimonianze di cultura materiale, cristallizzate nell'apparato tecnologico o sedimentate nella forma dei paesaggi antropogenici*”. Il libro di Sereni rimane una pietra miliare sulla quale chiunque sia interessato alle vicende del territorio italiano deve spendere una parte del proprio tempo. L'altro lato delle analisi sulla storia dell'ambiente (e conseguentemente degli aspetti politici della sua conservazione) è quello economico, e i due autori citano Carlo Maria Cipolla come storico economico di riferimento per lo sviluppo di questi temi.

Già negli anni '80, proprio partendo dall'esperienza della storia dell'agricoltura e del territorio, autori come Alberto Caracciolo (1988) hanno iniziato a delineare, all'interno del dibattito internazionale sul tema, alcuni temi da approfondire per costruire una storia dell'ambiente nel nostro paese. Più recentemente il già citato Alberto Bevilacqua (1996) ha cercato di delineare con maggiore precisione alcuni temi di ricerca, approfondendo questioni come quella delle “*economie d'acqua*” sviluppatesi soprattutto nella Valle del Po, o il ruolo di terremoti e disboscamenti nella storia italiana in rapporto con la gestione dell'ambiente, o quello delle bonifiche attraverso l'esame di un caso specifico ed esemplare come quello del Vallo di Diano, o infine l'esame dell'economia degli alberi nel Sud Italia; il suo contributo, come anche sottolineano sempre Armiero e Barca (2004) è particolarmente rilevante nell'individuare la natura come un “*partner cooperante*” della storia, disegnando un ruolo degli elementi naturali che non è più semplicemente quello di “*sottofondo*” del fenomeno storico (e quindi, conseguentemente a mio parere anche legislativo), ma appunto quello di “*partner*” nel delineare un conteso di interazione tra contesto, società umane e avvenimenti storici, probabilmente più efficace come chiave di lettura che quello di valutare le risorse del territorio nel loro complesso come un semplice substrato delle scelte economiche e sociali.

Approfondimento 1.2. La storia dell'ambiente e la storia dell'agricoltura e dell'economia (Armerio e Barca)

Come sottolineano Armerio e Barca, *“la critica delle fonti, anche quelle scientifiche, e solo una parte del dialogo tra storia e scienze naturali: in realtà la sfida per gli environmental historians non è tanto quella di adoperare le ricerche scientifiche come fonti, ma piuttosto quella di servirsi delle categorie utilizzate nei saperi scientifici. Nozioni come quella di sostenibilità, di entropia, di ecosistema, di flussi di energia e materia, di carrying capacity sono presenti ormai in molte ricerche di storia ambientale. Ma, più in generale, e un’attitudine a vedere le cose da un punto di vista ecosistemico, olistico, il debito più grande contratto dalla storia ambientale con le scienze naturali. Servirsi della biologia, della genetica, della fitogeografia, della climatologia e della zoologia per raccontare la storia degli uomini, e magari per comparare le performance delle diverse civiltà, è un esercizio molto pericoloso. Il determinismo è sempre in agguato quando si fa storia dell’ambiente. Ed è proprio per evitare il determinismo che l’ambiente è stato a lungo bandito dal terreno degli storici: nessuno voleva cadere in semplificazioni magari razziste che spiegassero con i dati della natura i caratteri delle società. Ma è determinismo ricordare che le opzioni date non erano infinite, che non tutto e dappertutto era ugualmente alla portata delle diverse Società, che il clima, la chimica dei suoli, la zoologia hanno condizionato in modo pesante i destini delle civiltà? O forse non è ancor più determinista ricondurre tutte le differenze alle culture, intendendo queste come variabili indipendenti dai contesti ecologici? [...] Eppure oggi non è il determinismo la cifra dominante della storiografia ambientale. Probabilmente l’antidoto principale è una buona dose di quella che gli statunitensi chiamano gender-class-race analysis: potremmo dire, dunque, che un forte legame con la storia sociale bilancia il rischio di un eccessivo appiattimento della environmental history sulle scienze naturali. L’analisi di genere, classe e razza fa sì che gli storici ambientali non rimangano prigionieri di una visione che contrapponga in modo un po’ semplicistico uomo e natura. L’opzione per un approccio olistico enfatizza, ovviamente, gli elementi generali, i quadri d’insieme, ma non implica l’appiattimento delle diversità: si tratta, anzi, di verificare come tali diversità interagiscano e non di annullarle, semplificando”*. E sempre con riferimento alla doppia origine della storia ambientale da quella dell’agricoltura e da quella dell’economia Armerio e Barca aggiungono che *“da questo punto di vista, i rischi più volte segnalati di una visione manichea che contrapponga uomo e natura, e che faccia poche distinzioni tanto tra gli uomini (classi, gruppi, mestieri) quanto all’interno della natura stessa, sembrano piuttosto lontani dalla nostra storia ambientale, probabilmente proprio grazie all’imprinting delle discipline madri”*. Ancora gli stessi Autori chiariscono che *“schematicamente, potremmo individuare tre ampi campi di indagine della nostra storia ambientale: la storia dei guasti; la storia dell’uso delle risorse; la storia delle sensibilità e delle culture ambientali. Ad essi dovremmo aggiungere una storia della natura in sé, per la verità poco praticata dagli storici e sostanzialmente appannaggio del già descritto approccio di ecologia storica”*².

¹ Armerio M. e S. Barca, 2004, *op. cit.* Pagg: 51-52.

² Armerio M. e S. Barca, 2004, *op. cit.* Pagg: 52-53.

Approfondimento 1.3. L'estinzione dei grandi mammiferi nel tardo Pleistocene in Nord America

Molto interessante nel delineare il rapporto uomo-natura in termini biologici ed ecologici è un caso storico, anzi pre-storico, discusso in diversi studi scientifici riguardo al possibile ruolo dei cacciatori umani del tardo Pleistocene nel modificare la composizione della fauna di erbivori e carnivori nell'America del Nord e di altri continenti con l'estinzione di numerose specie, lasciando lo spazio allo sviluppo di altre a noi più note come ad esempio il bisonte. Sebbene da un punto di vista scientifico questa ipotesi sia discussa, è indubbio che nel Nord America tra 11.200 e 8.000 anni fa popolazioni Paleoindiane si dedicavano alla caccia del mammoth e di due specie di bisonte (*Bison antiquus* e *Bison occidentalis*), finché il grande elefante lanoso non si estinse circa 11.000 anni fa. Circa 8.000 anni fa anche i bisonti divennero meno frequenti, probabilmente a causa della modificazione delle condizioni ecologiche, e quindi i cacciatori Paleoindiani si spostarono su prede di minori dimensioni e su una alimentazione vegetale. Le cause delle estinzioni non sono chiare, potrebbero essere dovute all'impatto dei cacciatori umani, dei cambiamenti climatici postglaciali, o ad entrambe (Frison, 1998). Nel sud dell'Europa circa 20-30.000 anni fa si estinsero probabilmente l'elefante *Paleoloxodon antiquus*, il rinoceronte *Stephanorhinus hemitoechus* e forse anche un'altra specie appartenente allo stesso genere, il *Stephanorhinus kirchbergensis*; e l'ippopotamo *Hippopotamus amphibius* – la stessa specie moderna; circa 15.000 anni fa si estinsero il mammoth (*Mammuthus primigenius*), e il rinoceronte lanoso *Coelodonta antiquitatis*; il cervo gigante *Megaloceros giganteus*; il leone *Panthera leo*; e la iena *Crocuta crocuta*. Anche qui le cause potrebbero essere una caccia eccessiva dei cacciatori preistorici, i cambiamenti climatici legati alle tarde glaciazioni, o epidemie di malattie eccessive; o anche un insieme di ragioni, con predisposizione per i cambiamenti del clima, ma con un ruolo di causa prossima da parte dei cacciatori preistorici (Stuart e Lister, 2001). Il fenomeno dell'estinzione legata ai cacciatori nordamericani viene ricordato con il nome di "Clovis", da quello della cultura che ha prodotto gli artefatti associati nei livelli archeologici con i resti di mammoth e mastodonte; in realtà altre ricerche mettono in dubbio un nesso causale tra la presenza umana e le estinzioni, in quanto ad esempio su 76 siti, solo 12 contengono resti di mammoth e solo 2 di mastodonte, rendendo difficile provare che siano stati proprio i cacciatori a estinguere queste specie, ed altre appartenenti complessivamente a 35 generi diversi, come proposto da autori precedenti (Grayson e Meltzer, 2002). Un altro studio, che analizza in Nord e Sud America, Australia, Europa e Madagascar le specie estinte e quelle sopravvissute in base alle dimensioni corporee e al ciclo di vita, ricorda alcune possibili obiezioni agli scettici sul meccanismo delle estinzioni, come la rapidità dell'evento che avrebbe potuto lasciare poca evidenza nei siti archeologici e la frammentarietà del momento dell'estinzione delle varie specie che difficilmente può essere ricostruita nei resti fossili, e arriva alla conclusione che lo scenario dell'estinzione interamente causata dal *blitzkrieg* ("guerra lampo", ovvero la caccia improvvisa ed eccessiva) non sia sostenibile, ma che le interazioni tra uomini e animali possono aver avuto un ruolo nella scomparsa delle specie (Johnson, 2002). Sicuramente sulle isole le estinzioni causate dall'arrivo dell'uomo sono state imponenti (anche negli ultimi quattro secoli, come documentato direttamente da molti autori). Tra 30.000 e 3.000-1.000 anni fa (secondo i diversi arcipelaghi) l'uomo ha sicuramente causato l'estinzione di circa 2000 specie di uccelli nelle Isole del Pacifico (un quinto di quelle oggi presenti in tutto il mondo!), fenomeno che rivaleggia con quello, maggiormente discusso, del Nord America, e che rappresenta un esempio lampante della "dominazione umana sugli ecosistemi della Terra"; questa prospettiva storica può aiutare a disegnare le strategie di conservazione per questa zona geografica con una visione evolutiva (Steadman e Martin,

2003). Uno degli interventi più ampi su questo tema, sulla base di una analisi complessiva delle estinzioni tardo Pleistoceniche su tutti i continenti valutando il confronto tra animali a sangue caldo di grande e medio-piccola taglia, rispetto all'epoca di arrivo dell'uomo, conferma l'ipotesi che sia stata proprio la caccia eccessiva, invece dei cambiamenti climatici post-glaciali, a causarle; e che invece le estinzioni recenti (negli ultimi 300 anni) sono piuttosto associate con le modificazione degli habitat e con l'introduzione di specie esotiche (Lyons *et al.*, 2004). Uno studio più recente sulla prestigiosa rivista *Science* data a 13.800 anni fa i primi esempi di mastodonte cacciato con armi dall'uomo in Nord America, facendo spingere la bilancia verso un suo ruolo attivo nell'estinzione dei grandi Mammiferi (Waters *et al.*, 2011).

Approfondimento 1.4. Le molte facce della specie Uomo

Vorrei fare una piccola digressione al proposito anche per sfatare la stessa idea di “Uomo” come specie, in quanto probabilmente noi siamo il “melting pot” di varie specie dello stesso genere che per un certo periodo nella Preistoria condivisero gli spazi sulla Terra. Alla fine del Paleolitico gli uomini moderni “*H. sapiens*” sostituirono i precedenti Neanderthal, che dopo essersi evoluti dalle precedenti specie di ominidi intorno a 250.000 anni fa, si estinsero circa 30.000 anni fa, dopo un lungo periodo di convivenza con i nuovi “Cro-Magnon” arrivati dall’Africa. Recenti studi però hanno documentato che l’Uomo di Neanderthal ancora sopravvive nei nostri geni. Infatti, Green e altri (2010) in una importante pubblicazione hanno dimostrato che i Neanderthal, i parenti evuzionistici più vicini agli attuali uomini, vissero in gran parte dell’Europa e dell’Asia occidentale prima di scomparire 30.000 anni fa. Dall’analisi di una sequenza del genoma di Neanderthal composto da oltre quattro miliardi di nucleotidi di tre individui, e con il confronto tra il genoma di Neanderthal e il genoma di cinque esseri umani attuali provenienti da diverse parti del mondo, si identifica un numero di regioni genomiche che potrebbero essere state influenzate da una selezione positiva negli esseri umani moderni ancestrali, compresi i geni coinvolti nel metabolismo e nello sviluppo cognitivo e scheletrico. I ricercatori hanno mostrato che i Neanderthal condividevano più varianti genetiche con gli esseri umani attuali in Eurasia che con gli umani attuali nell’Africa sub-sahariana, suggerendo che il flusso genico dai Neanderthal agli antenati non africani avveniva prima della divergenza dei gruppi eurasiatici l’uno dall’altro. In pratica significa che i primi uomini moderni (*Homo sapiens*) arrivati in Eurasia si sono riprodotti con i loro consimili Neanderthal, producendo una prole fertile, i geni della quale sono arrivati fino agli uomini moderni (tranne che gli Africani, in quanto l’ibridazione potrebbe essere avvenuta nel corso della colonizzazione del Medio Oriente, intorno ad 80.000 anni fa, per poi arrivare in Europa intorno a 44.000 anni fa). Sempre secondo lo stesso studio, il DNA derivato dai Neanderthal si attesta attorno al 1-4% nel genoma delle popolazioni eurasiatiche (il dato è stato rifinito con un successivo studio al 1,5-2,1%), mentre come è detto è assente o raro nel genoma della maggior parte degli individui dell’Africa sub-sahariana. La storia si complica a seguito della scoperta nel 2008 nella grotta di Denisova in Siberia di un’altra specie di ominide, separatasi dal Neanderthal intorno a 300.000 anni fa, anch’essa ibridatasi con gli uomini moderni. Nelle popolazioni dell’Oceania e del Sud-Est asiatico è presente una frazione di DNA derivato dall’Uomo di Denisova, in particolare si stima che circa il 4-6% del genoma dei popoli melanesiani sia derivato dai Denisova (Green *et al.*, 2009; Reich *et al.*, 2010). Queste e più recenti acquisizioni aprono nuove prospettive alla lettura dell’origine genetica dell’uomo moderno da varie specie, e dei meccanismi di colonizzazione del continente europeo e del resto del mondo a partire dall’Africa. Si potrebbe quindi anche riflettere sulla posizione dell’uomo moderno nel mondo animale, del quale facciamo pienamente parte. Queste ricerche dimostrano ancora una volta non solo che dal punto di vista zoologico *Homo sapiens* è un animale come gli altri, ma anche che ha origine da specie diverse che nel passato sono state interfeconde, con conseguenze sociali, antropologiche e culturali tutte ancora da approfondire.

Dopo una lunga vita da “*H. sapiens*”, durata diverse centinaia di migliaia di anni, il mondo “moderno” inizia circa 13.000 anni fa, dopo la fine dell’ultima glaciazione, con il passaggio all’agricoltura, la domesticazione degli animali e con la costruzione dei primi insediamenti umani stabili nella Mezzaluna Fertile a partire da 10.000 anni fa circa. Una sintesi articolata delle ragioni per le quali in questi 13.000 anni la civiltà umana si è sviluppata in modo molto differenziato, dalla moderna economia USA agli aborigeni australiani, è effettuata da Jared Diamond (1997) nel suo volume *Armi, acciaio e malattie*. Diamond cerca di collegare lo sviluppo delle diverse civiltà con i fattori ambientali, con una tesi però contestata da altri autori come troppo “deterministica”.

Approfondimento 1.5. Complessità, Ecosistemi e specie umana (Ingegnoli)

Uno degli esponenti principali della *Landscape Ecology* in Italia, Vittorio Ingegnoli, sintetizza nella voce “Ecologia del paesaggio” per Treccani¹ (della quale per la sua importanza consiglio la lettura integrale) alcuni punti rilevanti per un ragionamento costruttivo sull’attuale ruolo tra uomo e natura, della quale riporto ampi stralci per la loro rilevanza rispetto alla chiave di lettura di questo volume.

Nel definire la disciplina, Ingegnoli sottolinea come “*il concetto di paesaggio è nato nel periodo protoagricolo. Sebbene la sua formulazione scientifica esplicita risalga all’inizio del 19° secolo, esso è rimasto a lungo escluso dalla teorizzazione in ecologia: l’ecologia generale tratta solo gli organismi, le popolazioni e le comunità, e riconduce ogni sistema ecologico nell’ambiguo concetto di ecosistema. Soltanto la recente riformulazione dell’ecologia alla luce di nuovi paradigmi scientifici ha portato alla nascita dell’ecologia del paesaggio che studia struttura, funzioni e trasformazioni dei sistemi interagenti di ecosistemi. Ciò apre nuove prospettive teoriche nello studio della natura e consente nuovi importanti sviluppi applicativi. Il concetto di integratività dei livelli di organizzazione biologica implica l’impossibilità di studiare il paesaggio con parametri derivati dal livello di ecosistema, e ne riconosce l’importanza come specifico livello di organizzazione biologica. L’ecologia del paesaggio si presenta come transdisciplina che indirizza gli altri contributi di tipo applicativo relativi alla pianificazione ecologica del territorio, alla progettazione e al recupero dell’ambiente, alla conservazione e alla valutazione ambientale. [...] A livello teorico, si deve subito notare che il concetto di integratività dei livelli di organizzazione biologica implica che non si possa studiare il paesaggio utilizzando parametri derivati dal livello di singolo ecosistema; al contrario, va riconosciuta l’esistenza di una struttura e una dinamica proprie del paesaggio come specifico livello di organizzazione biologica. Il paesaggio mostra tutti i caratteri che definiscono l’organizzazione della vita a ogni livello: infatti, se ne possono descrivere non solo la struttura, ma anche i confini, i sistemi di comunicazione e di movimento della biomassa, i processi di riproduzione, il livello di metastabilità e lo specifico comportamento dinamico. Di conseguenza, un nuovo settore di ricerca come l’ecologia del paesaggio apre la porta allo studio dell’ecologia integrata o unified ecology [...], dall’organismo alla biosfera, in cui anche la componente antropica trova la sua corretta collocazione*”. E ancora: “*Il concetto di paesaggio è molto antico: esso è nato con i primi insediamenti stabili delle popolazioni umane nel periodo protoagricolo, quando le esigenze di esplorazione funzionale del territorio divennero questione di sopravvivenza. L’uomo doveva acquisire informazioni sull’intero mosaico di biogeocenosi che formava il proprio territorio, cioè sul paesaggio naturale, conditio sine qua non per poterlo sviluppare in senso agricolo e insediativo, ma anche per gestirlo e difenderlo. Questo approccio, che si basava su un’operazione di cosciente mutualismo con la natura, portò la religione verso il culto solare, causò una prima forma di regionalizzazione della cultura e dette inizio alle maggiori trasformazioni ambientali su scala territoriale ampia. Questo processo è testimoniato da diversi fatti. Reperti archeologici risalenti ai primi villaggi protoagricoli dell’inizio del Neolitico mostrano che gli uomini sapevano come combinare e trasformare diversi elementi del paesaggio naturale per creare un paesaggio antropico dove vivere in modo ottimale*”.

Un grande tema che riguarda una visione unificante dell’ecologia, che riguardi anche le relazioni tra uomo e natura, è quello della complessità di sistemi che spesso appaiono caotici. Con molti riferimenti a Ilya Prigogine, teorico della complessità, Ingegnoli sottolinea che “lo

¹ http://www.treccani.it/enciclopedia/ecologia-del-paesaggio_%28Frontiere-della-Vita%29/ (accesso 07.11.2019).

studio dei sistemi biologici, in quanto sistemi complessi adattativi collocati su una scala superiore a quella dell'organismo-individuo, è senza dubbio compito dell'ecologia. Va sottolineato però che il tentativo dell'ecologia tradizionale di rimanere di fatto nell'ambito del determinismo cartesiano non permette di affrontare compiutamente tale questione. Per esempio, il problema della scala è travisato, visto che tanto una pozza temporanea, quanto un'intera regione possono essere definiti come ecosistemi; di conseguenza, il paesaggio è relegato (se mai) in ambito geografico, e si pretende di studiarlo semplicemente conoscendo organismi, popolazioni e comunità. Inoltre, la mancanza di una freccia del tempo (il tempo inteso come irreversibile) porta a considerare la natura senza storia, quindi meccanicistica, sotto il dominio dell'uomo che se ne fa ingegnere. Del resto, una descrizione della natura secondo leggi deterministiche, in cui il fenomeno è reversibile rispetto al tempo, è incapace di considerare novità e creatività, quindi è incapace di definire la vita al di fuori di un organismo o di un insieme di organismi. Quindi, è impensabile che un sistema interagente di ecosistemi (il paesaggio) possa realmente essere definito nell'ecologia tradizionale come un livello di organizzazione biologica. [...] È quindi indispensabile riferirsi a nuovi paradigmi scientifici.

La più grande spinta verso una nuova concezione della natura viene forse da K. Popper, K. Lorenz e I. Prigogine, che hanno osservato come la natura realizzi le strutture più delicate e più complesse grazie a processi irreversibili associati alla dimensione temporale; questi autori sostengono che l'indeterminismo è compatibile con il realismo, che un tutto organico è più complesso della somma delle sue parti, e che la vita è possibile solo in un Universo lontano dall'equilibrio. Lo studio di ogni ramo della realtà, che appare in sé continua, inizia con una separazione in senso sistemico. Dalla formulazione, nel corso del 20° secolo, di importanti teorie epistemologiche quali la teoria della complementarità, il teorema di Goedel, la teoria dell'informazione e la teoria dei sistemi gerarchici, sappiamo che per prevedere il comportamento di un sistema compatibile con le leggi della natura non sono più sufficienti i paradigmi meccanicistici, per i quali la conoscenza di uno stato di un sistema è ottenibile mediante la determinazione delle sue coordinate”.

Approfondimento 1.6. Il “collasso” di Jared Diamond

Il punto di partenza di Diamond è un approfondito esame dei casi di chi non ce l'ha fatta: storie grandiose e terribili, famose come quelle dei Maya e degli abitanti storici dell'isola di Pasqua, o meno note, come quelle degli Anasazi in America. Ma ci sono anche storie meno tragiche, come quelle dell'Islanda o del Giappone, che hanno saputo rispondere con successo alle sfide ambientali; storie di vincitori e vinti, come i casi della Repubblica Dominicana e di Haiti, due nazioni che pur condividendo lo stesso ambiente sono giunte a risultati molto diversi; e infine storie dall'esito ancora incerto, come quelle della Cina e dell'Australia, che stanno cercando soluzioni innovative ai loro difficili problemi ecologici e sociali.

La domanda che scorre sotterranea nel libro di Diamond è se i turisti del futuro visiteranno forse i resti arrugginiti dei grattacieli di New York, proprio come noi oggi ammiriamo le macerie delle città maya. In realtà Diamond non si dà una vera risposta, ma cerca di tracciare le linee del rapporto tra civiltà antiche e utilizzo delle risorse ambientali, per comprendere quali sono le ragioni delle scelte sociali che hanno portato alla distruzione di alcune di esse. Come scrive argutamente Alessandro Antonio Palumbo dell'Università di Siena nel recensire il volume *“Diamond quindi, alla domanda posta prima sulla possibilità di una società globale fondata sul benessere ma ecologicamente sostenibile non risponde. Ammette la possibilità di poterlo fare, ma non è in grado di dire come. Di certo crede in quello che potremmo definire un ‘capitalismo sostenibile’. Lo dice attraverso gli esempi che riporta di economie capitalistiche ambientalmente sostenibili: il giacimento di petrolio della Chevron sull'isola di Kutubu; le società Rio Tinto e DuPont per l'attività mineraria; l'organizzazione internazionale Forest Stewardship Council (FSC) per un sostenibile utilizzo delle risorse forestali e la Marine Stewardship Council (MSC) nell'ambito dell'industria del pesce. Assumere questa posizione attraverso alcuni esempi particolari non può darci una risposta esauriente sulla possibilità reale di un sistema capitalista eco-sostenibile”*¹.

¹ <https://unisi.academia.edu/ALESSANDROANTONIOPALUMBO>

Approfondimento 1.7. I sottoobiettivi degli MDGs per la sostenibilità ambientale

In particolare, per quanto riguarda l'Obiettivo 7 "Garantire la sostenibilità ambientale" gli MDGs definivano alcuni sotto-obiettivi:

- 7.A) integrare i principi di sviluppo sostenibile nelle politiche e nei programmi dei paesi; invertire la tendenza attuale nella perdita di risorse ambientali;
- 7.B) ridurre il processo di annullamento della biodiversità raggiungendo, entro il 2010, una riduzione significativa del fenomeno;
- 7.C) ridurre della metà, entro il 2015, la percentuale di popolazione senza un accesso sostenibile all'acqua potabile e agli impianti igienici di base;
- 7.D) ottenere un miglioramento significativo della vita di almeno 100 milioni di abitanti delle baraccopoli entro l'anno 2020.

Ma come misurare lo stato del pianeta e i successi (od insuccessi) delle politiche internazionali sull'ambiente?

Gli stessi MDGs individuavano alcuni indicatori, che per l'Obiettivo 7 erano i seguenti:

- 7.1) Integrare i principi dello sviluppo sostenibile nelle politiche e nei programmi dei paesi, contrastare la perdita di risorse ambientali;
- 7.2) Percentuale di superficie coperta da foreste;
- 7.3) Emissioni di CO₂, per un totale, pro capite e per \$ 1 PIL (PPP);
- 7.4) Consumo di sostanze che comportano relativa riduzione dell'ozono;
- 7.5) Percentuale degli stock ittici entro i limiti di sicurezza biologica riproduttiva della specie;
- 7.6) Percentuale del totale di risorse idriche consumate;
- 7.7) Percentuale di aree terrestri e marine protette;
- 7.8) Percentuale di specie minacciate di estinzione;
- 7.9) Percentuale di popolazione con accesso sostenibile a una fonte idrica di acqua potabile, urbana e rurale;
- 7.10) Percentuale della popolazione urbana con accesso a servizi igienici adeguati;
- 7.11) Percentuale di popolazione che vive nelle baraccopoli urbane.

BOX 1.8. *Gli Obiettivi Sustainable Development Goals*

I 17 Obiettivi SDG sono i seguenti:

- Obiettivo 1. Porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo
- Obiettivo 2. Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile
- Obiettivo 3. Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età
- Obiettivo 4. Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti
- Obiettivo 5. Raggiungere l'uguaglianza di genere ed emancipare tutte le donne e le ragazze
- Obiettivo 6. Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico-sanitari
- Obiettivo 7. Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni
- Obiettivo 8. Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti
- Obiettivo 9. Costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile
- Obiettivo 10. Ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni
- Obiettivo 11. Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili
- Obiettivo 12. Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo
- Obiettivo 13. Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico
- Obiettivo 14. Conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile
- Obiettivo 15. Proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre
- Obiettivo 16. Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile
- Obiettivo 17. Rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile

I SDGs hanno validità universale, vale a dire che tutti i Paesi devono fornire un contributo per raggiungere gli obiettivi in base alle loro capacità.

Approfondimento 1.9. L'attenzione verso gli MDGs e gli SDGs

Come riporta l'ASviS un recente studio di John McArthur e da Christine Zhang (2018), pubblicato dall'autorevole *think tank* americano Brooking Institution, se si mette a confronto la copertura sui media tra i due accordi internazionali del 2000 e del 2015 (MDGs e SDGs), misurando il numero degli articoli in materia, il 2015 è stato il secondo anno in cui i media hanno maggiormente coperto le agende MDG-SDGs. Rispetto al 2005, anno in cui queste sono state citate in assoluto più volte, hanno registrato il 62% di menzioni. Il 2005 è stato caratterizzato dal report *U.N. Millennium Project's final report* (gennaio), il summit del G8 a Gleneagles (luglio) e il vertice delle Nazioni Unite (settembre). I summit globali hanno aiutato in maniera considerevole ad accentrare l'attenzione dei media e ad alimentare il dibattito pubblico su MDG-SDGs. Gli anni 2005, 2008, 2010 e 2015 sono tutti in primo piano per la copertura mediatica che questi hanno ricevuto e non a caso corrispondono ad anni in cui l'Onu ha convocato le più importanti assemblee in materia di MDG e nel 2015 di SDGs. Nonostante ciò, questa tendenza non è sempre riscontrabile: ad esempio il summit del 2012, Rio+20, inizialmente convocato per gli SDGs, non ha avuto la stessa copertura di altri eventi simili. Negli ultimi anni c'è stata una transizione dagli MDGs e gli SDGs. Fino al 2015, il 41% degli articoli più rilevanti si riferiva solo agli SDGs, il 30% nominava sia gli SDGs, sia gli MDGs, mentre il 29% nominava solo gli MDGs. Gli autori dello studio precisano che i risultati ottenuti non forniscono un quadro completo dei MDGs-SDGs, specialmente perché i social media e altre recenti tecnologie digitali rispondono per una grande porzione del dibattito pubblico. Il fatto di dover considerare nella valutazione anche i "new media" rende più difficile, ad esempio, una comparazione rispetto agli anni precedenti in cui questi canali non esistevano. Per concludere, come riassunto da ASviS, questi autori sottolineano che il 2015 è stato un anno significativo per il dibattito pubblico su MDGs e SDGs, anche se non come il picco del 2005, e sarebbe anche interessante studiare meglio il perché di questo scarto.

Approfondimento 2.1. La lettera del Capo Seathl (Seattle) al Presidente F. Pierce

“Il Grande Capo a Washington ci manda a dire che desidera comprare la nostra terra. Il Grande Capo ci invia anche parole di amicizia e benvolere. È gentile da parte sua, perché ha scarso bisogno della nostra amicizia in cambio. Ma noi considereremo la vostra offerta. Perché sappiamo che se non vendiamo, il bianco può venire con i fucili e prendere la nostra terra. Come possiamo comprare o vendere il cielo? Il calore della terra? L’idea ci è estranea. Se non sono nostri la freschezza dell’aria e lo scintillio dell’acqua, come potete comprarli? Ogni parte della Terra è sacra al mio popolo. Ogni lucente ago di pino, ogni spiaggia sabbiosa, ogni bruma nei boschi oscuri, ogni chiaro insetto ronzante è santo nella memoria e nell’esperienza del mio popolo. La linfa che scorre attraverso gli alberi trasporta la memoria e l’esperienza del mio popolo. La linfa che scorre dentro gli alberi trasporta le memorie dell’uomo rosso. [...]

Il Grande Capo Bianco ci manda a dire che ci riserverà un luogo in cui possiamo vivere confortevolmente per conto nostro. Egli sarà nostro padre e noi i suoi figli. Così prenderemo in considerazione la vostra offerta di comprare la terra. Ma non sarà facile Perché questa terra ci è sacra. L’acqua lucente che si muove in torrenti e fiumi non è semplicemente acqua, ma il sangue dei nostri antenati. Se vendiamo la terra, dovete ricordare che è sacra e dovete insegnare ai vostri figli che è sacra e che ogni riflesso fantasmatico nell’acqua chiara dei laghi narra gli eventi della vita del mio popolo. Il mormorio dell’acqua è la voce del padre di mio padre. I fiumi sono nostri fratelli, estinguono la nostra sete. I fiumi trasportano le nostre canoe e nutrono i nostri figli. Se vi vendiamo la nostra terra, dovete ricordarvi di insegnare ai vostri figli che i fiumi sono nostri fratelli, e i vostri, e dovete quindi dare ai fiumi la gentilezza che daresti a mio fratello.

Sappiamo che il bianco non comprende i nostri modi. Una porzione di terra per lui è simile a quella vicina, perché è un estraneo che viene di notte e prende dalla terra ciò di cui ha bisogno. La Terra non è suo fratello, ma il suo nemico e quando l’ha conquistato, va oltre-Lascia indietro la tomba di suo padre e non gliene importa. Rapisce la Terra ai suoi figli e non se ne cura. Diritto di nascita. La tomba di suo padre e diritti dei suoi figli sono dimenticati. Egli tratta sua madre, la Terra, e suo fratello, come cose da comprare, saccheggiare vendere come pecore o brillanti perline. Il suo appetito divorerà la Terra e si lascerà dietro solo un deserto. Non so. I nostri modi sono differenti dai vostri modi. La vista delle vostre città fa male agli occhi dell’uomo rosso. Ma forse perché l’uomo rosso è un selvaggio e non capisce. [...]

Ma se vendiamo la nostra terra, dovete ricordare che l’aria ci è preziosa, che l’aria condivide il suo spirito con tutta la vita che sostiene. Il vento che diede il primo respiro ai nostri antenati, riceve anche il loro ultimo sospiro. E se vi vendiamo la nostra terra, dovrete metterla da parte e ritenerla sacra, come un luogo in cui persino l’uomo bianco può andare ad assaporare il vento addolcito dai fiori dei prati. Così considereremo la vostra offerta di comprare la terra. Se decideremo di accettare, porrò una sola condizione -- l’uomo bianco deve trattare gli animali di questa terra come suoi fratelli. Io sono un selvaggio e non capisco altro costume. Ho visto migliaia di bisonti marcire sulla prateria, abbandonati dall’uomo bianco che sparava loro da un treno di passaggio. Sono un selvaggio e non capisco come il fumante cavallo di ferro possa essere più importante del bisonte che uccidiamo solo per restare vivi. Che cos’è l’uomo senza gli animali? Se tutti gli animali fossero scomparsi, l’uomo morirebbe a causa della grande solitudine dello spirito. Perché qualunque cosa accade agli animali, presto accade all’uomo. Tutte le cose sono connesse”¹.

¹ Questo testo è noto in varie versioni. Questa è la “Perry 3”, riportata in Busatta sul sito <http://www.kelebekler.com/occ/seattle4.htm> (accesso 20.07.2020).

Approfondimento 2.2. I boschi sacri romani come prime aree protette?

I boschi sacri nell'antichità Etrusca e Romana vengono spesso citati come tra le prime forme di tutela dell'ambiente, le prime "riserve naturali", che con varie forme storiche di tutela dei boschi rappresentano una continuità attraverso i secoli per condurre alle aree protette moderne, sebbene con finalità le più varie (Boscolo, 1997). Come descritto da Panciera (2006), scrive Servio, nel descrivere i diversi generi di bosco dell'epoca romana, che mentre il *nemus* è costituito da una composita *multitudo arborum* e la *silva* si presenta *diffusa et inculta*, il carattere distintivo del *lucus* – il bosco sacro – risiede nell'essere un'*arborum multitudo cum religione*. "Il *lucus* insomma è diverso dagli altri boschi perché, essendone stato riconosciuto e sancito il carattere sacro, in quanto dimora di una o più divinità che vi manifestano i loro segni e prodigi, in primo luogo non è coltivato (senza per questo essere lasciato totalmente allo stato selvaggio), in secondo luogo è soggetto a molteplici vincoli. Boschi di tal genere nel mondo romano ve ne furono moltissimi. Non è da credere che un bosco sacro dovesse essere necessariamente grande: in un bosco, la parte riconosciuta sacra poteva essere anche ridotta e già pochi alberi erano sufficienti a dar luogo ad un *lucus*" (Panciera, 2006). Nello studiare la *lex Spoletina*, che regolava un *lucus* nel territorio dell'attuale Umbria, l'Autore si chiede come si presentava un *lucus*, precisando che lo Scheid ha tentato di definirne alcuni aspetti a partire da qualche esempio meglio noto di Roma e dintorni come il *lucus* della dea Dia alla Magliana, il *lucus Furrinae* sul Gianicolo, il *lucus Feroniae* a ridosso del quale si svilupperà la città di egual nome, e il *lucus Dianae* di Nemi, tra i quali vi sono analogie e differenze. Appaiono alcuni caratteri preferenziali: situazione collinare, abbondanza d'acqua, vicinanza di fiumi, collocazione su vie di grande comunicazione. Le dimensioni, come si è detto all'inizio, possono essere assai diverse: da un vero e proprio bosco a pochi alberi intorno ad un tempio. Alcuni, come il *lucus* della dea Dia alla Magliana s'inseriscono nella categoria dei santuari di confine. Da varie fonti risulta che i *luci* erano cintati e dotati d'ingressi presso i quali, o lungo la delimitazione, avrebbero avuto idonea funzione dei cippi plurimi con lo stesso testo come quelli della *lex Spoletina*.

Approfondimento 2.3. *La nascita del Codice Civile italiano dal Code Napoléon*

Un esempio interessante parlando di ambiente in quanto ha influenzato in modo importante la struttura della proprietà e fondiaria, con le inevitabili conseguenze sulla struttura del paesaggio e l'ambiente, è il Codice Civile italiano, che ha sviluppato il diritto che riguarda i rapporti tra i singoli soggetti (diritto privato). L'origine delle norme del codice civile italiano è il francese *Code Napoléon* del 1804¹. Negli anni del dominio napoleonico in Italia fu vigente un codice civile che era la traduzione italiana del *Code Napoléon*, e in seguito, con la restaurazione, quasi tutti gli stati italiani emanarono codici civili in gran parte modellati sull'esempio del *Code Napoléon*. Esso costituisce la base del Codice civile italiano del 1865 (detto Codice Pisanelli). Il *Code Napoléon*, di stampo illuminista, cerca di trasfondere il diritto naturale e consuetudinario nei codici, plasmando i principi, fumosi e generici, del diritto precedente e pare si debba a Napoleone, privo di nozioni giuridiche, la particolare chiarezza dell'articolato. È composto da 2281 articoli, e il secondo libro aboliva principalmente il feudo ed i vincoli che esso comportava sulla proprietà, caratterizzata da assolutezza, pienezza ed esclusività.

Il primo codice civile italiano unitario (Codice Pisanelli) fu elaborato negli anni successivi all'Unità d'Italia, ed entrò in vigore nel 1865, anche questo conteneva una normativa in grandissima parte simile al *Code Napoléon* ed aveva la stessa struttura del modello al quale si ispirava. Era diviso in tre libri, intitolati il primo "Delle persone", il secondo "Dei beni, della proprietà e delle sue modificazioni", il terzo "Dei modi di acquistare e di trasmettere la proprietà e gli altri diritti sulle cose". Citiamo dal Titolo primo, Capo Secondo "Beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici" l'art. 822 - Demanio pubblico: "Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale"; ed anche l'art. 826 - Patrimonio dello Stato, delle province e dei comuni: "Fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato le foreste che a norma delle leggi in materia costituiscono il demanio forestale dello Stato, le miniere, le cave e torbiere quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo, le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo, i beni costituenti la dotazione della presidenza della Repubblica, le caserme, gli armamenti, gli aeromobili militari e le navi da guerra".

Importanti innovazioni e integrazioni al Codice Civile italiano furono poi inserite nel "Nuovo codice civile fascista" (1942) e nel "Nuovo diritto di famiglia" del 1975, ma al Codice Napoleonico dobbiamo molte norme attuali ad esempio sulla regolazione della proprietà, con le notevoli conseguenze territoriali che possiamo osservare anche sul paesaggio attuale, ricostruite con dovizia da Sereni nel suo *Storia del paesaggio agrario*.

¹ Vedi voce "Il problema della codificazione" di R. Ferrante nell'Enciclopedia Treccani. Accessibile sul web: http://www.treccani.it/enciclopedia/il-problema-della-codificazione_%28II-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero-Diritto%29/ (accesso 09.10.2019).

Approfondimento 2.4. La nascita dell'ENPA (Ente Nazionale Protezione Animali)

A suggerire all'Eroe dei due Mondi l'istituzione della prima società protezionista italiana sarebbe stata la nobildonna inglese Anna Winter che, scandalizzata dal trattamento crudele spesso riservato dagli italiani a cavalli e somari, scrisse al generale nel marzo del 1871 supplicandolo di creare in Italia un ente addetto alla protezione degli animali¹. Secondo l'archivio storico ENPA l'atto che sancisce la volontà di istituire la "Società protettrice degli animali" è una lettera che Garibaldi scrisse il 1° aprile del 1871 da Caprera. La lettera era indirizzata a Timoteo Riboldi, suo medico personale, nella quale si chiedeva di predisporre gli atti necessari per fondare la società, la cui presidenza onoraria sarebbe dovuta andare alla signora Anna Winter. *"La nostra società – dirà Riboldi poche settimane dopo – non si occuperà mai né di politica né di religione, ma solo di proteggere gli animali contro i maltrattamenti, come mezzo di educazione morale e di miti costumi"*. La "Società Protettrice degli Animali contro i mali trattamenti che subiscono dai guardiani e dai conducenti" nacque quindi a Torino in quell'anno. I soci, che si distinguevano in effettivi, benemeriti ed onorari, dovevano portar *"seco un distintivo per farsi conoscere e rispettare dai conduttori genti municipali e dalla forza pubblica, onde aver diritto di ammonire i trasgressori e mano forte contro di essi a denunciare alle rispettive autorità i trasgressori punibili con: a) Multe; b) Sequestri dei veicoli; c) Arresto personale"*. Un articolo dello statuto era dedicato anche ai lasciti e ai doni che *"saranno impiegati secondo la volontà del donatore"*². Questa attribuzione di paternità dell'Eroe del Risorgimento dà il senso del radicamento dello spirito animalista in Italia, che può essere fatto coincidere con lo stesso periodo – e addirittura con gli stessi padri nobili – dello stesso Stato Nazionale. Molte delle società zoofile che sorsero in seguito ebbero tra l'altro come presidenti onorari o patrocinatori i regnanti o comunque membri della Casa Reale.

¹ Vedi articolo su *La Repubblica* di Gabriella Crema del 26 aprile 2006.

² Dal sito web dell'ENPA, consultato il 25.08.2006.

Approfondimento 2.5. Il Parco Nazionale del Gran Paradiso

Il Parco Nazionale del Gran Paradiso ha radici che risalgono alla Regie Patenti del Luogotenente sabaudo Thaon di Revel, emanate il 5 marzo 1821 su pressione dell'ispettore forestale Giuseppe De La Pierre, ben prima che l'Italia facesse i suoi primi vagiti, e nacque soprattutto per proteggere gli ultimi esemplari di stambecco, specie estinta a quel tempo su tutto il resto delle Alpi. Nel 1854 il Gran Paradiso divenne Riserva Reale di Caccia, costituendo di fatto il nucleo su cui costruire il futuro parco nazionale. Con la donazione dei territori del Gran Paradiso allo Stato italiano da parte della Corona prima, negli anni '10, e quindi con l'istituzione legislativa del parco nazionale nel 1922 (un anno prima del Parco Nazionale d'Abruzzo, per il quale a volte – invano – si tenta di accreditare un'origine antecedente a quella del PNGP, di cui si può considerare al massimo coevo) veniva istituita una vera e propria riserva di protezione per questa specie, difesa a colpi di fucile dalle guardie del parco. Certo, il Gran Paradiso è anche ghiacciai, marmotte e aquile, e splendidi scenari alpini, ma l'obiettivo di conservazione – come diremmo oggi – del parco era indubbiamente (e forse ancora è) Sua Maestà lo stambecco, che con occhi più prosaici potrebbe essere considerato un caprone semidomestico se non fosse indubbiamente una ESU¹. Un interessante approfondimento degli scopi iniziali del parco e della visione culturale che stava dietro il primo provvedimento legislativo di questo genere in Italia è stato sviluppato da Roberto Gambino per il suo settantesimo anniversario (Gambino, 1995). La prima, più appariscente, è quella ricordata della protezione dello stambecco, che quindi si inserisce almeno parzialmente in una visione che possiamo definire “animalista” di cui si è detto. Ma nelle ragioni del parco descritte nel decreto istitutivo Gambino sottolinea l'importanza, oltre che di quello che definisce lo “stereotipo” dello stambecco, dello “scopo di conservare la fauna e la flora e di preservarne le speciali formazioni geologiche, nonché la bellezza del paesaggio”². Tra l'altro lo stesso Re Vittorio Emanuele III, nella sua relazione al Parlamento sul riordino dei beni della Corona nel 1919 si dichiarò disposto a donare i 2500 ettari che possedeva nella Riserva Reale di Caccia “per il caso che lo Stato credesse di costituire presso il gruppo del Gran Paradiso un Parco Nazionale”³, cosa che poi realmente avvenne nel 1922. Evidentemente il riferimento era ai pochi parchi nazionali europei istituiti a quell'epoca, per lo più in Scandinavia, e soprattutto ai parchi nazionali americani (il *National Park Service* era stato istituito nel 1916). Ma delle relazioni tra le diverse anime dell'istituzione dei parchi, ed in particolare della “causa scenico-paesistica” diremo meglio oltre. Anche forse il più famoso dei parchi nazionali italiani, il Parco Nazionale d'Abruzzo (oggi anche Lazio e Molise) è nato nello stesso anno su iniziativa privata, e sancito da una norma del 1923.

¹ ESU – *Evolutionary Significant Unit*: Unità Significativa di Evoluzione – nella moderna biologia della conservazione è una popolazione riconoscibile di una specie che rappresenta l'unità minima di gestione utile per la conservazione di un genotipo isolato. Vedi Ryder, 1986.

² R.D.L. 3 dicembre 1922, n. 1584, convertito in L. 17 aprile 1925, n. 473.

³ Citato in Rota, 1995.

Approfondimento 2.6. *Le prime esplorazioni dell'Ovest selvaggio*

La storia delle aree protette inizia con esploratori come Lewis e Clark, che nel corso della loro storica missione verso l'Ovest selvaggio (il "Vecchio West") tra il 1804 e il 1806, scoprirono il canyon di Yellowstone, successivamente esplorato dal *trapper* solitario John Colter, che aveva preso parte alla loro spedizione. Egli fu il primo occidentale che si ritiene abbia osservato il Lago Yellowstone e i fenomeni geologici unici di quest'area come i geysers e le sorgenti calde. Altri *trapper*, alla ricerca di castori, frequentarono l'area di Yellowstone nei decenni seguenti. Fu solo dopo il 1860 che altre categorie come i cercatori d'oro si inoltrarono in quest'area. Uno di essi, Walter De Lacy, pubblicò una cartografia nel 1865, che insieme alle storie dei *trapper* sui magici paesaggi di questa zona stimolarono ulteriori esplorazioni.

Nel 1869 tre membri di una spedizione cancellata a causa della minaccia di assalti indiani e della mancanza di un appoggio da parte dell'esercito decisero di visitare comunque la valle di Yellowstone: Folsom, Cook e Peterson passarono 36 giorni sulle rive del lago, osservando geysers e paesaggi splendidi e luoghi oggi famosi come Hot Spring Brimstone, Tower Fall e il Great Fountain Geysers. Al loro ritorno essi pubblicarono un articolo su un giornale del Montana e una nuova carta più dettagliata. Ciò accese l'interesse di importanti cittadini di questo Stato, che in seguito avrebbero avuto un ruolo importante nella definizione del parco. L'anno successivo una nuova spedizione guidata da Henry D. Washburn che includeva un politico e uomo d'affari, Nathaniel P. Langford, e il giudice Cornelius Hedges, seguì all'incirca lo stesso percorso, ma raggiunse un enorme geysers, che chiamarono *Old Faithful*, oggi una delle attrazioni principali di Yellowstone. Gli articoli e le conferenze che Langford tenne dopo il ritorno dalla spedizione crearono una grande attenzione sull'area, che portarono alla prima missione ufficiale governativa a Yellowstone.

La missione ufficiale dell'USGS (*United States Geological Survey*) nel 1871, guidata da Ferdinand V. Hayden, alla quale presero parte il pittore Moran e tre fotografi con il viaggio del USGS (*United States Geological Survey*), nel documentare gli splendidi scenari e gli incredibili e spettacolari fenomeni geologici come i geysers e le sorgenti calde dell'area di Yellowstone, suggerì la preservazione di queste aree "per il godimento delle prossime generazioni", coscienti che l'avanzata della civiltà e dello sviluppo economico in quei territori avrebbero comportato profonde modificazioni e la perdita di quei valori. La proposta di Hayden al Congresso, con l'appoggio dei membri della sua spedizione e delle compagnie ferroviarie, le cui linee stavano raggiungendo quei territori, e che vedevano nei paesaggi spettacolari di Yellowstone una formidabile meta turistica, portò il 1° marzo del 1872 all'istituzione a firma del Presidente Ulysses Grant, uno degli eroi della guerra di secessione in cui fu uno dei più valenti generali, del Parco Nazionale di Yellowstone, il primo al mondo. L'istituzione del Parco Nazionale come dominio federale fu facilitato dal fatto che gli Stati nei quali esso oggi si trova, Wyoming e Montana, a quel tempo non erano ancora stati istituiti, e il Comitato per le Terre Pubbliche del Senato, nonostante l'opposizione di alcuni senatori che non se la sentivano di togliere dall'utilizzo agricolo aree così vaste, fu favorevole alla creazione del parco.

Approfondimento 2.7. George Perkins Marsh in Italia

L'incarico diplomatico di Marsh si sviluppò dapprima nella Torino del Risorgimento: egli arrivò nella città nei giorni del funerale di Cavour, che quindi non ebbe modo di conoscere. Conobbe invece Giuseppe Garibaldi, con il quale ebbe alcuni colloqui anche finalizzati ad un suo incarico di comando nella Guerra di Secessione; Garibaldi pensò che gli Stati Uniti volessero affidargli il comando generale dell'esercito nordista, mentre l'idea degli americani era quella di incaricarlo come Generale, e quindi chiarito l'equivoco non se ne fece nulla, come ricorda la moglie di Marsh nei suoi diari, pubblicati di recente in Italia. I diari di Caroline Marsh ci danno direttamente testimonianza della passione di George P. Marsh per la natura, l'agricoltura, le foreste e la montagna: nei pochi anni a Torino i Marsh visitarono le Alpi Occidentali in lungo e in largo (anche se questa parte dei diari non è pubblicata).

Il legame tra il pensiero di Marsh e l'Italia è rafforzato dalla circostanza che il libro *Man and Nature*, la cui prima edizione è del 1864 (Marsh, 1864; 1965; 2000), venne scritto in gran parte a Torino, anche se riporta l'esperienza dell'autore sviluppata negli anni precedenti. Di nuovo i diari di Caroline ci raccontano esattamente quando l'elaborazione di *Man and Nature* iniziò: "Lunedì, 14 aprile [1862] [...] l'ho trovato immerso in un mucchio di fogli scritti e note sparse. 'E adesso che cosa fai?' gli ho chiesto. 'Sto lavorando al mio nuovo libro', ha risposto sottovoce, e davvero il programmato *Geografia Fisica* era già in elaborazione" (vedi Caroline Marsh, 2004).

Con lo spostamento della Capitale d'Italia da Torino a Firenze anche Marsh cambiò sede. In seguito, Marsh seguì ulteriormente la Capitale a Roma, e continuò il suo mandato diplomatico che fu uno dei più lunghi in assoluto nella storia degli Stati Uniti, ventun anni. La sua morte avvenne nel 1882 nella Foresta di Vallombrosa, sull'Appennino toscano, dove si era recato su invito del suo amico Alfredo di Berengher per approfondire i suoi studi forestali e incontrare gli altri studiosi e studenti presenti. La Foresta di Vallombrosa, ancora oggi una delle più importanti di Italia, risale al Medioevo ed era inserita nell'Abbazia omonima, fondata nel 1036. Negli anni in cui Marsh fu in Italia la Foresta divenne un centro di sviluppo di competenze e conoscenze scientifiche sulla gestione forestale: nel 1866 qui venne fondato il primo istituto forestale del paese, e nel 1869 la prima scuola forestale. Venne fondato l'Arboretum della Foresta (nel 1884), ancora oggi presente in loco. Nel 1866, in base alla legge del nuovo Stato italiano che requisiva il patrimonio della chiesa, Vallombrosa divenne una Foresta Demaniale gestita prima dall'Amministrazione Forestale ed in seguito dall'ASFD e dal Corpo Forestale dello Stato¹, ed oggi è uno dei cuori del Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi. George Perkins Marsh riposa a Roma, nel cimitero monumentale della Piramide, ed è ancora oggi negli Stati Uniti d'America considerato come uno dei padri nobili dell'ambientalismo, e ricordato come uno dei fondatori dell'unico Parco Nazionale dello Stato del Vermont che porta anche il suo nome, come sopra ricordato. Anche se non è dato di sapere direttamente quale fu l'influenza di Marsh sull'idea dei parchi nazionali in Italia, ci piace immaginare che egli nei suoi incontri con il Re d'Italia abbia parlato delle sue idee sulla natura, ispirandolo per la conservazione dello stambecco e del Gran Paradiso.

¹ Per una storia della Foresta di Vallombrosa e del Monastero, vedi Abbazia di Vallombrosa, s.d.: *Vallombrosa. Ritorno alle nostre radici. Dieci anni dei forestali alla festa di S. Giovanni Gualberto (1980-1989)*. Corpo Forestale dello Stato, Roma.

Approfondimento 2.8. Il ruolo storico del CFS nei Parchi Nazionali e quello attuale

Uno dei nodi della gestione dei nuovi parchi nazionali è proprio il ruolo del CFS, e segnatamente della Gestione ex-ASFD: al di là degli aspetti del “conflitto di competenze” tra diverse amministrazioni pubbliche, che tendono a difendere gli spazi acquisiti, esiste una questione più profonda che attiene alla stessa visione e modello di riferimento di area protetta seguito dai nuovi enti parco e dal CFS attraverso la Gestione ex-ASFD prima e agli UTB e ai Carabinieri Forestali oggi. La struttura gerarchica e di provenienza militare del Corpo rende efficiente e duraturo nel tempo il raggiungimento degli obiettivi di gestione delle Riserve, anche se con qualche rigidità culturale dovuta alle stesse matrici, ed ha sostanzialmente consentito la nascita prima e il mantenimento poi di questi territori ad elevata valenza naturalistica anche contro le pressioni esterne che avrebbero potuto modificarli pesantemente perdendo il loro stesso valore ambientale. Questo approccio, che interpreta perfettamente il modello originale di parco “all’americana” nel garantire la protezione delle aree dalle minacce esterne, ha però due limiti sostanziali:

a) puntando tutta l’attenzione alla protezione degli ecosistemi e delle specie spesso ha sottovalutato la fruibilità al pubblico delle aree, anche rispetto al modello di riferimento del *public enjoyment*, che avrebbe certamente bisogno di qualche potenziamento, anche se negli ultimi anni la sensibilità dell’Amministrazione Forestale in questo senso è via via lentamente migliorata;

b) si tratta di un modello che tende ad escludere dalle scelte gestionali non solo le altre amministrazioni potenzialmente coinvolte (altri ministeri, enti locali), ma anche i cittadini in generale; come vedremo l’elemento della partecipazione pubblica è invece diventato uno dei paradigmi delle aree protette in tutto il mondo.

Nel dare atto quindi, e nel difendere, il ruolo del Corpo Forestale dello Stato nelle politiche di conservazione in Italia negli ultimi 50 anni in particolare per quanto riguarda la creazione e il mantenimento del sistema delle riserve naturali, non ci si può non domandare come questo modello possa essere reinterpretedo, ed attualizzato, senza perderne le acquisizioni ed esperienze positive sviluppate, aprendolo alla collaborazione con le altre amministrazioni e con la popolazione in senso più generale. Non credo quindi che la questione, a quasi trent’anni dalla legge quadro sulle aree protette che prevedeva il “trasferimento” delle riserve naturali dello Stato interne ai Parchi Nazionali agli enti parco, della sua mancata attuazione si possa risolvere semplicemente a colpi di decreto o di lobby parlamentare. Certamente gli enti di gestione dei parchi nazionali si sentono “menomati” nelle loro capacità di incidere sul territorio a causa della mancata disponibilità diretta di beni demaniali inclusi nei loro territori, e soffrono della “gestione nella gestione” da parte del CFS di aree che possono anche raggiungere un terzo dell’intera superficie del parco, ed in genere quella più pregevole; ma d’altra parte è anche comprensibile l’atteggiamento dei vertici del Corpo (oggi dell’Arma) che difendono da un cambiamento radicale che ha prospettive incerte rispetto all’effettiva efficacia di proseguire nell’opera di protezione consolidata in decenni di lavoro dell’ex ASFD importanti ambienti ricchi di habitat e specie.

Una reale ed aperta collaborazione dalle due parti può portare al meglio per i parchi, utilizzando l’esperienza del CFS nella gestione, progettazione, sorveglianza delle riserve; ma d’altra parte la gestione dei Forestali potrebbe essere maggiormente sensibile alle istanze provenienti dall’esterno, ed attivare reali processi partecipativi, se vuole essere efficace nel proseguire la storica gestione dei beni forestali demaniali. Si dovrebbe forse valutare una revisione dell’art. 31 della L. 394/91, in una delle due possibili direzioni:

– o chiarendo in modo più chiaro e definitivo il trasferimento delle Riserve Naturali dello Stato – *e dei beni demaniali in esse inclusi* – dall'ex-CFS agli Enti, con termini tassativi, effettuando i dovuti passaggi preliminari per concordare con i vertici dell'Arma dei Carabinieri, senza l'assillo dei tempi che ha caratterizzato il transito del CFS all'Arma stessa, modalità che garantiscano il rispetto del ruolo storico del CFS, ma al contempo un nuovo modello di funzionamento efficiente e che eviti duplicazioni di ruolo, indispensabile in tempi di *spending review* e soprattutto di necessità di costruzione di una nuova immagine e capacità gestionale degli Enti parco, oggi in decisa crisi; affrontando anche in modo coraggioso il tema del personale oggi assegnato alle funzioni gestionali, delle strutture utilizzate (immobili e mobili) e dei finanziamenti necessari;

– oppure, in alternativa, se questa strada non si volesse praticare, sarebbe meglio ridiscutere il ruolo che oggi è dell'Arma dei Carabinieri nella gestione di queste aree, che è “compresso” dal rapporto con gli Enti parco, dando – sempre da parte del Parlamento – una formale e definitiva autonomia “ufficiale” all'Arma - Carabinieri Forestali rispetto al ruolo gestionale delle Riserve naturali dello Stato e delle proprietà demaniali nei Parchi Nazionali in rapporto con gli Enti Parco, con più chiare indicazioni sugli obiettivi da raggiungere, e sugli strumenti da utilizzare, anche finanziari, disegnando un chiaro modello istituzionale ben definito, avendo il coraggio di uscire dall'ambiguità che da trent'anni non fa bene né alle aree protette né ai cittadini che le abitano e le utilizzano, né a mio parere agli enti coinvolti, e liberando il “potenziale gestionale” dei Carabinieri Forestali. Quel che ho potuto osservare infatti è che in questa situazione di “guado” azioni decise di tipo gestionale che ad esempio il CFS effettuò nell'era Ortese nel Parco Nazionale del Circeo, con lo sviluppo di strutture, centri visite, attività, diventano oggi difficili in quanto, immagino, si vogliono evitare sovrapposizioni con l'attività degli Enti parco: ma in questo modo diminuisce l'efficienza complessiva del sistema pubblico; in questa seconda opzione agli Enti parco potrebbero essere lasciate funzioni di programmazione generale.

A mio parere, in questo caso “*tertium non datur*”, se non si vuol restare in un limbo statico di scarsa efficacia, pieno di quotidiane difficoltà operative; e lo dico, come sopra richiamato, alla luce di una concreta esperienza, che pure ho condiviso con numerosi colleghi forestali e ministeriali, che stimo e con i quali ho avuto il piacere di collaborare. Il problema è di disegno istituzionale, non di volontà di collaborare di vertici e operatori delle varie amministrazioni, che ho sempre trovato abbondante, anche in diversi momenti della storia dei parchi, in precedenza, ad esempio, in Val Grande, dove la questione dei beni demaniali e delle Riserve Naturali dello Stato è molto simile.

Approfondimento 2.9. Valerio Giacomini, Francesco Di Castri e la nascita del Programma MAB dell'UNESCO

Scrivendo Di Castri: “Per meglio capire le poste in gioco nella scena internazionale durante quel periodo, e l’attitudine di Valerio Giacomini in quelle circostanze, è necessario riferirsi al processo d’organizzazione nel 1971 della conferenza delle Nazioni Unite sull’ambiente, che si è svolta poi a Stoccolma nel giugno del 1972, sette mesi dopo il lancio operativo del MAB. È innegabile che il primo stimolo per l’organizzazione di questa conferenza è venuto dagli stessi paesi dove l’ecologia profonda si stava imponendo, soprattutto la Svezia e gli Stati Uniti. La nozione stessa di sviluppo e di progresso era messa in discussione, come – poco dopo – dal famoso rapporto del Club di Roma che ha portato al cambiamento di tanti paradigmi. Senza entrare nella razionalità del dibattito, è evidente che i paesi in via di sviluppo rifiutavano quest’approccio e consideravano la conferenza di Stoccolma una specie di complotto dei paesi ricchi per controllare e rallentare lo sviluppo dei paesi del Sud.

Sia da un punto di vista concettuale che geopolitico, senza contare le lotte d’influenza all’interno delle stesse Nazioni Unite, il MAB e la conferenza di Stoccolma si opponevano diametralmente: il Sud e l’aspirazione per lo sviluppo dalla parte del MAB, il Nord e una rigida preservazione ambientale dalla parte di Stoccolma. Evidentemente, la dicotomia non era così drastica ed impermeabile, ma il dibattito ed il confronto durante quasi tutto il 1971 si sono svolti in questi termini. Molte personalità sia del Nord sia del Sud si sono fortemente impegnate, per superare quell’impasse e per portare a buon porto sia il MAB sia la conferenza di Stoccolma, e fra queste persone Valerio Giacomini ha avuto un ruolo molto importante. Bisogna essere realistici. Quest’opposizione fra due approcci – nell’ecologia e nello sviluppo – esiste ancora, a gradi differenti, ed è anche utile che rimanga come fattore di controllo per evitare gli eccessi in un senso e nell’altro, sempre che si evitino i fondamentalismi. La mia situazione nel 1971 era un po’ ambivalente. Come membro fondatore e vicepresidente dello SCOPE, il comitato scientifico per i problemi dell’ambiente creato nell’ambito del Consiglio Internazionale per le Scienze, lavoravo in stretta associazione con il segretariato per l’organizzazione della conferenza di Stoccolma. Ero professore nell’Università del Cile di Santiago, svolgendo ricerche in collaborazione con le università della California. Essendo in qualche modo identificato con il Cile e con i problemi del Terzo Mondo, ero stato designato dagli ecologi e uomini di scienza dei paesi in via di sviluppo d’Africa, Asia ed America latina (pur avendo nazionalità e passaporto italiano) come il presidente del gruppo di lavoro che preparava i documenti di base per Stoccolma e che li avrebbe rappresentati a Stoccolma. Il mio compito era anche quello di rassicurare le comunità scientifiche ed i governi del Terzo Mondo sull’apertura verso lo sviluppo che ci sarebbe stata a Stoccolma, con il lemma di Ambiente e Sviluppo, l’embrione di quello che sarebbe diventato lo sviluppo sostenibile. D’altra parte, le mie ricerche sugli ecosistemi di clima mediterraneo in Cile e California, e le mie attività di conservazione e di sviluppo, combaciavano perfettamente con l’approccio del MAB. Rappresentavo, in un certo senso, un ponte fra gli approcci e gli interessi del Nord e quelli del Sud. È forse per questo che sono stato designato dall’Unesco, nel novembre del 1971, nel posto molto conteso ed ambito di segretario generale del programma MAB. Con queste premesse, è chiaro che pesavano delle grosse incognite ed erano inevitabili conflitti di interesse durante la prima assemblea generale del programma MAB che si doveva svolgere nella sede dell’UNESCO a Parigi, con la partecipazione di tutti i paesi. Quest’assemblea doveva convalidare l’approccio del MAB e definire le sue basi programmatiche. È durante quest’assemblea che Valerio Giacomini si è rivelato come un personaggio di gran saggezza e ponderazione, ma anche di audacia e d’innovazione, per smussare gli angoli e contribuire al decollo operativo del MAB”.

Approfondimento 2.10. Giacomini e Romani sulla visione dei parchi

A proposito delle conseguenze di queste diverse visioni dei parchi, Giacomini e Romani scrivono: *“Attualmente gli orientamenti in materia di parchi e in generale delle zone di tutela, non sono certamente il frutto di una visione chiara ed unitaria, come simile argomento esigerebbe. Essi, come abbiamo rapidamente visto, sono al contrario il risultato di un disordinato sovrapporsi di interpretazioni, spesso controverse ed approssimative che, non appena se ne tenta la trasposizione sul piano pratico, divengono facilmente e puntualmente oggetto di incomprensioni fra promotori, amministratori e fruitori. Il generale, diffuso disorientamento in questa materia ha favorito ancor più l'affermazione della mentalità protezionistica in senso stretto, la quale non è certo priva di validità nei confronti di molte situazioni, ma è altresì dimentica delle vastissime implicazioni, complessità e ripercussioni sociali che la materia, vista nella sua interesse ecologica, pone ad una analisi più autenticamente scientifica. [...] Se è vero che il parco nazionale è l'espressione apicale di una serie complessa ed articolata di istituzioni che sono state proposte negli schemi internazionali delle cosiddette 'riserve naturali', questi stessi schemi – per tanti aspetti validi e funzionali negli anni trascorsi – non sono più in grado di fornire una risposta adeguata alle esigenze che pone oggi un'ecologia globale, la quale non può esaurirsi nel campo naturalistico, ma si dilata a comprendere sempre più impegnativamente gli interessi del territorio, inteso come habitat delle popolazioni umane. [...] Da queste considerazioni la crisi dei nostri parchi nazionali, che si sono rivelati, in tal senso, uno strumento totalmente superato e così rigido giuridicamente ed istituzionalmente, da ostacolarne una degna sopravvivenza e da impedire nuove realizzazioni”*.

Comunque, il lavoro riporta la classificazione di riferimento internazionale del 1948 di E. Bourdelle pubblicata con il titolo *Essai d'unification de la nomenclature en matière de protection de la nature* (approvato dall'IUCN nel 1956 e pubblicato nel volume *Derniers refuges* da Elsevier di Amsterdam).

Due elementi sono particolarmente interessanti in questo filone di ragionamento: il primo è il tentare di rispondere alla complessità dei problemi per quello che essi sono, e non cercando estreme semplificazioni che non rispecchiano la realtà e possono indurre in pesanti errori di valutazione; e l'altro il fatto che per oltre sessant'anni (ed in realtà ancora oggi) ci sono istituzioni che hanno seguito letteralmente questa impostazione, senza alcuna visione critica e senza tener conto degli incredibili mutamenti del mondo alla scala locale e globale che in questo periodo di tempo si sono prodotti. E ancora Giacomini e Romani attaccano l'idea dei parchi come *“elementi isolati, avulsi dal resto del territorio e dalle altre realtà naturali e umane che li circondano e che, comunque si tenti di delimitarli e di isolarli, inevitabilmente li attraversano”*. E ancora, per motivare questa nuova visione, un elemento di concreta pragmaticità: *“I criteri di tutela della natura e di istituzione di parchi cominciano a subire pressanti cambiamenti, rispetto alle impostazioni consuete e tradizionali, e ciò proprio perché i principi con cui finora si era proceduto appaiono ormai inefficaci ad esprimere la complessità dei problemi ecologici, letti nella loro interezza”¹*.

¹ Giacomini V. e V. Romani, 1982 (2002), *op. cit.*

Approfondimento 2.11. *La Biologia della Conservazione*

Nella Biologia della Conservazione ci si occupa concretamente di gestione di specie e di gestione di habitat. Quest'ultimo termine viene utilizzato con accezioni molto diverse. In gestione della natura sta ad indicare almeno tre concetti principali:

- l'insieme di condizioni abiotiche e biotiche di un determinato luogo che rappresentano i fattori limitanti per la presenza o assenza di una determinata specie;
- un determinato assemblaggio di specie di flora che determinano una associazione strutturale o fitosociologica (questo significato viene utilizzato ad esempio nella Direttiva Habitat);
- l'insieme delle condizioni ambientali presenti nell'area di presenza di una specie.

Il fondamento della Biologia della Conservazione è basare le scelte di gestione sulla conoscenza della biologia delle specie e delle dinamiche ecologiche, sottoponendo poi le decisioni effettuate a protocolli di monitoraggio che ne valutino i reali effetti rispetto agli obiettivi determinati in precedenza, aggiustando quindi il tiro verso ulteriori attività di gestione. Questo "ciclo gestionale" basato sulla conoscenza scientifica dei fenomeni richiede un "approccio adattativo": non ci si deve vincolare sulla "tradizione" o sulle proprie idee, ma continuamente modificare la propria direzione di lavoro in base ai risultati di quanto viene osservato. Quanta differenza dalla realtà della gestione delle aree protette italiane!

Questa visione olistica, ecosistemica, è ovviamente molto lontana dalla nostra tradizione culturale di vedere la conservazione della natura quasi solo esclusivamente come un problema legato a poche specie particolarmente evidenti da un punto di vista culturale: l'orso, il lupo, gli ungulati selvatici, alcuni uccelli. Eppure, ancora oggi si parla di progetti di conservazione solo per reintroduzioni o "ripopolamenti" di questi *taxa*, e poco più. Le reintroduzioni sono le più costose e più inefficienti metodologie per conservare le specie, come dimostrato da molti studi internazionali, e pochissime tra quelle iniziate arrivano ad avere un successo che risponda a criteri biologici reali. Spesso i progetti vengono valutati per la loro capacità di impatto sulla comunicazione piuttosto che sull'efficacia nel raggiungere i propri obiettivi di conservazione, ammesso che li definiscano in modo concreto ed esplicito. Non definire con chiarezza un obiettivo permetterà sempre di dire che esso è stato raggiunto... Più complicato è dimostrare che una reintroduzione si è conclusa con successo in quanto dopo un tempo congruo (almeno vent'anni, perché abbia un minimo di senso biologico) la specie in questione si è insediata su un territorio di un certo numero di ettari con un determinato numero di individui che si riproducono in natura. Quanti progetti attuali di reintroduzione promossi da aree protette contengono queste informazioni e questi impegni nei loro documenti strategici? È interessante comunque chiedersi perché è così difficile parlare di gestione di ecosistemi e di conservazione della biodiversità e così facile parlare di stambecchi e cicogne. E la ragione di questo approccio culturale, molto italiano, è da ricercare anche nell'evoluzione storica del pensiero sulla conservazione, e nella sensibilità filosofica di chi si occupa di questi temi, come vedremo oltre.

- Parte Seconda -

Scenari del diritto internazionale dell'ambiente

Approfondimento 3.1. I contenuti della Convenzione di Parigi 1902

I contenuti della Convenzione di Parigi 1902 si basano sull'assunto che *“gli uccelli utili all'agricoltura, specie gli insettivori e segnatamente gli uccelli enumerati nell'elenco annesso alla Convenzione e che potrà essere accresciuto dalla legislazione di ciascun paese, godranno di una protezione assoluta, tanto che sia proibito di ucciderli in qualunque tempo e in qualsivoglia modo, e di distruggerne i nidi, le uova e le covate. Fintanto che questo risultato non sia ottenuto dappertutto, nel suo insieme, le alte Parti contraenti si impegnano di prendere o di proporre ai loro Consigli legislativi le disposizioni necessarie per assicurare l'esecuzione dei provvedimenti compresi negli articoli della convenzione”*. Il primo approccio è quindi *“protezionistico”*: attenzione agli uccelli utili all'agricoltura, in particolare agli insettivori, visti in questo caso come strumento di *“lotta biologica”* agli insetti che possono portare danni all'agricoltura. Il mezzo è una tutela assoluta, con divieto di caccia (uccisione) in ogni tempo e con qualunque strumento. Una ulteriore tutela riguarda la riproduzione di queste specie: *“È proibito di portar via i nidi, di prendere le uova, di catturare e di distruggere le covate in qualunque tempo e con qualunque mezzo. L'importazione e il transito, il trasporto, l'esposizione in vendita, la vendita, anche ambulante, e la compra di questi nidi, uova e covate, sono proibiti (art. 3)”*. Questo primo approccio scientifico alla gestione delle specie quindi individua, già nel 1902, il periodo della riproduzione come particolarmente delicato per garantire la sopravvivenza delle popolazioni animali interessate. Ma dove la Convenzione del 1902 dimostra tutta la sua modernità, è quando individua, esattamente come fanno le normative attuali, nei mezzi non selettivi di caccia e nei tempi di caccia un nodo cruciale per la tutela delle specie. La convenzione stabilisce che *“sono proibiti la posa e l'uso di archetti, gabbie, reti, lacci, panioni, e di qualsiasi altro mezzo che abbia per scopo di facilitare la cattura o la distruzione in massa degli uccelli (art. 4)”*. Vediamo in questo articolo una piccola enciclopedia degli orrori, tutti quei metodi di caccia non selettivi (al contrario, ad esempio, della caccia col fucile, ritenuta invece un mezzo che può selezionare quali individui e di quale tipologia abbattere), che rischiano di impattare in modo eccessivo e non scegliendo gli individui per tipologia e quantità da abbattere. Pensiamo che gli archetti (delle trappole indirizzate proprio alla caccia degli insettivori) in alcune zone del nostro paese sopravvivono, come attività di bracconaggio, ancora oggi dopo più di un secolo!

Riguardo ai tempi di caccia, la Convenzione prevede *“oltre i divieti generali formulati all'art. 3, è proibito di catturare o di uccidere, dal 1° marzo al 15 settembre di ogni anno, gli uccelli utili enumerati nell'elenco annesso alla Convenzione”*. Questi principi riguardano previsioni molto moderne, anche se oggi si considera la stagione riproduttiva iniziare precedentemente, alla fine dell'inverno (migrazione prenuziale). Le politiche comunitarie sulla tutela degli uccelli, delle quali parleremo nello specifico capitolo, si basano sostanzialmente sullo stesso principio, come nel documento comunitario di indirizzo *“Key concepts”* e nell'attuazione italiana effettuata dall'ISPRA che sottolinea che *“gli uccelli selvatici non possono essere cacciati durante la stagione riproduttiva e di dipendenza dei giovani dai genitori e, per quanto riguarda i migratori, durante il ritorno ai luoghi di nidificazione (migrazione prenuziale). Questi principi sono motivati da evidenti ragioni biologiche e di conservazione che possono essere sintetizzate come segue.*

- *Il prelievo di individui nidificanti ha pesanti ripercussioni negative sulla dinamica della popolazione interessata poiché elimina la fonte stessa del reclutamento, costituita dalla loro progenie.*
- *Il prelievo di individui che hanno ancora giovani dipendenti dalle loro cure può determinare un elevato tasso di mortalità tra questi ultimi, innescando un fenomeno simile a quello descritto al punto precedente.*

- *Il prelievo di individui durante il ritorno ai luoghi di nidificazione può determinare alterazioni nella struttura delle popolazioni (rapporto numerico tra le classi di sesso e di età) e tende ad eliminare i riproduttori migliori* (ISPRA, 2010).

Di ciò si parlerà più diffusamente nel capitolo sulla Direttiva EU Uccelli selvatici. La Convenzione di Parigi 1902 prevede alcune eccezioni: infatti *“le disposizioni della presente Convenzione non si applicano [...] alla selvaggina da penna esistente nelle cacce riservate e designata come tale dalla legislazione del paese. In qualsiasi altro luogo la distruzione della selvaggina da penna non sarà permessa che colle armi da fuoco e in tempi determinati dalla legge”*. Su questo pesava la tradizione della caccia alle specie stanziali, come Fagiano, Pernice Rossa, Starna e simili, in particolare se presenti nelle riserve di caccia. Altre eccezioni (previste all'art. 9): *“Per gli uccelli che la legislazione del paese permette di uccidere perché dannosi alla caccia o alla pesca; per gli uccelli che la legislazione del paese avrà designati come nocivi all'agricoltura locale. Di questi ultimi la convenzione dà un elenco di riferimento valido fino all'elencazione nazionale”*, In questo caso allora pesava ancora il concetto di specie “dannosa” o “nociva”; per queste specie (Rapaci, Aironi, ecc.) la normativa fino al 1970 prevedeva non solo di non proteggerli ma addirittura di perseguirli sempre quando possibile. I principi e le azioni della convenzione sono quindi indirizzati a vietare la distruzione diretta delle specie di uccelli. Vengono vietati mezzi di cattura “popolari” indiscriminati per gli uccelli. Il principio generale è che la caccia debba essere regolamentata in quanto fattore di impatto sugli uccelli utili (tempi, modalità, specie). Sono i moderni principi che, aggiornati, valgono ancora oggi nella gestione venatoria e nella conservazione degli uccelli dalla caccia.

Approfondimento 3.2. *Le leggi sulla caccia in Italia tra l'Ottocento e la prima metà del Novecento*

Come ricorda Liberti (2007) nella sua dettagliata ed interessante ricostruzione delle vicende storiche sulla normativa venatoria del XIX secolo, "...il primo Progetto di Legge sulla Caccia venne avanzato il 18 novembre 1862 da Giovacchino Pepoli, allora Ministro d'Agricoltura, Industria e Commercio davanti al Senato del Regno, ove non venne però discusso; non erano passati nemmeno due anni che il Deputato Sanguinetti l'11 giugno 1864 presentava alla Camera un suo Progetto di Legge [...]. Come riporta l'autore, tale progetto disegnava una radicale riforma, esso proponeva una unificazione delle molteplici leggi e delle infinite ordinanze che erano state emanate dai governi degli antichi Stati italiani, ma non per questo ebbe un destino fortunato. Esattamente come il precedente, non fu neanche discusso. Così, nel maggio del 1867, fu riprodotto dallo stesso deputato per essere poi proposto, ancora una volta dal ministro Pepoli. Negli anni successivi diverse proposte di legge si susseguirono, ma senza esito fino alla fine del secolo. Intanto il dibattito culturale e scientifico proseguiva, anche se senza esiti concreti. Uno studioso di ambiente venatorio, Arturo Fancelli, nel 1892 pubblicò un volume dal titolo *Sulla diminuzione degli uccelli: cause, effetti e rimedi* (Tip. Egisto Bruscoli, Firenze). Anche in vari paesi d'Europa la sensibilità era molto forte, l'Ohlsen pubblicò anche un volume in francese dal titolo *La question de la protection des oiseaux en Europe* (Imp. J. Nicot, Aix 1898). Un altro contributo alla discussione fu proposto da Luigi Simoni e Giovanni Ettore Mattei (botanico bolognese) con i volumi *La nuova Legge sulla Caccia* del 1893 presso l'editore Cenerelli di Bologna e *Gli Uccelli e l'Agricoltura* (sempre del 1893). Così come un giovanissimo Alessandro Ghigi, forse il più importante studioso della biologia applicata alla caccia in Italia, al quale poi fu intitolato l'Istituto Nazionale per la Biologia della Selvaggina (INBS) nel Dopoguerra, scrisse nel 1896 un appassionato intervento letto alla Società Agraria di Bologna, dal titolo "Insetti, uccelli e piante in rapporto colla legge sulla caccia" nel quale tra l'altro affermava: "Alla vigilia di un voto, cui si spera possa presto seguire la discussione e la promulgazione di una buona legge sulla caccia, io cercherò di richiamare alla vostra mente, nel modo più breve e più chiaro che mi sarà possibile, le più importanti questioni che riguardano questo tema, per poi proporvi alcune modificazioni ai diversi progetti di legge sulla caccia, tenendo come guida quello presentato dal Ministero"; e quindi "se noi, o Signori, avessimo un poco meno la pretesa di volerli sostituire in tutto e per tutto alla natura, se pensassimo un poco che noi non siamo necessari allo svolgersi dell'evoluzione naturale, vedremmo che non ci sarebbe bisogno di lambiccarsi tanto il cervello, per trovare il metodo onde ridurre il numero degli insetti nocivi. La natura si serve a questo scopo degli uccelli, le più graziose, le più simpatiche tra le creature che vivono sulla terra. Mi direte: gli uccelli produrranno il medesimo risultato della polvere di tabacco! mangeranno tanto i pronubi e gli entomofagi utili, quanto i fitofagi"; e ancora: "L'attività degli uccelli è quindi rivolta maggiormente contro gl'insetti nocivi, che contro gl'insetti utili. Dirò ancora di più: vi sono dei casi in cui certi uccelli sono alleati di specie di insetti utili, e la presenza o no in una data regione di un dato genere di uccelli, può determinare la presenza o meno di certi insetti, e per conseguenza delle piante di cui detti insetti sono pronubi" (Ghigi, 1896). Anche sui cacciatori italiani il giudizio di Ghigi era piuttosto netto: "Il 60 per cento dei cacciatori d'oggi, non conoscono legge, non conoscono proprietà: forti per il possesso di un'arma o di una licenza di caccia, entrano dove fa loro comodo, rompono siepi, non hanno riguardo ai seminati, uccidono i colombi perfino nel fondo del proprietario, e ad una legittima osservazione rispondono con arroganza". Beh, sembra scritto ieri... Notiamo che questo scritto precede di sei anni la Convenzione di Parigi del 1902 e quindi non è che non ci fosse in Italia chi spingesse in questa direzione, purtroppo senza successo. E infine, qualche anno dopo, non

possiamo non citare Lino Vaccari, uno dei più importanti naturalisti e ambientalisti d'*antan* nel nostro paese, che pubblicò il suo *Per la protezione della fauna Italiana* (Stab. Tip. Bartelli e C., Perugia 1912).

Dopo varie proposte di legge che non riuscirono ad essere approvate in Parlamento, in Italia la prima legge quadro nazionale sulla caccia fu approvata dopo la fine della I Guerra Mondiale: si tratta della L. n. 1420 del 24 giugno 1923 (pubblicata sulla G.U. del 9 luglio 1923) "*Provvedimenti per la protezione della selvaggina e l'esercizio della caccia*", che stabiliva alcuni indirizzi unificanti per tutta l'Italia, dove fino a quel momento vigevano le precedenti misure preunitarie. La legge del 1923 fu sostituita da quella approvata nel 1939 (R.D. 5 giugno 1939, n. 1016. *Approvazione del testo unico delle norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia*).

Il RD 1016/1038 tra l'altro all'art. 4 precisava quali animali dovessero essere considerati "nocivi":

- a) fra i mammiferi: il lupo, la volpe, la faina, la puzzola, la lontra, il gatto selvatico;*
- b) fra gli uccelli: le aquile, i nibbi, l'astore, lo sparviero e il gufo reale.*

Nelle bandite, nelle riserve e nelle zone di ripopolamento e cattura sono, altresì, considerati nocivi la martora, la donnola, i rapaci diurni e notturni, i corvi, le cornacchie, la taccola, la gazza, la ghiandaia e le averle. Sono parimenti considerati nocivi gli aironi e i marangoni dove si esercita l'industria della pesca. È equiparato ai nocivi il gatto domestico vagante oltre 300 metri dall'abitato. Il cinghiale e l'istrice sono considerati nocivi quando si introducano nei fondi coltivati o negli allevamenti e vi producano danni".

Approfondimento 3.3. La caccia ai cetacei nell'ultimo decennio (2010-2020)

Nel 2010 la periodica riunione dell'IWC si è tenuta in Marocco, e i rappresentanti degli 88 stati membri hanno discusso sulla possibilità o meno di revocare il fermo alla caccia commerciale alle balene che durava in quel momento da 24 anni. In particolare, Giappone, Norvegia e Islanda (di fatto gli unici stati balenieri) hanno spinto la IWC in questa direzione, mentre una coalizione di nazioni anticaccia alle balene ha proposto un compromesso: permettere a questi paesi di continuare la caccia alle balene, ma in misura ridotta e sotto stretta sorveglianza. Oltre 200 scienziati ed esperti si sono opposti a tale proposta di compromesso per l'abolizione del divieto, e hanno peraltro appoggiato l'ipotesi di caccia alle balene nell'Oceano del Sud, precedentemente dichiarato santuario dei cetacei. Anche nelle successive riunioni questa disputa da posizioni opposte è proseguita. La Commissione ha tenuto il suo 67esimo incontro nel settembre 2018. Poiché erano passato oltre trent'anni nei quali il Giappone aveva continuato a tentare di riprendere la caccia commerciale delle specie di cetacei relativamente più abbondanti come la balenottera minore, avendo sempre rinunciato a fronte della ferma opposizione di Australia, Nuova Zelanda e Unione Europea, nella riunione di settembre 2018 in Brasile, Tokyo aveva minacciato di riconsiderare la propria adesione all'IWC, a causa del voto contrario della maggioranza dei Paesi membri ad autorizzare la caccia "sostenibile" dei cetacei.

In realtà come ricordato il Giappone non aveva mai cessato di cacciare le balene: l'art. VIII della Convenzione prevede infatti una deroga che consente ai governi degli Stati membri di rilasciare permessi per la baleneria a scopo scientifico. Il Giappone emetteva annualmente tali permessi per i propri balenieri e in particolare per l'Istituto di Ricerca sui Cetacei: ogni estate le baleniere giapponesi avevano proseguito ad uccidere centinaia di balene. *"L'anno scorso ben 330 balenottere minori sono state massacrate in Antartide"*, scrive il Wwf. *"Eppure i sondaggi ci dicono che appena l'11% dei giapponesi consuma ancora carne di balena e si dice favorevole a questa attività. Uno schiacciante 90% non vuole più saperne"*. Un altro problema è che la caccia avveniva in Antartide, zona sottoposta al diritto internazionale come vedremo successivamente. Nel 2008 un tribunale federale australiano ha emesso un'ingiunzione contro i balenieri giapponesi che cacciano nel Santuario dei Cetacei australiano; nonostante ciò il Giappone ha continuato la propria caccia "a scopo scientifico" L'Australia ha deciso allora nel 2010 di portare la baleneria scientifica giapponese davanti alla Corte Internazionale di Giustizia dell'Aia (di cui si è detto sopra) per far dichiarare illegale questa pratica, che persegue in realtà uno scopo esclusivamente commerciale. Sebbene nel 2014 l'Aia avesse deciso che il programma di caccia alle balene della flotta nipponica dovesse terminare, Tokyo non ha mai cessato la propria attività¹.

Il Giappone quindi alla fine del 2018, dopo l'ultima riunione dell'IWC in Brasile, ha iniziato a valutare la possibilità di ritirarsi dalla Commissione internazionale per la caccia alle balene (IWC), così da poter riprendere la caccia ai cetacei a fini commerciali. Lo riferì l'agenzia Kyoto News, citando fonti governative e precisando che qualora l'abbandono dovesse essere finalizzato le navi nipponiche probabilmente concentrerebbero le loro attività intorno alle acque del Giappone e nella zona economica esclusiva giapponese (che si estende per 370 km dalla costa del Paese)². Ed in effetti così è avvenuto e il 1° luglio 2019 le prime cinque navi baleniere giapponesi dopo l'uscita dall'IWC hanno salpato dal porto di Kushiro nel nord del Giappone per andare a caccia di balene. Non più a scopo scientifico, come hanno sempre

¹ Vedi: Andrea Federica De Cesco https://www.corriere.it/animali/18_dicembre_20/giappone-caccia-balene-fini-commerciali-6b409166-0445-11e9-99fb-7abecb367628.shtml?refresh_ce-cp

² Andrea Federica De Cesco, 2018, *op. cit.*

sostenuto i giapponesi negli ultimi 30 anni, ma a scopo commerciale. Nello stesso momento sono partite tre baleniere da Shimonoseki nel sud-ovest dell'arcipelago. I pescatori giapponesi potranno uccidere fino a 227 balene fino alla fine di dicembre, così come stabilito dal ministero dell'Agricoltura, delle Foreste e della Pesca, e annunciato a chiusura del vertice del G20 di Osaka³. “Da oggi”, ha dichiarato il ministro, Takamori Yoshikawa, “chiedo ai cacciatori di cacciare le balene in osservanza della quota e puntare a un ritorno di questa industria della caccia alla balena”. Secondo le indicazioni fornite a dicembre scorso dal portavoce del governo, Yoshihide Suga, la caccia alle balene sarà permessa solo nelle acque territoriali e nella zona economica esclusiva del Giappone, mentre sarà vietata nelle acque dell'Antartide e nell'emisfero australe⁴.

³ Repubblica.it, 1 luglio 2019. https://www.repubblica.it/esteri/2019/07/01/news/giappone_dopo_31_anni_si_riapre_la_controversa_caccia_alle_balene_-230033014/

⁴ Agi.it https://www.agi.it/estero/caccia_balene_giappone-5754666/news/2019-07-02/

Approfondimento 3.4. *L'Italia e il Trattato Antartico*

L'Italia ha ratificato il Trattato Antartico nel 1981. Con la L. n. 284 del 10 giugno 1985 si istituì il PNRA, affida al MIUR (allora MURST) il compito di organizzare le attività italiane in Antartide. Il Ministro si avvale della Commissione Scientifica Nazionale per l'Antartide per la predisposizione dei programmi di ricerca poliennali. All'ENEA (vedi § 14.2) è affidato il compito di attuare i programmi esecutivi annuali e di perseguire gli obiettivi scientifici individuati in collaborazione con il CNR. Con la L. n. 380 del 27 novembre 1991 si conferma l'impegno dell'Italia in Antartide fino al 1996. Il D.Lgs. 5 giugno 1998, n. 204: prevede che dal 1° gennaio 1999 i finanziamenti per la ricerca antartica fluiscano al fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca finanziati dal MIUR. Il Decreto Interministeriale (MIUR e Ministero delle Attività produttive) del 26 febbraio 2002 ridetermina i soggetti incaricati dell'attuazione del Programma al fine di assicurare la prosecuzione delle attività di ricerca in Antartide e la partecipazione dell'Italia al Trattato Antartico.

Nel 2010, con il Decreto Interministeriale 30 settembre 2010, si è provveduto alla rideeterminazione dei soggetti incaricati dell'attuazione, delle strutture operative, dei compiti e degli organismi consultivi e di coordinamento, delle procedure del programma di ricerche in Antartide nonché delle modalità di attuazione e della disciplina dell'erogazione delle risorse finanziarie, che coinvolge il MIUR come soggetto di riferimento coinvolgendo CNR ed ENEA per gli aspetti logistici. Il Programma Nazionale di Ricerche in Antartide (PNRA) su base triennale dà gli indirizzi generali, e annualmente vien approvato un Programma Esecutivo. L'ultimo programma triennale è il Decreto n. 948 del 4 dicembre 2017 di approvazione del Programma Nazionale di Ricerche in Antartide per il triennio 2017-2019.

L'obiettivo di questo programma è di condurre una ricerca scientifica di eccellenza in ambito antartico razionalizzando e ottimizzando l'utilizzo delle risorse disponibili. Il PNRA, in particolare, favorirà le ricerche da svolgere nelle stazioni Mario Zucchelli e Concordia, quest'ultima installata e gestita in collaborazione con la Francia, e nell'ambito delle collaborazioni internazionali. L'esigenza di ridefinire la collocazione e le strategie internazionali del PNRA è posta sia dal nuovo accordo intergovernativo con la Francia, sia dall'istituzione della più grande area marina protetta al mondo nella regione del Mare di Ross.

Sulla base di tale impianto normativo e finanziario l'Italia ha istituito una base antartica, nell'area della Baia Terra Nova, intitolata a Mario Zucchelli. Tra veterani e personale più recente, sono circa 55 le persone necessarie per far funzionare gli impianti della base. Sono elettricisti, idraulici, impiantisti, 12 tra piloti e meccanici, un addetto alle pulizie. L'Italia è in prima fila in Antartide per il rispetto dell'ambiente. La base "Mario Zucchelli" a Baia Terra Nova è stata infatti la prima ad eseguire regolarmente controlli sull'impatto ambientale e ad avere un impianto di depurazione. Sono assolutamente severe le regole della base Mario Zucchelli in fatto di smaltimento dei rifiuti e ad esse è dedicato un capitolo del corso di addestramento per chi partecipa alla spedizione italiana, organizzato nel centro di ricerche. L'Italia ha varato un progetto per il monitoraggio dell'impianto ambientale nella sua base antartica ed è stata anche la prima ad avere un impianto di depurazione, per la gestione dei rifiuti e il trattamento dei reflui. Inoltre, l'impatto ambientale presso la base viene controllato al massimo e verificato ogni anno. È dal 1988 che l'Italia ha avviato, nella sua base antartica, un programma di monitoraggio ambientale che, anno dopo anno, permette di verificare la situazione ambientale. I rifiuti non vanno mai lasciati in Antartide. Così da sempre nella base italiana c'è un sistema di raccolta indifferenziata dei rifiuti, gran parte dei quali vengono stoccati e portati in Italia. Il resto finisce nell'inceneritore, dal 2006 in grado di bruciare rifiuti organici della cucina, legno non verniciato, materiale sanitario e

alcuni tipi di plastica. Stati Uniti e Nuova Zelanda hanno seguito l'esempio dell'Italia solo ad alcuni anni di distanza.

Le basi presenti in Antartide sono complessivamente 70-80, popolate da un numero di ricercatori che varia fra 1.000 e 4.000¹, ma paradossalmente non sono le responsabili della contaminazione del continente. La minaccia maggiore non è la ricerca, ma il turismo (Karimniaa *et al.*, 2013). In Antartide arrivano via nave o aereo 35.000-38.000 turisti ogni anno. Di questi, da 400 a 600 ogni anno visitano la base Mario Zucchelli, sempre rigorosamente accompagnati. Non si tratta di grandi numeri, se si pensa ai circa 90.000 turisti che ogni anno visitano l'Artico, ma i curiosi che arrivano in Antartide sono già abbastanza per lanciare un campanello d'allarme in un continente ancora sostanzialmente incontaminato, dalle caratteristiche uniche, e che potrà insegnare moltissimo sugli equilibri dell'intero pianeta.

L'Italia gestisce una seconda base, la base permanente Concordia, che nasce dalla collaborazione tra l'Italia e la Francia nell'ambito delle ricerche scientifiche in Antartide. La base è stata completata nel 2005 ed è strutturata per ospitare circa 30-35 persone tra ricercatori e personale di supporto durante l'estate antartica. Si trova su un plateau di ghiaccio (Dome C) a circa 3300 metri s.l.m. ma con una pressione barometrica corrispondente ad una quota di quasi 4000 metri s.l.m. Le sue coordinate sono: 75° 06' 06" Sud / 123° 23' 43" Est. Le attività a Concordia vengono effettuate in due campagne: estiva (ottobre-febbraio) e invernale (marzo-settembre). Concordia dista circa 1200 km dalle basi più vicine, ovvero dalla base italiana Mario Zucchelli, dalla base francese Dumont D'Urville, dalla base americana McMurdo.

¹ <https://www.chimuadventures.com/blog/2016/09/antarctica-impact-tourism/> (accesso 11.11.2019).

Approfondimento 3.5. *Lo studio della storia del clima in Antartide*

La sequenza in ghiaccio (“carota”) estratta presso la stazione russa di Vostok (Antartide) ha rappresentato per alcuni anni la documentazione più lunga e di riferimento della composizione dell’atmosfera del passato. Gli studi, pubblicati alla fine degli anni ’90, indicano che la carota comprende 4 cicli climatici glaciale/interglaciale, pari a circa 420.000 anni. I risultati eccellenti ottenuti dal carotaggio di Vostok, e da altri campionamenti in Groenlandia, hanno stimolato ulteriori iniziative di perforazione del ghiaccio antartico. A partire dagli anni ’90, la comunità scientifica europea si è raccolta intorno ad un ambizioso progetto tecnologico di perforazione e di ricerche paleoclimatiche denominato EPICA (*European Project for Ice Coring in Antarctica*). Lo scopo dell’iniziativa era quello di recuperare e studiare due carote di ghiaccio profonde nella calotta antartica orientale, la prima a Dome C (presso la Stazione italo-francese di Concordia), nel settore della calotta rivolto verso l’Oceano Pacifico, la seconda a Dronning Maud Land (presso la Stazione tedesca di Kohnen), nel settore prospiciente l’Oceano Atlantico. Al progetto EPICA hanno partecipato dieci nazioni europee, con finanziamenti nazionali e della Comunità Europea. La partecipazione italiana è stata coordinata dall’Università degli Studi di Milano-Bicocca e hanno partecipato ricercatori delle Università Firenze, Venezia, Trieste, Parma, Milano, Bologna e Modena, del CNR di Pisa, dell’ENEA e dell’INGV. L’ENEA ha assicurato il coordinamento logistico e tecnologico alle attività di perforazione. Le ricerche italiane sono svolte nell’ambito del Programma Nazionale di Ricerca in Antartide (PNRA)¹, finanziato dal Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca e sono gestite dal Consorzio per l’attuazione del Programma Nazionale di Ricerche in Antartide. La perforazione presso la Stazione Concordia è terminata nel dicembre 2004 ed ha raggiunto profondità di 3270 m, poco al di sopra del substrato roccioso. Mentre la perforazione presso la Stazione Kohnen è iniziata nel 1999 ed è terminata nel gennaio 2006 raggiungendo il substrato roccioso alla profondità di 2774 m. I risultati scientifici delle perforazioni, pubblicati su prestigiose riviste internazionali, hanno costituito un progresso molto significativo nello studio delle variazioni climatiche nel passato, raddoppiando l’intervallo di tempo esplorato rispetto alle conoscenze precedenti. Le carote di ghiaccio estratte e in corso di studio, contengono infatti una documentazione continua degli ultimi 820.000 anni, in cui si sono succeduti 9 principali cicli climatici glaciali/interglaciali, molto probabilmente innescati dalle variazioni di insolazione dovute a cause astronomiche. La Commissione Europea ha assegnato il prestigioso Premio Cartesio 2007 per l’eccellenza scientifica al Progetto “EPICA”.

¹ <https://www.italiantartide.it/>

Approfondimento 4.1. Verso Stoccolma, il Rapporto *Only One Earth*

Quando quindi l'Assemblea generale delle Nazioni Unite decise di convocare la conferenza di Stoccolma del 1972, accettando l'offerta del governo svedese di ospitarla, il segretario generale delle Nazioni Unite Maha Thray Sithu U Thant (birmano) invitò Maurice Strong a guidarla come segretario generale della conferenza, in quanto diplomatico canadese (sotto il governo di Pierre Trudeau) che aveva avviato e già lavorato per oltre due anni al progetto. Curioso che Strong, di mestiere, fosse un imprenditore nel campo dei minerali e del petrolio. Nel 1971, Strong, nella qualità di Segretario Generale della Conferenza, commissionò un rapporto non ufficiale sullo stato del pianeta, *Only One Earth: The Care and Maintenance of a Small Planet*, scritto da Barbara Ward e Rene Dubos¹. Il rapporto sintetizzava i risultati di 152 importanti esperti provenienti da 58 paesi in preparazione del primo incontro delle Nazioni Unite sull'ambiente, tenutosi a Stoccolma nel 1972. Questo è stato il primo rapporto "stato dell'ambiente" al mondo. Le sezioni del rapporto riguardavano l'Unità del Pianeta (la prima), con una visione storica del mondo che abbiamo ereditato e del suo sviluppo, l'Ordine non Intenzionale, dal commercio all'industria, il prezzo della prosperità, la rivoluzione dei consumi e le nazioni e i mercati. La seconda parte dell'analisi riguardava le Unità della Scienza; la terza parte analizzava i Problemi dell'Alta Tecnologia, in particolare le discontinuità dello sviluppo, il prezzo dell'inquinamento, i costi di mercato e i costi sociali, e i vari tipi di inquinamento, gli Usi ed Abusi dell'uomo sulla Terra, in particolare il problema dei rifiuti, lo sviluppo urbano, centro città e periferie, campagne e aree *wilderness*, l'Equilibrio delle Risorse, in particolare nei paesi in via di sviluppo, la pressione sulle risorse, l'equilibrio energetico, chi paga i costi e standard di qualità. Una successiva parte del volume (la quarta) analizzava i problemi delle regioni in via di sviluppo, la pressione della popolazione, la Rivoluzione Verde, l'agricoltura e il lavoro, l'industria tra sviluppo e inquinamento, e i problemi degli insediamenti umani. Infine, nella quinta parte del volume, si cercava di delineare un Ordine Planetario, con una Biosfera condivisa, una coesistenza nella "Tecnosfera", e strategie di sopravvivenza tra conoscenza, sovranità e *decision-making*, verso la sopravvivenza dell'Uomo.

¹ <https://archive.org/details/onlyoneearthcare00ward/page/n7> (accesso 13.11.2019).

Approfondimento 4.2. *I principi della Dichiarazione di Stoccolma*

I **Principi della Dichiarazione di Stoccolma** sono in sintesi i seguenti¹:

1. I diritti umani devono essere rivendicati, l'apartheid e il colonialismo condannati;
2. Le risorse naturali devono essere salvaguardate;
3. La capacità della Terra di produrre risorse rinnovabili deve essere mantenuta;
4. La fauna selvatica deve essere salvaguardata;
5. Le risorse non rinnovabili devono essere condivise e non esaurite;
6. L'inquinamento non deve superare la capacità dell'ambiente di auto-depurarsi;
7. Il danno da inquinamento oceanico deve essere prevenuto;
8. Lo sviluppo è necessario per migliorare l'ambiente;
9. I paesi in via di sviluppo hanno quindi bisogno di assistenza;
10. I paesi in via di sviluppo hanno bisogno di prezzi ragionevoli di esportazione per consentire la gestione dell'ambiente;
11. La politica ambientale non deve ostacolare lo sviluppo;
12. I paesi in via di sviluppo hanno bisogno di risorse finanziarie per sviluppare salvaguardie ambientali;
13. È necessaria una pianificazione integrata dello sviluppo;
14. Una pianificazione razionale dovrebbe risolvere i conflitti tra ambiente e sviluppo;
15. Gli insediamenti umani devono essere pianificati per eliminare i problemi ambientali;
16. I governi dovrebbero pianificare proprie politiche demografiche appropriate;
17. Le istituzioni nazionali devono pianificare lo sviluppo delle risorse naturali degli Stati;
18. Scienza e tecnologia devono essere utilizzate per migliorare l'ambiente;
19. L'educazione ambientale è essenziale;
20. La ricerca ambientale deve essere promossa, in particolare nei paesi in via di sviluppo;
21. Gli stati possono sfruttare le loro risorse come vogliono, ma non devono mettere in pericolo gli altri stati;
22. Il risarcimento è dovuto agli stati così minacciati;
23. Ogni nazione deve stabilire i propri standard;
24. Ci deve essere cooperazione su questioni internazionali;
25. Le organizzazioni internazionali dovrebbero aiutare a migliorare l'ambiente;
26. Le armi di distruzione di massa devono essere eliminate.

¹ Testo completo al link seguente: <http://webarchive.loc.gov/all/20150314024203/http%3A//www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid%3D97%26articleid%3D1503> (accesso 13.11.2019).

Approfondimento 4.3. Luc Hoffmann, il padre della Convenzione di Ramsar

Uno dei principali ispiratori della Convenzione fu il naturalista svizzero Luc Hoffmann, mancato nel 2016 all'età di 93 anni. Hoffmann supportò la Convenzione attraverso i suoi contributi scientifici e strategici e anche attraverso importanti contributi finanziari. Hoffmann era infatti uno dei proprietari della grande casa farmaceutica Hoffmann-La Roche, e quindi disponeva di importanti risorse che impegnò senza lesinare nei progetti di conservazione ai quali tanto teneva. È stato anche co-fondatore e / o sostenitore chiave di due delle *International Organization Partners* (IOPs) della Convenzione: WWF e Wetlands International. Oltre al suo ruolo chiave nello sviluppo degli IOP, ha creato tre organizzazioni chiave per la conservazione delle zone umide: la stazione biologica *Tour du Valat* nella Camargue francese (1954), la FIBA (*Fondation du Banc d'Arguin*, 1984) e la MAVA Foundation (1994). Nel 1954, creò l'Istituto di ricerca per la conservazione delle zone umide del Mediterraneo, *Tour du Valat*, situato nel cuore della Camargue in Francia, una zona umida di importanza internazionale, dove era impegnato nella promozione della ricerca scientifica sulle zone umide. Le ricerche condotte per decenni dalla Stazione sono state fondamentali per una migliore comprensione dell'ecosistema delle zone umide e delle sue varie componenti, e per formare molti tecnici ed esperti (me compreso) che hanno contribuito alla gestione di tante zone umide nel Mediterraneo, in Africa ed altrove. Lo ricordo con grande piacere perché da giovane naturalista lo conobbi in alcune conferenze internazionali sulle zone umide e sulla loro fauna, e nei diversi incontri che avemmo, anche successivamente a *Tour du Valat* dove partecipai a dei corsi di formazione sulla gestione delle zone umide, questo grande naturalista e uomo di grande peso, ormai di una certa età (negli anni '80-90, quando ne aveva circa settanta), si rivolgeva a me con grande umiltà e disponibilità, cosa che mi colpì molto.

Nel 2012 Luc Hoffmann fu insignito del "40° Anniversary Honorary Ramsar Award" come tributo della comunità Ramsar a questa figura benevola che ha accompagnato la Convenzione dalla sua concezione alla sua maturità. In questa occasione Luc Hoffmann ha rilasciato una intervista nella quale tra l'altro gli fu chiesto, essendo spesso indicato come uno dei padri fondatori della Convenzione di Ramsar, quale fu il percorso che portò all'idea di creare una Convenzione, per poi trasformarla in realtà. Hoffmann rispose che l'idea fu proposta dai partecipanti alla conferenza sulle zone umide nel 1962 a *Saintes Maries de la Mer* (in Camargue, 12-16 novembre 1962) e formulata come raccomandazione. Poiché Hoffmann era stato l'organizzatore della conferenza, cercò di trovare supporto da parte dei governi e delle organizzazioni intergovernative. La conferenza faceva parte del Programma MAR (da "marshes, marécages, marismas", differenti nomi per le zone umide), istituito nel 1960 a seguito della preoccupazione per la rapidità con cui "grandi aree" di paludi e zone umide in Europa venivano "bonificate" o altrimenti distrutte, con un conseguente declino del numero di uccelli acquatici. La conferenza MAR fu organizzata da Luc Hoffmann con la partecipazione dell'Unione internazionale per la conservazione della natura e delle risorse naturali (ora IUCN), l'Ufficio internazionale per la ricerca di uccelli acquatici e zone umide, IWRB (ora *Wetlands International*) e il Consiglio internazionale per la preservazione degli uccelli, ICBP (ora BirdLife International). Hoffmann seguì per tutta la vita lo sviluppo delle iniziative per le zone umide, ed è stato anche coinvolto fin dall'inizio su MedWet, la *Mediterranean Wetlands Initiative*, la prima iniziativa regionale nell'ambito della Convenzione di Ramsar che ebbe sede per alcuni anni a Roma ed ora è ad Atene. Attualmente ci sono venti iniziative regionali di Ramsar in sei continenti.

BOX 4.4. *La caccia sostenibile*

Per gli Anatidi, principale risorsa per la caccia agli acquatici, è possibile effettuare censimenti completi delle popolazioni, studiarne l'andamento nel tempo, e stabilire quote numeriche di prelievo compatibili. La mortalità da prelievo venatorio può, infatti, essere di due tipi: o una mortalità "compensativa", che si sostituisce alla mortalità naturale, incidendo su un numero di individui che comunque nella stagione invernale morirebbero per altre cause, o invece una mortalità "additiva" rispetto alla mortalità naturale, che si somma alla mortalità che comunque le popolazioni dovrebbero sostenere, diventando quindi una forma di pressione aggiuntiva sulle popolazioni. La prima mortalità "compensativa" si ritiene una modalità sostenibile di prelievo, e comunque va verificata l'effettiva sostenibilità con lo studio dell'andamento complessivo delle popolazioni di ciascuna specie

Il primo testo completo di "*game management*" è stato pubblicato in America già nel 1933 ad opera di quello stesso Aldo Leopold che abbiamo citato come uno dei padri della conservazione della natura mentre i primi testi italiani analoghi, dopo i lavori di Alessandro Ghigi, primo Direttore del Corso di Zoologia Applicata alla Caccia (che poi divenne Laboratorio di Zoologia Applicata alla Caccia, e quindi ancora Istituto Nazionale Biologia della Selvaggina, ed infine Istituto Nazionale Fauna Selvatica, oggi confluito nell'ISPRA), tra il 1933 e il 1959, Augusto Toschi che diresse lo stesso istituto tra il 1959 e il 1973, risalgono solamente ai primi anni Settanta (Simonetta A., 1972; vedi anche per gli Anatidi il successivo Chelini, 1984).

Approfondimento 4.5. *L'attuazione della Convenzione di Ramsar in Italia*

Il nostro Paese ha collaborato alla redazione e al finanziamento del I programma triennale di azione MEDWET, con il cofinanziamento dell'U.E., conclusosi con la Conferenza di Venezia del giugno 1996 (sede del programma era Roma). Il programma MEDWET è proseguito, spostando la sua sede ad Atene nel 2001, dove è tuttora. La convenzione è entrata in vigore per l'Italia il 14 aprile 1977. Con la deliberazione del Comitato nazionale per le aree protette del 21 dicembre 1993 si è incluso nella classificazione delle aree protette anche le zone umide d'importanza internazionale ai sensi della Convenzione di Ramsar, ai sensi dell'art. 3, c. 4 della L. 6 dicembre 1991, n. 394. Gli strumenti attuativi nazionali prevedono, in aggiunta alla partecipazione alle attività comuni internazionali della Convenzione, una serie di impegni nazionali, quali:

- attività di monitoraggio e sperimentazione nelle "zone umide" designate ai sensi del D.P.R. 13 marzo 1976, n. 448;
- attivazione di modelli per la gestione di "Zone Umide";
- attuazione del "Piano strategico 1997-2002" sulla base del documento "Linee
- designazione di nuove zone umide, ai sensi del D.P.R. 13 marzo 1976, n. 448;
- preparazione del "Rapporto Nazionale" per ogni Conferenza delle Parti.

Presso il Ministero dell'Ambiente fu costituito un "Comitato Tecnico-Scientifico Ramsar", che ha funzionato per un certo numero di anni con un ruolo consultivo sui documenti di responsabilità ministeriale in materia di zone umide¹. Nel 2015 l'Italia ha prodotto un Rapporto nazionale sull'attuazione della Convenzione di Ramsar relativa alle zone umide (da sottoporre alla 12a riunione della Conferenza delle Parti contraenti, Uruguay, 2015), suddiviso in quattro sezioni. La prima fornisce informazioni istituzionali circa l'autorità amministrativa e i punti di contatto nazionali per l'implementazione della Convenzione. Nella seconda sezione sono ribaditi i cinque punti di maggiore progresso realizzati in Italia: approvazione della Strategia Nazionale per la Biodiversità (2010); inventario nazionale delle zone umide mediterranee; piani di gestione per le aree protette; rapporto e monitoraggio dell'ISPRA; siti Ramsar individuati come aree pilota per l'attuazione del Piano d'Azione Nazionale sull'uso sostenibile dei pesticidi. Permangono difficoltà relative all'approvazione e all'efficacia dei piani di gestione. Nella terza sezione si risponde ai quesiti in relazione all'implementazione di singoli aspetti della Convenzione, inseriti nel Piano Strategico 2009-2015. Nella parte quarta l'Italia dà indicazioni sui propri siti Ramsar e sulle relative collaborazioni internazionali. Nella parte finale traspare che un programma di sensibilizzazione e di comunicazione della Convenzione è mancato totalmente sia a livello locale che nazionale.

¹ Chi scrive fece parte del primo comitato, attivo nei primi anni '90.

Approfondimento 4.6. *Il Bando al commercio degli Uccelli Selvatici: un caso controverso*

Le difficoltà di attuazione del CITES hanno indotto molte organizzazioni internazionali di conservazione a richiedere il completo bando del commercio per alcune specie o gruppi di specie: particolarmente famoso è il caso dell'Elefante africano e dell'Avorio, oggetto di numerose discussioni in sede CITES per le richieste dei paesi africani più virtuosi nella gestione dell'Elefante di riaprire il commercio legale, per non favorire i paesi esportatori in modo illegale. Un caso notevole è anche quello degli uccelli, per i quali dopo una prima campagna lanciata da *BirdLife International* nel 1992 per mettere al bando le importazioni nell'Unione Europea, la stessa decise nel 2005 e confermò successivamente (con la *Commission Implementing Regulation (EU) No 139/2013 of 7 January 2013 laying down animal health conditions for imports of certain birds into the Union and the quarantine conditions thereof*) di bloccare le importazioni dall'estero di uccelli catturati in natura (in particolare dall'Africa). L'Autorità europea per la sicurezza alimentare riferì che, a causa delle preoccupazioni per la salute e il benessere che circondano il commercio di volatili, la necessità di continuare l'importazione di volatili selvatici dovrebbe essere attentamente valutata dall'UE. Il divieto dell'UE al commercio di uccelli selvatici fu creato nel 2005 in particolare per combattere l'influenza aviaria, ma sta contribuendo a prevenire l'eccessivo sfruttamento di uccelli selvatici come il pappagallo grigio africano che ora sta diminuendo nella maggior parte dei 23 paesi in cui è presente, con oltre 90% delle esportazioni verso l'UE. L'UE era responsabile dell'87% degli scambi di volatili elencati dalla CITES, la Convenzione sul commercio internazionale delle specie minacciate di estinzione. Ciò equivale a circa un milione di uccelli all'anno. Si ritiene che il commercio di uccelli non CITES sia ancora maggiore. *BirdLife International* stima che il commercio globale di uccelli stia contribuendo allo stato di minaccia del 10% delle specie più minacciate al mondo. Ebbene, Secondo un recente studio il divieto dell'UE sull'importazione di uccelli selvatici ha ridotto il commercio a livello globale del 90%, secondo un nuovo studio (Reino *et al.*, 2017), i paesi europei come detto rappresentavano la stragrande maggioranza delle importazioni di volatili prima che il commercio fosse vietato nel 2005. Due terzi degli animali erano esportati in Belgio, Italia, Paesi Bassi, Portogallo o Spagna, principalmente dall'Africa occidentale. La ricerca, pubblicata sulla rivista *Science Advances*, afferma che le importazioni sono state la principale causa di diffusione di specie invasive in tutto il mondo. Tuttavia, da quando è stato introdotto il divieto dell'UE, il numero di uccelli selvatici importati in tutto il mondo è sceso da 1,3 milioni nel 2005 a circa 130.000 nel 2011. Ma gli esperti che studiano i dati della Convenzione sul commercio delle specie minacciate di estinzione (CITES) hanno anche scoperto che le importazioni di uccelli in Messico e negli Stati Uniti sono aumentate da 23.000 all'anno a 82.000 nello stesso periodo. Lo studio afferma: "Il drastico calo del numero globale di volatili commercializzati legalmente a seguito del divieto UE del 2005 del commercio di volatili sottolinea l'importanza delle politiche coordinate a livello internazionale per la conservazione". Il numero di volatili commercializzati è uno dei fattori più importanti nella determinazione del rischio di invasione aviaria e il divieto di commercio di volatili nell'UE ha effettivamente ridotto i rischi di invasione globale degli uccelli.

E pensare che l'autorità CITES non era d'accordo: in un comunicato del 2007, Il Segretariato della Convenzione sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione (CITES) esprimeva la sua delusione per l'annuncio da parte dell'Unione Europea di un divieto indefinito sulle importazioni di uccelli selvatici. Il divieto dell'UE è stato adottato sulla base del fatto che contribuirà a prevenire la diffusione dell'influenza aviaria e di altre malattie negli esseri umani, ma poiché riguarda solo l'impor-

tazione di uccelli selvatici, rischiava secondo il Segretariato CITES di dare l'impressione sbagliata che il commercio internazionale di uccelli non sia controllato efficacemente. Tuttavia, sempre secondo la CITES, questo commercio è attentamente regolato dai 169 paesi membri della CITES. I dati portati a supporto sul commercio globale di uccelli selvatici sostenevano che fosse diminuito da circa 7,5 milioni di uccelli all'anno nel 1975 (quando è entrata in vigore la CITES) a circa 1,5 milioni del 2007. Al contrario, il commercio globale di pollame domestico vivo coinvolge circa 750 milioni di volatili all'anno; questo commercio, tuttavia, non è influenzato dalla legge dell'UE in materia di salute poiché il pollo e altri volatili non sono considerati "uccelli" ai suoi termini. Mentre la stessa CITES impone divieti commerciali al commercio internazionale di esemplari di specie altamente minacciate di estinzione come le tartarughe marine e la tigre, riconosce che i divieti rischiano di creare mercati neri. Terminando le importazioni legali e strettamente gestite, secondo il Segretariato CITES l'UE rischiava di guidare il mercato sotterraneo e renderlo meno trasparente e rischiava inoltre di minare le comunità povere che dipendono dal commercio ecologicamente sostenibile degli uccelli e di rimuovere i loro incentivi economici per proteggere l'habitat degli uccelli. Eppure, i risultati del recente studio sopra richiamato dimostrano che la CITES forse si sbagliava, e una "stretta" sul commercio legale ha in realtà diminuito le dimensioni del mercato globale del traffico degli uccelli, ed anche il rischio di rilascio di specie esotiche che rischiano di diventare aliene invasive.

Approfondimento 4.7. I contenuti dell'ACCOBAMS

Le premesse dell'ACCOBAMS sottolineano che le parti [...] provvedono ad impegnarsi per la tutela dei Cetacei. L'Accordo si applica a tutti i cetacei la cui area di ripartizione è situata interamente o parzialmente nella zona dell'accordo o che frequentano la zona dell'Accordo in modo accidentale o occasionale e di cui una lista indicativa figura nell'Annesso I all'Accordo. Le Parti prendono misure coordinate per raggiungere e mantenere uno stato di conservazione favorevole per i cetacei. A questo fine, le Parti vietano o prendono tutte le misure necessarie per eliminare, quando ciò non sia già stato fatto, ogni deliberato prelievo di cetacei e cooperano per creare e mantenere una rete di aree specialmente protette per conservare i cetacei. Ogni Parte può concedere una deroga ai divieti enunciati nel paragrafo precedente ma unicamente nelle situazioni di emergenza previste nel paragrafo 6 dell'Annesso 2, o dopo aver ottenuto il parere del Comitato scientifico ai fini della ricerca in situ non letale, mirante a mantenere uno stato di conservazione favorevole per i cetacei.

Inoltre, le Parti applicazione nei limiti della loro sovranità e/o giurisdizione e in conformità ai loro obblighi internazionali le misure di conservazione, di ricerca e di gestione previste all'Annesso 2 all'Accordo, inerenti alle seguenti questioni:

- a) adozione e attuazione della legislazione nazionale;
- b) valutazione e gestione delle interazioni uomo-cetacei;
- c) protezione degli habitat;
- d) lavori di ricerca e di sorveglianza continua;
- e) potenziamento delle capacità, raccolta e divulgazione di informazioni, formazione ed istruzione; e
- f) risposta a situazioni di emergenza.

Le misure relative alle attività di pesca saranno applicate all'insieme delle acque sotto la loro sovranità e/o giurisdizione, ed al di fuori di queste acque, per quanto riguarda le navi battenti la loro bandiera o immatricolate nel loro territorio. Quando applicano le misure sopra stabilite, le Parti si attengono al principio di precauzione. Le Parti attuano l'Accordo nel rispetto dei loro diritti ed obblighi in conformità al diritto del mare. L'Accordo è depositato presso il Principato di Monaco. Infine, l'ACCOBAMS prevede un Piano di Gestione sui seguenti punti:

- Adozione ed attuazione della legislazione nazionale;
- Valutazione e gestione delle interazioni uomo-Cetacei;
- Protezione degli habitat;
- Ricerca e sorveglianza continua;
- Rafforzamento delle capacità, raccolta e divulgazione di informazioni, formazione professionale ed istruzione;
- Provvedimenti in caso di situazioni di emergenza.

Approfondimento 5.1. Il Rapporto Bruntland “Our Common Future” (1987)

Come scrive in prefazione del rapporto la stessa Bruntland, *“le mie riflessioni e prospettive erano anche basate su altre parti importanti della mia esperienza politica: il precedente lavoro della Commissione Brandt sulle questioni del Nord Sud e la Commissione Palme su questioni di sicurezza e disarmo, su cui ho prestato servizio. Mi è stato chiesto di aiutare a formulare un terzo e convincente appello per un’azione politica: dopo il Programma Brandt per la sopravvivenza e la crisi comune, e dopo la Sicurezza Comune di Palme, verrà il Futuro Comune. Questo è stato il mio messaggio quando con il vicepresidente Mansour Khalid ho iniziato a lavorare sull’ambizioso compito istituito dalle Nazioni Unite. Questo rapporto, come presentato all’Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1987, è il risultato di tale processo”*. Il riferimento è alle commissioni precedenti della World Bank, presieduta dal famoso politico tedesco Willy Brandt, e a quella presieduta da Olof Palme, già Premier svedese, poi ucciso durante un attentato nella tarda sera del 28 febbraio 1986. Entrambi questi uomini politici erano socialdemocratici, e la Bruntland laburista. La richiesta del Segretario Generale delle Nazioni Unite alla Bruntland era di formulare una “Agenda globale per il cambiamento”, ed in particolare:

- Proporre strategie ambientali di lungo termine per raggiungere uno sviluppo sostenibile per l’anno 2000 e oltre;
- Raccomandare modi in cui la preoccupazione per l’ambiente può essere tradotta in una più grande cooperazione tra i paesi in via di sviluppo e tra paesi con diverse fasi di sviluppo economico e sociale e portare al raggiungimento di obiettivi comuni e sostenersi reciprocamente tenendo conto delle interrelazioni tra persone, risorse, ambiente e sviluppo;
- Considerare modi e mezzi per mezzo dei quali la comunità internazionale può affrontare più efficacemente le preoccupazioni ambientali;
- Aiutare a definire percezioni condivise dei problemi ambientali a lungo termine e sforzi adeguati necessari per affrontare con successo i problemi di protezione e miglioramento dell’ambiente, un programma d’azione a lungo termine nei prossimi decenni, e obiettivi ispiratori per la comunità mondiale.

Approfondimento 5.2. Le foreste tropicali nel rapporto "Our Common Future" (1987)

In particolare, per quanto riguarda le foreste tropicali, più importante scigno globale per la biodiversità, il rapporto sottolinea che *"il legame tra conservazione e sviluppo e la necessità di attaccare il problema alla fonte può essere vista chiaramente nel caso delle foreste tropicali. A volte è la politica dei governi, non la necessità economica, che guida lo sfruttamento eccessivo e la distruzione di queste risorse. I costi economici e fiscali diretti di questo sfruttamento eccessivo – oltre a quelli dell'estinzione delle specie – sono enormi. Il risultato è stato uno sovrasfruttamento allo spreco delle foreste tropicali, il sacrificio della maggior parte dei loro valori per il legname e non legati al legname, enormi perdite di entrate potenziali al governo e alla distruzione di ricche risorse biologiche. I governi del Terzo Mondo possono arginare la distruzione delle foreste tropicali e di altri bacini di diversità biologica pur raggiungendo obiettivi economici. Possono conservare specie preziose e habitat riducendo al contempo i loro oneri economici e fiscali. Riforma dei sistemi di entrate da utilizzi forestali e condizioni di concessione potrebbero raccogliere miliardi di dollari di entrate aggiuntive, promuovere di più uso efficiente e a lungo termine delle risorse forestali, e ridurre la deforestazione. I governi potrebbero salvare essi stessi enormi spese maggiori e mancate entrate, promuovendo usi del suolo più sostenibili e rallentando la distruzione delle foreste tropicali, eliminando gli incentivi all'allevamento del bestiame".* Infine, su questo punto, il rapporto termina dicendo che *"una conclusione da questa Connessione è che i governi potrebbero pensare a 'parchi per lo sviluppo', nella misura in cui i parchi servono al duplice scopo di protezione degli habitat delle specie e processi di sviluppo allo stesso tempo. Sforzi nazionali per anticipare e prevenire le conseguenze negative delle politiche di sviluppo in una di queste aree produrrebbero sicuramente molto più per la conservazione delle specie di tutte le misure degli ultimi dieci anni a sostegno degli immobili dei parchi, pattuglie di ranger, unità antibraconaggio e altre forme convenzionali di conservazione della fauna selvatica. Il 3° Congresso mondiale sui parchi nazionali, tenutosi a Bali, in Indonesia, nell'ottobre 1982, ha portato questo messaggio dai responsabili delle aree protette ai responsabili politici di tutto il mondo, dimostrando i numerosi contributi che le aree protette gestiscono in modo moderno forniscono per sostenere la società umana".*

BOX 5.3. *La Convenzione per combattere la desertificazione*

A Rio de Janeiro si stabilì anche una iniziativa contro la desertificazione, soprattutto nei paesi più poveri. L'approccio scelto fu quello di agire contro la desertificazione soprattutto a livello locale e di comunità, promuovendo lo sviluppo sostenibile, affrontando la lotta contro la desertificazione come sommatoria di tanti piccoli interventi. Durante la conferenza si decise quindi di istituire un comitato di negoziazione intergovernativo per preparare, entro giugno 1994, una convenzione per combattere la desertificazione in quei paesi che soffrono di gravi siccità, particolarmente in Africa. Il 17 giugno 1994 verrà quindi adottata a Parigi, la Convenzione per combattere la desertificazione in quei Paesi che soffrono di gravi siccità, particolarmente in Africa e aperta alla firma dei Paesi. La convenzione fu sottoscritta e la prima conferenza delle parti si tenne nell'ottobre 1997 a Roma.

Approfondimento 5.4. La storia della (mancata) Convenzione sulle Foreste

Al G7 del 1990 (*Houston Economic Summit*, July 11, 1990) venne proposta l'idea di una convenzione quadro sulle foreste: “*Pledge to begin talks, to be completed by 1992, on a global forest convention to protect the world's forests*”; nei lavori preparatori dell'UNCED si elaborarono ipotesi di testo della convenzione. A Rio viene cancellata l'ipotesi di una convenzione (vincolante) e ci si limitò ad approvare una “*Dichiarazione autorevole di principi giuridicamente non vincolante per un consenso globale sulla gestione, la conservazione e lo sviluppo sostenibile di ogni tipo di foresta*”.

Le cause dell'insuccesso sono innanzitutto nella forte volontà dei paesi in via di sviluppo di difendere la possibilità di usare liberamente le foreste come risorsa economica oltre che ambientale, per garantire la crescita delle proprie economie, proprio come sta facendo recentemente il Presidente del Brasile Bolsonaro. Tali forti opposizioni ad una regolamentazione dell'uso delle foreste da parte dei paesi del Sud furono probabilmente la prima causa di insuccesso della proposta di Convenzione sulle Foreste. Ma permane in diversi dei documenti approvati a Rio, ed in particolare nella Dichiarazione, il concetto latente di foresta come risorsa da consumare e non come valore in sé:

“*Gli Stati hanno diritto sovrano di poter sfruttare le proprie risorse secondo le loro politiche ambientali*” (Principio 1/a); “*le foreste servono a soddisfare i bisogni degli uomini*”, “*tali bisogni riguardano i prodotti e i servizi forestali, come il legno e i prodotti legnosi, l'acqua, i prodotti alimentari, i foraggi, le piante medicinali, il combustibile, i materiali da costruzione, l'occupazione, gli svaghi...*” (Principio 1/a); “*...le foreste naturali, che costituiscono anche una fonte di beni e servizi*” (Principio 6/e). Nel testo non c'è alcuna presa di posizione contro la deforestazione. Per molti paesi probabilmente le proprie risorse forestali erano (e sono) da considerare come delle risorse commerciali di cui fare un buon uso (e un buon guadagno).

Il vertice della Terra non ha quindi prodotto la convenzione sulla gestione forestale mondiale richiesta dal Canada e da molti altri paesi. Ha concordato una dichiarazione di principi per i progressi futuri, a seguito degli sforzi del gruppo G-7 delle nazioni industrializzate. Sebbene fosse originariamente intesa come una convenzione forestale legalmente vincolante, alcuni ambientalisti ritengono che il documento finale della Dichiarazione sia stato così annacquato che è meno rigoroso degli standard della Banca mondiale già allora in vigore. Gli sforzi dei governi occidentali per convincere i paesi tropicali ad accettare la supervisione internazionale delle loro foreste pluviali si conclusero con un fallimento. L'India, la Cina e la Malesia furono le principali voci contrarie a qualsiasi suggerimento di “internazionalizzare” le loro risorse naturali. Come riportato dal “*New Scientist*”, all'epoca un trionfante ministro indiano dell'ambiente, Kamal Nath, disse ai giornalisti: “*Comprendiamo l'importanza globale delle foreste. Ma ha insistito sul fatto che loro devono rimanere risorse nazionali. Non parliamo della globalizzazione di petrolio. Tuttavia, il petrolio ha un impatto maggiore rispetto alle foreste sull'ambiente globale*” (Pearce, 1992). Alcuni paesi in via di sviluppo ritenevano che una convenzione giuridicamente vincolante avrebbe violato il loro diritto sovrano di sfruttare le loro risorse; volevano che qualsiasi documento legalmente vincolante coprisse equamente tutte le nazioni e le risorse forestali¹. Tutto sommato è sempre la stessa storia, anche oggi, con il Presidente Brasiliano Bolsonaro che vuole sfruttare la Foresta Amazzonica come risorsa economica sulla base degli stessi principi. Dal punto di vista politico sulla Conferenza di Rio 1992 pesò anche molto la posizione degli USA. Sempre dallo stesso articolo su *New Scientist* si apprende che alla vigilia del vertice, l'allora Presidente George Bush aveva annunciato nei

¹ Meakin, *op. cit.*

piani di Washington spendere 150 milioni di dollari in progetti di aiuto forestale, una prima parte di un progetto di raddoppio dell'aiuto forestale. Lui e il suo capo delegazione a Rio, William Reilly, accennarono ad altri annunci a venire. Ma non c'erano nuovi impegni nel discorso di Bush all'ultimo vertice. Dopo che Bush aveva parlato, il senatore Tim Wirth, un esperto ambientale attivista che è vicino alla delegazione degli Stati Uniti, ha detto che ci sono stati *“molte schermaglie alla Casa Bianca per decidere se fare un nuovo annuncio sulle foreste. È scomparso la scorsa notte”*. Pochi minuti dopo, un altro famoso Senatore americano noto per le posizioni ambientaliste, Al Gore, disse a una riunione che il fallimento dei negoziati sulle foreste *“è stato un risultato inevitabile di l'incapacità del Nord di concordare limiti sulle emissioni di biossido di carbonio”*, nei negoziati della Convenzione sul clima che si andavano perfezionando a Rio. Anche i governi del Terzo Mondo si erano adirati dalle dichiarazioni di Bush che sottolineò il ruolo delle foreste come “sink” per l'anidride carbonica. *“Il messaggio sembrava essere che fosse molto più saggio investire nelle foreste piuttosto che ridurre le emissioni di anidride carbonica”*, secondo Bill Mankin Sierra Club, una delle più famose associazioni ambientaliste del mondo.

Approfondimento 5.5. La Dichiarazione di Johannesburg

Nella Dichiarazione si riafferma l'impegno dei partecipanti verso lo sviluppo sostenibile (Principio 1), con l'obiettivo (Principio 2) di costruire una società globale umana, equa e che cura, consapevole della necessità della dignità umana per tutti. Nel Principio 3 si afferma che "all'inizio di questo vertice, i bambini del mondo ci hanno parlato in modo semplice voce chiara che il futuro appartiene a loro, e di conseguenza ha sfidato tutti noi a garantirlo attraverso le nostre azioni erediteranno un mondo libero dalla mancanza di dignità e dall'indigenza causate da povertà, degrado ambientale e modelli di sviluppo insostenibile".

Nel Principio 8 si sottolinea la continuità dell'impegno internazionale da Stoccolma, a Rio, a Rio+10: *"Trenta anni fa, a Stoccolma, abbiamo concordato sull'urgente necessità di rispondere al problema di deterioramento ambientale. Dieci anni fa, alla Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo, tenutasi a Rio de Janeiro, abbiamo concordato che la protezione dell'ambiente e sviluppo sociale ed economico sono fondamentali per lo sviluppo sostenibile, basato sui principi di Rio. Per raggiungere tale sviluppo, abbiamo adottato il programma globale, Agenda 21 e la Dichiarazione di Rio, a cui ribadiamo il nostro impegno. Il vertice di Rio è stata una pietra miliare significativa che ha fissato una nuova agenda per lo sviluppo sostenibile"*. A parte il fatto che si dimentica il vertice di Nairobi 1982 (forse per la sua scarsa rilevanza), va rilevato che da Stoccolma erano passati già trent'anni, senza cambiamenti sufficienti verso la costruzione di una società globale realmente sostenibile, come dimostrano tutti gli indicatori.

Per quanto riguarda il problema della perdita di biodiversità e degli stock ittici, il Principio 13 ricorda che l'ambiente globale continua a soffrire. Continua la perdita di biodiversità, gli stock ittici continuano ad essere impoveriti, la desertificazione rivendica terreni sempre più fertili, gli effetti negativi di i cambiamenti climatici sono già evidenti, i disastri naturali sono più frequenti, più devastanti e i paesi in via di sviluppo sono più vulnerabili e l'inquinamento atmosferico, idrico e marino continua a derubare milioni di una vita decente.

L'ultima parte è dedicata agli impegni, ed in particolare l'ultimo Principio 26, che sottolinea *"sappiamo che lo sviluppo sostenibile richiede una prospettiva a lungo termine e un'ampia base partecipazione alla formulazione, al processo decisionale e all'attuazione delle politiche a tutti i livelli. Come partner sociali continueremo a lavorare per partenariati stabili con tutti i principali gruppi nel rispetto dei ruoli indipendenti e importanti di ciascuno di questi"*.

Si tratta comunque in gran parte di impegni generici, da "soft law" quale la Dichiarazione è, che comunque ha orientato molte delle politiche negli anni successivi.

Approfondimento 6.1. *L'Amazzonia è Patrimonio dell'Umanità o sotto la sovranità del Brasile?*

La discussione sulla sovranità nell'utilizzo delle risorse biologiche ha echi anche molto recenti nel dibattito tra il Presidente del Brasile, Bolsonaro, e la comunità della conservazione internazionale, che chiede di designare l'Amazzonia come "Patrimonio dell'Umanità" e di mettere limiti al suo sfruttamento. Nell'ambito della 74esima Assemblea generale delle Nazioni Unite tenutasi a New York nel settembre 2019 infatti, Bolsonaro ha avuto l'occasione di rispondere ad altri leader mondiali come il Presidente francese Macron o Angela Merkel che al G7 in agosto avevano richiesto uno sforzo eccezionale contro i terribili incendi che erano in corso nella foresta amazzonica, o la Chiesa Cattolica che proponeva apertamente di fare dell'Amazzonia un Patrimonio dell'Umanità. Nel 2019 è stato tenuto in Vaticano uno speciale Sinodo sull'Amazzonia, a testimonianza di una forte attenzione sul tema dal punto di vista ambientale e sociale (Caritas Italiana, 2019). Come riportano i quotidiani¹, il leader brasiliano ribadisce il diritto sovrano a gestire la questione Amazzonia come meglio crede, perché *"l'Amazzonia non è patrimonio dell'umanità"* e anche in quanto *"è un errore affermare che è patrimonio dell'umanità e un malinteso confermato dagli scienziati dire che le nostre foreste amazzoniche sono i polmoni del mondo"*. Il Presidente ha accusato i media internazionali di aver mentito sulla situazione reale della foresta: *"Non è successo quello che i giornali internazionali hanno raccontato. Erano tutte bugie"*, e ha definito gli interventi dei leader mondiali a favore del salvataggio dell'Amazzonia, colonialisti. *"La foresta non è devastata e gli incendi non sono così pericolosi da temere il peggio"*. Sono affermazioni che possono stupire, eppure strettamente dal punto di vista del diritto internazionale Bolsonaro ha ragione, come anche affermato nell'art. 3 della CBD, la sovranità sulle risorse spetta agli Stati nazionali, sia pure nell'ambito degli impegni generali di tutela della diversità biologica assunti con la convenzione stessa.

Dal punto di vista della giurisdizione la convenzione precisa (art. 4) che, fatti salvi i diritti degli altri Stati e a meno che la Convenzione disponga espressamente in modo diverso, le disposizioni della Convenzione si applicano, per quanto riguarda ciascuna delle parti contraenti: nel caso di componenti della diversità biologica, nel territorio soggetto alla sua giurisdizione nazionale, e nel caso di processi ed attività realizzati sotto la sua giurisdizione o il suo controllo, indipendentemente da dove si manifestino i loro effetti, nel territorio soggetto alla sua giurisdizione o al di fuori di esso.

¹ Vedi ad esempio: https://www.repubblica.it/esteri/2019/09/24/news/assemblea_onu_jair_bolsonaro_l_amazzonia_non_e_patrimonio_dell_umanita_-236824577/

Approfondimento 6.2. Il Piano nazionale italiano dell'art. 6 della CBD

La Ratifica della Convenzione è avvenuta con L. n. 124 del 14 febbraio 1994, due anni dopo Rio. Il primo documento al riguardo del Piano nazionale sono le “Linee strategiche e programma preliminare per l’attuazione della Convenzione in Italia”, contenute nella Delibera CIPE 16 marzo 1994 (G.U. Serie Generale n. 107 del 10 maggio 1994)¹. Seguì alcuni anni dopo il Rapporto Nazionale sullo stato di attuazione della Convenzione sulla Diversità Biologica (1998), poi il Secondo Rapporto Nazionale sullo stato di attuazione della Convenzione (2001), e quindi il Rapporto tematico sulle aree protette (2004), che posero le basi conoscitive delle attività di programmazione. L’Istituzione del Comitato di coordinamento Nazionale per la Biodiversità avvenne con D.M. 27 aprile 2004², al quale seguì un Rapporto tematico sulla *Global Taxonomy Initiative* (2005); e quindi lo studio “Stato della biodiversità in Italia. Contributo alla strategia nazionale per la Biodiversità” (2005), che raccolse molti contributi tematici relativi a studi settoriali che andavano a comporre l’analisi propedeutica alla progettazione delle attività di conservazione, con contributi di molti universitari italiani³. Significativa fu poi l’adesione del Governo italiano al “Countdown 2010” in occasione dell’*Open Ended Ad Hoc Working Group* sulle Aree Protette della Conferenza Internazionale CBD, a Montecatini (2005), occasione a seguito della quale il Direttore Generale del Servizio Conservazione Natura, Aldo Cosentino fu nominato “Ambasciatore” del Countdown 2010 da parte della Commissione Europea. Si tenne poi nel nostro paese il Secondo *Open Ended Ad Hoc Working Group* sulle Aree Protette, a Roma (2008).

¹ A questo documento ebbi l’occasione di collaborare come componente della Segreteria Tecnica delle Aree Protette presso il Ministero dell’Ambiente. La Segreteria tecnica nei suoi primi anni di attività fu uno speciale contesto di elaborazione e proposta sulle politiche di conservazione, sotto il coordinamento dell’allora Direttore Generale del Ministero per la Conservazione della Natura Ing. Bruno Agricola, prematuramente scomparso pochi anni fa. Della Segreteria Tecnica facevano parte personalità come Nicola Cimini, che ne ha ripercorso le vicende in un suo scritto evocando questo gruppo come “i Ragazzi di Via Volturno” (la sede era in Via Volturno, 58 a Roma), Fabio Renzi di Legambiente, che ne fu la vera propria anima e propulsione, Nino Martino proveniente dal Settore Territorio del WWF, che coordinò tra l’altro proprio il lavoro sulle Linee Guida, Cecilia Franceschetti di Marevivo, Dario Febbo di Legambiente, Lalla Fabbri – l’esperto di GIS del gruppo – Roberto Nepomuceno della Regione Lombardia, e molti altri. Diversi tra di loro sono poi diventati Direttori di Parchi Nazionali come Cimini alla Maiella, Febbo al Gran Sasso, Martino all’Arcipelago Toscano e poi Dolomiti Bellunesi, chi scrive prima alla Val Grande e poi al Circeo. Nei primi anni di lavoro furono messe le basi, con un forte lavoro di coinvolgimento delle associazioni ambientaliste, delle amministrazioni locali e di molti altri soggetti, per il successo dell’attuazione delle previsioni della L. 394/91.

² Il Comitato aveva i seguenti compiti principali (art. 3): definizione di un approccio nazionale comune che fornisca il quadro e l’informazione necessari per individuare e valutare gli impatti dell’uso delle risorse sulla biodiversità; esame delle iniziative in atto in materia di protezione della biodiversità alla luce dell’impatto sulla competitività interna e della loro coerenza; preparazione e riesame delle politiche che influenzano l’uso delle risorse e i correlati impatti ambientali; conoscenza delle politiche europee, nazionali e di settore in materia, nonché dello stato della biodiversità italiana al fine di promuovere confronti di conoscenze, dati indicatori, esperienze ed iniziative con gli altri paesi europei attraverso le reti esistenti di strutture omologhe. Era presieduto congiuntamente dal Dirigente del Dipartimento per le Politiche Comunitarie preposto all’Ufficio competente per materia e da un dirigente del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del territorio, capofila per la biodiversità. Del Comitato facevano parte: i rappresentanti dei Ministeri delle Politiche agricole e forestali, della Salute, delle Attività Produttive, della Istruzione, Università e Ricerca, degli Affari Esteri, dell’Economia e delle Finanze e la Regione incaricata del coordinamento delle altre regioni italiane per il settore ambiente. Potevano altresì essere invitate alle riunioni del Comitato, con funzioni consultive, le Associazioni europee e nazionali rappresentative degli operatori di settore e delle parti sociali interessate.

³ Tra di essi voglio ricordare almeno Carlo Blasi e Luigi Boitani della Sapienza di Roma, Giulia Caneva, Maurizio Cutini, Marco Bologna e Giuseppe Carpaneto dell’Università Roma Tre, Donatella Cesaroni e Valerio Sbordoni dell’Università Tor Vergata e Roberta Cimmaruta e Giuseppe Nascetti dell’Università della Tuscia di Viterbo.

Ma tutte queste iniziative non avevano ancora portato, a quasi vent'anni dall'approvazione della Convenzione, ad un vero e proprio Piano Nazionale sulla Biodiversità. Già nel 2006 con la Comunicazione dell'Unione Europea (2006) 216, "Arrestare la perdita di biodiversità entro il 2010 — e oltre. Sostenere i servizi ecosistemici per il benessere umano" l'Unione Europea rilanciò l'impegno per la tutela della biodiversità. Fu solo in occasione del 2010 che si crearono le condizioni per l'approvazione del Piano. Il 2010 fu infatti dichiarato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite "Anno Internazionale della Biodiversità", e fu avviata a livello internazionale ed europeo la revisione degli strumenti che avrebbero dovuto arrestare la perdita di biodiversità e dei servizi ecosistemici che da essa derivano nel decennio 2011-2020, a sua volta dichiarato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite "Decennio delle Nazioni Unite per la biodiversità". Nell'ottobre 2010 si tenne a Nagoya, in Giappone, la decima Conferenza delle Parti della Convenzione (COP10 della CBD) nel corso della quale fu rivisto il Piano Strategico per il periodo 2011-2020 con una nuova visione per la biodiversità della CBD, da conseguire per il 2050, ed una nuova missione per il 2020, con 5 obiettivi strategici e 20 obiettivi operativi. L'attenzione del Ministro Stefania Prestigiacomo rese possibile la convocazione nell'aprile del 2009 a Siracusa del G8 Ambiente con una sessione dedicata alla Biodiversità post 2010, nel corso della quale fu condivisa dai Ministri dell'ambiente la Carta di Siracusa sulla Biodiversità, interamente imperniata sul tema della conservazione della biodiversità nell'ambito delle future politiche nazionali. A partire dalla fine del 2009 il Ministero, con il sostegno di associazioni come Legambiente, LIPU e WWF, nonché delle Società Scientifiche come SBI, UZI, SIE e Società Geografica Italiana, e dell'associazione delle aree protette Federparchi, si impegnò per arrivare all'approvazione del Piano, ed avviò il processo di condivisione e partecipazione della bozza di Strategia prima con gli altri Ministeri e le Regioni e P.A., successivamente con gli altri attori e soggetti interessati e la società civile¹. Per promuovere un'ampia consultazione tra i diversi attori istituzionali, sociali ed economici interessati, il MATTM organizzò, con il supporto del WWF Italia e dell'Università di Roma "Sapienza", tre Workshop territoriali (Firenze 29 aprile, Padova 6 maggio, Napoli 13 maggio) ed uno dedicato alle Aree Protette (Sabaudia, PN. del Circeo 11 maggio²) con il supporto di Federparchi³, per discutere la bozza di Strategia e raccogliere valutazioni e contributi per condividerne la visione e migliorare la definizione degli obiettivi strategici, degli obiettivi specifici e delle priorità d'intervento per ognuna delle aree di lavoro⁴.

¹ <https://www.minambiente.it/pagina/percorso-di-partecipazione-e-condizione-strategia-nazionale-biodiversita>

² <http://www.parks.it/news/dettaglio.php?id=9209> (accesso 18.05.2020).

³ Incidentalmente, nell'ottobre di quell'anno divenni Consigliere di Federparchi in rappresentanza della LIPU <http://www.europarc.it/dettaglio.php?id=11022> (accesso 18.05.2020).

⁴ In questo processo ebbi un ruolo attivo in quanto in quel periodo ero Presidente Nazionale della LIPU, uno degli *stakeholders* coinvolti nello sviluppo della Strategia, ed anche Direttore del Parco Nazionale del Circeo, che ospitò come detto uno dei seminari tematici, quello sulle aree protette.

BOX 6.3. Il documento congiunto delle associazioni per gli impegni sulla Biodiversità (maggio 2010)

“Le associazioni scientifiche, le associazioni ambientaliste e Federparchi,

RILEVATO che i brevi tempi intercorsi tra la convocazione della Conferenza e la sua effettiva realizzazione hanno reso difficile l'efficacia del percorso partecipativo e richiedono di costruire un processo che abbia nella Conferenza il punto di partenza e non quello di arrivo;

RILEVATO che negli interventi della Conferenza è emersa una condivisione da parte di molti soggetti scientifici e della conservazione di criticità che riguardano la stesura attuale del documento della Strategia Nazionale per la Biodiversità;

Congiuntamente, in uno spirito costruttivo e propositivo nei confronti del MATTM;

AUSPICANO

Che la Strategia integri al suo interno, in particolare:

- la definizione di priorità ed in particolare l'individuazione di obiettivi specifici prioritari identificati con precisione (misurabili, con responsabilità di attuazione in capo a soggetti specifici, con tempi definiti, con identificazione dei costi necessari e delle fonti di finanziamento, con un adeguato sistema di monitoraggio dei risultati ottenuti);
- l'assunzione di precisi impegni di governo da parte dell'Amministrazione centrale che riguardino la costruzione di una politica nazionale per il rafforzamento di una filiera tra ricerca, ricadute territoriali nelle aree protette, nelle aree della Rete Natura 2000 e sul paesaggio, applicazioni nei diversi settori produttivi, con grandi potenziali ricadute sull'occupazione e sull'economia del Paese;
- il pieno coinvolgimento delle Regioni e delle Autonomie Locali nella definizione e nell'attuazione della Strategia, nonché l'assunzione da parte loro delle responsabilità di competenza nella sua attuazione;
- l'inserimento nelle politiche finanziarie di governo di un livello adeguato di spesa e di investimento strutturale per l'attuazione della Strategia, che possa mobilitare considerevoli ricadute economiche ed occupazionali, realizzando anche a livello internazionale la “Grande Opera della Biodiversità”;
- il potenziamento del ruolo delle aree protette – nazionali e regionali, pubbliche e private – quali sedi privilegiate per la ricerca di base ed applicata, la sensibilizzazione e la conservazione, dotandole di risorse adeguate e di strumenti di verifica di efficacia e di efficienza, come esportatori di know how a servizio dell'intera strategia, come nodi della rete;
- la promozione di programmi e azioni che facilitino la partecipazione e il coinvolgimento delle comunità locali e dei diversi attori sociali ed economici nella definizione degli strumenti operativi per l'attuazione della Strategia Nazionale per la Biodiversità;
- l'avvio di un programma per il monitoraggio di tutti gli elementi strutturali e funzionali della biodiversità in Italia al fine di valutarne lo stato di conservazione;
- il sostegno allo sviluppo della ricerca di base e applicata alla conservazione come elemento fondante della Strategia Nazionale per la Biodiversità (programma nazionale di “100 dottorati per la biodiversità”, cartografia nazionale floristica e faunistica, rete nazionale delle aree permanenti, iniziativa tassonomica nazionale, rete per le ricerche ecologiche di lungo termine)”.

Approfondimento 6.4. Il Network Nazionale della Biodiversità (NNB)

Successivamente a questa fase il Ministero dell'Ambiente ed altri soggetti in anni più recenti (dopo il 2009) hanno lavorato alla costituzione di un portale che includesse informazioni divulgative e una banca dati nazionale. Il progetto "Sistema Ambiente", promosso dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, ha tra gli obiettivi prioritari quello di costruire il Portale Naturaitalia¹, una finestra web rivolta sia ad un pubblico specialistico sia ai non addetti ai lavori, per la divulgazione di contenuti relativi alle aree protette e all'enorme patrimonio di risorse naturali del nostro Paese e per la comunicazione istituzionale delle politiche e delle iniziative portate avanti per la tutela della biodiversità. Il Portale assolve in tal modo la funzione di *Clearing-House Mechanism* (CHM) nazionale, strumento richiesto dalla CBD stessa (art. 18) allo scopo di promuovere conoscenza, coinvolgimento dei soggetti del territorio, consenso presso l'opinione pubblica. Nell'ambito del progetto è stato realizzato anche il Network Nazionale della Biodiversità (NNB), una modalità innovativa per raccogliere e condividere le informazioni sulla biodiversità grazie alla messa a punto di criteri e strumenti che rendano omogenei, accessibili e fruibili i dati utili per valutare lo stato di conservazione e valorizzare la biodiversità. Il Network si configura come una rete federata e distribuita di banche dati messe a disposizione dagli Enti che vi aderiscono e condivise in interoperabilità con analoghe infrastrutture internazionali (LifeWatch, GBIF, etc.) e con il Geoportale Nazionale, coerentemente con quanto previsto dalla Direttiva INSPIRE, in quanto non è prevista in nessun caso la cessione di dati ma solo la loro accessibilità attraverso internet. Il nodo cruciale del Sistema è costituito dal Network Nazionale della Biodiversità (NNB), una rete di soggetti accreditati a livello internazionale e nazionale per la gestione di dati di biodiversità, che condividono dati e informazioni sulla biodiversità. Il NNB è un Sistema condiviso di gestione dei dati costituito da un nodo centrale, che permette di eseguire le operazioni di ricerca e di gestione sui dati, e da nodi periferici (database che possiedono dati primari di biodiversità) finalizzato a garantire la consultazione e l'integrazione efficiente di informazioni sulla biodiversità, il tutto senza che avvenga il trasferimento fisico dei dati stessi, che risiedono sempre presso gli enti cooperanti che ne detengono i diritti legali. I database di proprietà dei singoli nodi differiscono per struttura (campi diversi) ed architettura (DB diversi, tipo Access, Oracle, Mysql, ecc.), ma riescono a comunicare tramite il Protocollo BioCASE. Quest'ultimo garantisce, attraverso un insieme di regole, una comunicazione intrinseca tra i nodi stessi e la comunità internazionale che partecipa al network di BioCASE. Il Network è in grado di garantire l'interoperabilità con analoghe infrastrutture internazionali (LifeWatch, GBIF, etc.) e con il GeoPortale Nazionale, in coerenza con quanto previsto dalla Direttiva INSPIRE (D.Lgs. n. 32/2010)². Esistono altre iniziative di raccolta di dati sulla biodiversità, di livello non istituzionale, ma forse proprio per questo più efficienti. In particolare ad esempio per gli uccelli, per i quali esiste una ampia e potente rete di rilevamento, ci sono siti come Ornitho³, gestito con lo sforzo congiunto di CISO, LIPU e EBN Italia, che è diventato un riferimento metodologico anche per altri gruppi faunistici (ad esempio è stato adottato per Odonati e Anfibi e Rettili dalla SHI – Società Erpetologica Italiana), ed ha portato a numerose pubblicazioni di notevole rilevanza, o Ubird di EBN Italia⁴ che raccolgono i dati di moltissimi rilevatori volontari in modo molto efficiente.

¹ <http://www.naturaitalia.it/> (accesso 18.05.2020).

² <http://www.nnb.isprambiente.it/it/il-network> (accesso 18.05.2020).

³ https://www.ornitho.it/index.php?m_id=1164 (accesso 18.05.2020).

⁴ <https://www.ebnitalia.it/it/news-220/ubird-il-database.html> (accesso 18.05.2020).

Approfondimento 6.5. La classificazione IUCN delle Aree Protette

La classificazione delle Aree Protette riconosciuta a livello internazionale è quella proposta dall'IUCN (Unione Mondiale per la Natura), che diversifica le Aree Protette per *obiettivi di gestione*. Non si tratta di una classificazione con valore legale, ma di uno schema di riferimento per tutti coloro che nel mondo si occupano di aree protette per trovare possibili confronti e definizioni comuni, dato che le legislazioni in tale materia sono molto varie. Una area protetta è secondo l'IUCN (2008) *“uno spazio geografico chiaramente definito, riconosciuto, dedicato e gestito per la conservazione a lungo termine della natura e dei servizi ecosistemici e dei valori culturali associati. (con mezzi legali o altri sistemi legali /dallo Stato o da altre istituzioni di governo)”*. L'elenco delle Aree Protette classificate secondo questi criteri è tenuto, per conto dell'ONU, dal *World Conservation Monitoring Centre (WCMC)* e dall'UNEP (Programma ambiente delle Nazioni Unite). Le “classi” di Aree Protette sono sei e sono state modificate alcuni anni fa, passando da una sistematizzazione molto rigida ad una classificazione che rispecchia maggiormente la realtà di Parchi e Riserve istituiti in continenti e nazioni densamente popolati, e sono in continua discussione ed evoluzione (Dudley *et al.*, 2013). Le sei classi sono:

Categoria Ia - Riserva Naturale Integrale. *Area protetta gestita principalmente per scopi scientifici*

Categoria Ib - Area di Wilderness. *Area protetta gestita principalmente per la protezione di zone di natura incontaminata*

Categoria II - Parchi nazionali. *Gestiti per la protezione degli ecosistemi e per fini ricreative*

Categoria III - Monumenti naturali. *Gestiti per conservare elementi specifici dell'ambiente naturale*

Categoria IV - Aree per la gestione di habitat e/o specie. *Area protetta ove gli interventi di gestione sono finalizzati alla conservazione di ambienti naturali*

Categoria V - Paesaggi terrestri e/o marini. *Gestiti per la conservazione del paesaggio e per fini ricreativi*

Categoria VI - Aree protette per la gestione di risorse. *Aree per l'uso sostenibile delle risorse naturali*

Entriamo in una descrizione un po' più dettagliata delle diverse categorie IUCN.

Categoria Ia - Riserva Naturale Integrale

Area protetta gestita principalmente per scopi scientifici

Definizione: un'area terrestre o marina che possiede alcuni ecosistemi, caratteristiche geologiche o fisiografiche e/o specie di particolare importanza o rappresentatività, utilizzabile per scopi scientifici o per il monitoraggio ambientale.

Obiettivi di gestione: preservare gli habitat, gli ecosistemi e le specie in uno stato il più possibile indisturbato; conservare la diversità genetica; mantenere i processi ecologici esistenti; salvaguardare il paesaggio; garantire il mantenimento di ambienti naturali per finalità scientifiche, monitoraggio ed educazione ambientale; ridurre al minimo l'impatto delle diverse attività attraverso accurata pianificazione della gestione e della ricerca; limitare l'accesso del pubblico.

Categoria Ib - Area di Wilderness

Area protetta gestita principalmente per la protezione di zone di natura incontaminata

Definizione: grande area caratterizzata da ambiti terrestri o marini poco o per nulla alterati, che mantiene le sue caratteristiche naturali, senza abitazioni permanenti o significative, che è protetta e gestita in modo da preservare la sua condizione naturale

Obiettivi di gestione: Assicurare alle generazioni future l'opportunità di conoscere e di godere di zone lasciate in gran parte indisturbate dall'intervento dell'uomo per lunghi periodi di tempo; mantenere le caratteristiche naturali e la qualità ambientale a lungo termine; garantire l'accesso del pubblico con modalità che meglio soddisfino il benessere fisico e spirituale dei visitatori, mantenendo la wilderness dell'area per le generazioni presenti e future.

Categoria II - Parchi nazionali

Gestiti per la protezione degli ecosistemi e per fini ricreativi

Definizione: Area naturale terrestre e/o marina, designata per proteggere l'integrità ecologica di uno o più ecosistemi per le generazioni presenti e future; escludere gli usi del territorio in conflitto con le finalità per cui l'area è stata designata; porre le basi per opportunità spirituali, educative, ricreative, turistiche, compatibili da un punto di vista ambientale e culturale.

Obiettivi di gestione: proteggere aree naturali e paesaggi di importanza nazionale ed internazionale per fini spirituali, scientifici, educativi, ricreativi o turistici; mantenere nel tempo in un condizione la più naturale possibile, esempi rappresentativi di regioni fisiografiche, di comunità biotiche, di risorse genetiche e di specie, per assicurare stabilità e diversità ecologica; gestire l'utenza turistica per scopi educativi, culturali, ricreativi e spirituali, in modo da lasciare l'area in uno stato naturale o quasi; eliminare e prevenire gli usi del territorio in conflitto con le finalità di gestione; garantire il rispetto dei valori ecologici, geomorfologici ed estetici; tenere conto delle necessità delle popolazioni locali, compresa l'utilizzazione delle risorse come mezzo di sussistenza, purché non in contrasto con gli altri obiettivi di gestione.

Categoria III - Monumenti naturali. *Gestiti per conservare elementi specifici dell'ambiente naturale*

Definizione: area contenente uno o più elementi naturali naturali/culturali specifici che hanno un rilevante o unico valore a causa della loro rarità, delle loro qualità estetiche o culturali.

Obiettivi di gestione: proteggere o conservare a lungo termine specifici e rilevanti elementi naturali per la loro importanza e/o unicità-rappresentatività; offrire opportunità per la ricerca, l'educazione e l'interpretazione in misura compatibile con le finalità di conservazione; eliminare e prevenire gli usi del territorio in conflitto con le finalità di gestione; offrire alle popolazioni locali vantaggi compatibili con gli obiettivi di gestione.

Categoria IV - Aree per la gestione di habitat e/o specie. *Area protetta ove gli interventi di gestione sono finalizzati alla conservazione di ambienti naturali*

Definizione: un'area terrestre e/o marina soggetta a interventi volti ad assicurare il mantenimento di habitat e/o soddisfare le necessità di specie particolari

Obiettivi di gestione: assicurare e mantenere le condizioni ambientali necessarie a proteggere specie importanti, gruppi di specie, comunità biotiche, elementi fisici dell'ambiente, ove questi richiedano uno specifico intervento umano per una gestione ottimale; facilitare la ricerca scientifica e il monitoraggio ambientale; destinare alcune aree all'educazione e alla sensibilizzazione del pubblico; eliminare e prevenire gli usi del territorio in conflitto con le finalità di gestione; offrire alle popolazioni locali vantaggi compatibili con gli obiettivi di gestione.

Categoria V - Paesaggi terrestri e/o marini. *Gestiti per la conservazione del paesaggio e per fini ricreativi*

Definizione: area terrestre eventualmente con costa o mare, dove l'interazione fra uomo e natura nel tempo ha prodotto un territorio con caratteristiche proprie e con valori estetici, ecologici e/o culturali significativi, spesso ad elevata diversità biologica. Salvaguardare l'integrità di questa interazione è vitale per la protezione, il mantenimento e l'evoluzione di questi paesaggi.

Obiettivi di gestione: Mantenere l'armoniosa interazione tra natura e cultura attraverso la protezione del paesaggio e la continuazione delle tradizionali forme d'uso del territorio, delle tecniche di costruzione e delle manifestazioni storico-culturali; sostenere gli stili di vita delle comunità locali e conservare il tessuto economico e sociale in armonia con la natura; mantenere la diversità di paesaggio, habitat, specie ed ecosistemi; rimuovere, ove necessario, e successivamente prevenire, forme inadeguate di uso del territorio; offrire forme di ricreazione e di turismo nel rispetto delle peculiarità dei luoghi; incoraggiare le attività scientifiche ed educative che possano contribuire al benessere a lungo termine dei residenti e all'ampliamento del consenso per la protezione di tali aree; apportare benefici alle comunità locali attraverso la commercializzazione di prodotti naturali e la fornitura di servizi.

Categoria VI - Aree protette per la gestione di risorse. *Aree per l'uso sostenibile delle risorse naturali*

Definizione: area contenente sistemi naturali prevalentemente non modificati, gestita per assicurare la protezione e il mantenimento a lungo termine della diversità biologica, fornendo nel contempo prodotti e servizi per soddisfare le esigenze delle comunità locali.

Obiettivi di gestione: proteggere e mantenere a lungo termine la biodiversità ed altri valori naturali; promuovere adeguati e sostenibili interventi di gestione; evitare usi impropri delle risorse naturali; contribuire allo sviluppo nazionale e regionale.

Approfondimento 6.6. *Il regime di Access and Benefit Sharing*

Nella definizione del Regime di ABS sono cruciali i paragrafi 4 e 5 dell'art. 15: l'accesso alle risorse deve essere soggetto ad un "consenso informativo preventivo" (PIC) dello Stato fornitore. L'accesso, quando garantito, deve avvenire secondo i "termini reciprocamente concordati" (MAT). L'articolo prevede anche una collaborazione tra le Parti nella ricerca scientifica riguardante le risorse genetiche fornite (art. 15, paragrafo 6, CBD). Le Parti coinvolte sono rappresentate da fornitori e utilizzatori. I fornitori sono gli Stati che, secondo quanto stabilito dall'art. 15, hanno la sovranità sulle risorse genetiche presenti all'interno della propria giurisdizione e che devono facilitare l'accesso alle risorse (Segretariato CBD, 2011). Gli utilizzatori delle risorse genetiche, o delle TK ad esse associate, possono essere rappresentati da istituti di ricerca, università, giardini botanici, o zoologici, e compagnie private che operano in un'ampia gamma di settori, quali quello farmaceutico, biotecnologico, agricolo e alimentare. Gli utilizzatori devono condividere con i fornitori, in modo giusto ed equo, i benefici derivati dall'utilizzo delle risorse genetiche (Greiber *et al.*, 2012). Il raggiungimento di un efficiente regime di ABS permette di far fronte alle criticità che rappresentano il motivo della sua creazione, conducendo a benefici sia per i fornitori, che per gli utilizzatori (Segretariato CBD, 2011).

L'ABS può rappresentare lo strumento per riparare lo squilibrio nell'allocazione e nello sfruttamento delle risorse genetiche. La situazione che si è venuta a creare vede i paesi in via di sviluppo molto ricchi in biodiversità, mentre la maggior parte dei paesi industrializzati viene considerata povera in biodiversità. Sono però i paesi industrializzati ad avere le maggiori capacità e possibilità di investire nel progresso biotecnologico per lo sfruttamento delle risorse naturali che sono concentrate nei paesi in via di sviluppo. La risoluzione di questo squilibrio è uno dei concetti chiave alla base dell'ABS, il quale supera la visione delle risorse genetiche come bene comune del genere umano liberamente accessibile e prevede un meccanismo di compensazione per i paesi in via di sviluppo per il contributo delle loro risorse genetiche (De Jonge, 2011).

In alcuni casi, l'accesso alle risorse genetiche può dipendere dall'uso di conoscenze tradizionali delle Comunità Indigene e Locali (ILCs). Queste sono fonti essenziali di informazioni per identificare nuovi usi delle risorse genetiche e si deve considerare il loro ruolo nella conservazione della biodiversità nel corso dei secoli. Con le regole previste dal regime di ABS, si riconosce il valore delle TK e le ILCs devono essere coinvolte nei processi di richiesta di accesso alle risorse e nelle contrattazioni per la condivisione dei benefici derivati dal loro utilizzo (Segretariato CBD, 2011). Con la CBD l'accordo viene reso vincolante e le parti sono obbligate a rispettare gli impegni presi, in osservanza del principio "i patti vanno rispettati" (*"pacta sunt servanda"*) (Francone, 2012). L'aspetto importante delle fonti di tipo pattizio è la necessità di garantirne l'implementazione (Lugaresi, 2015). Questa come detto viene realizzata attraverso la creazione di Protocolli.

Approfondimento 6.7. Le negoziazioni del Protocollo di Nagoya

Nel corso del WSSD le parti si impegnano a negoziare un regime internazionale per promuovere la giusta ed equa condivisione dei benefici derivati dallo sfruttamento delle risorse genetiche. Il compito di elaborare e negoziare un regime internazionale sull'ABS viene affidato all'*Ad Hoc Open-ended Working Group on ABS* (ABS WG), creato nel 2004, durante la COP7 di Kuala Lumpur. Le negoziazioni condotte dall'ABS WG fra le COP del 2004 e quella del 2006 portano ad alcuni piccoli risultati. Va però emergendo in questa fase la maggiore differenza fra i paesi industrializzati e i paesi ricchi di biodiversità. I primi non sembrano infatti pronti ad impegnarsi in negoziazioni di trattati legalmente vincolanti, mentre i secondi sembrano essere più concentrati sul cambiamento del corrente sistema internazionale sui diritti delle proprietà intellettuali. Qualche risultato maggiore viene prodotto nelle negoziazioni fra la COP 8 e la COP 9. Fra questi vi fa parte l'Annesso di Ginevra¹, un documento che elenca potenziali elementi di un regime internazionale di ABS. È nel corso della COP 9 del 2008, tenutasi a Bonn, in Germania, che si stabilisce un chiaro percorso per la formalizzazione di un regime internazionale sull'ABS, con le Parti che accettano di intavolare negoziati incentrati sugli elementi riportati nell'Annesso di Ginevra. Si stabilisce in questa Conferenza una tabella di marcia, che prevede l'adozione di un Protocollo internazionale nel corso della successiva COP. Nei due anni successivi alla Conferenza di Bonn, il Gruppo di Lavoro e le Parti coinvolte hanno presentato proposte di testi operativi. È a Nagoya, nell'ottobre del 2010, durante la decima Conferenza delle Parti (COP 10), che si svolsero le negoziazioni finali. Le difficoltà di raggiungere un accordo sulle questioni rimaste aperte, portarono la Presidenza della Conferenza a proporre un testo che presentava soluzioni a tutte le questioni rimaste irrisolte. Le Parti accettarono il testo il 29 ottobre. Il 30 ottobre del 2010, dopo circa sei anni, le negoziazioni si conclusero con l'adozione del Protocollo di Nagoya (Buck e Hamilton, 2011). In seguito all'approvazione del Protocollo si è aperta la fase di procedure, durata quattro anni, che ne ha portato all'entrata in vigore, attraverso la ratifica, accettazione, approvazione o adesione delle Parti Contraenti la Convenzione.

¹ <https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-09/official/cop-09-29-en.pdf> L'Annesso di Ginevra è incluso nelle CBD Decision IX/12, "Access and Benefit-sharing" (9 ottobre 2008), Annesso I.

Approfondimento 6.8. Protocollo di Nagoya: PIC e ILCs

Il PIC è il permesso esplicito delle autorità competenti dei Paesi fornitori ad accedere ed utilizzare una risorsa e viene richiesto prima che si concretizzino accesso e utilizzo. Rappresenta uno strumento usato e adattato in diversi contesti. Nell'ambito della CBD, il PIC determina la protezione della sovranità dei paesi sulle proprie risorse naturali, incluse quelle genetiche, proteggendo quindi le Parti fornitrici, piuttosto che gli acquirenti. Per dare il proprio consenso ad una richiesta di accesso, il paese fornitore deve essere informato in anticipo e in dettaglio sulla ricerca prevista o sull'attività che il richiedente intende condurre. In base alle informazioni fornite dall'utilizzatore, l'autorità competente prende una decisione in merito all'accesso e imposta i termini reciprocamente concordati (MAT) per regolare la ripartizione dei benefici (Morgera *et al.*, 2014).

L'art. 6.2 è dedicato alla considerazione delle ILCs. Impone l'obbligo di adottare misure che garantiscano l'ottenimento del PIC e il coinvolgimento delle comunità indigene e locali, quando queste hanno il diritto a concedere l'accesso a tali risorse (Buck e Hamilton, 2011). Questi obblighi sono introdotti nella CBD, negli art. 15 e art. 8.j, ma nel Protocollo di Nagoya si fa un notevole passo in avanti rispetto a quanto sancito dalla Convenzione. Il Protocollo rappresenta infatti la prima disposizione internazionale vincolante esplicitamente indirizzata alla regolazione dell'accesso alle GR detenute dalle ILCs. Le Parti che decidono di richiedere il PIC per l'accesso alle loro risorse sono tenute a adottare le misure legislative, amministrative o politiche necessarie al fine di raggiungere quegli obiettivi che nel complesso vengono definiti come "standards internazionali di accesso", descritti nell'art. 6.3 (Buck e Hamilton, 2011). Quanto previsto dall'art. 6 può esser letto in combinazione con l'art. 8.a, nel quale si promuove l'adozione di misure semplificate per l'accesso alle risorse genetiche per scopi di ricerca non commerciali, promuovendo e incoraggiando così la ricerca che contribuisce alla conservazione e all'uso sostenibile della biodiversità (Kariyawasam e Tsai, 2018).

Approfondimento 7.1. Il caso studio di Larsen B in Antartide

Un caso notevole che esemplifica quanto si sta discutendo è quello della piattaforma di ghiaccio oceanica Larsen B. All'inizio il primo decennio del XXI secolo diversi autori che avevano studiato la situazione geofisica di Larsen B avevano ipotizzato che quest'area del ghiaccio antartico si sarebbe probabilmente sciolta nell'arco dei primi 50 anni del secolo. Ciò che è avvenuto realmente e che nell'estate del 2002 in soli 35 giorni a seguito dello scioglimento superficiale del ghiaccio su un'ampia area sulla superficie della piattaforma Larsen B, con un pattern lineare di aree parallele tra di loro di ghiaccio 18 in superficie, portò all'intero scioglimento di Larsen B, per una superficie di 3.500 kmq, che si spaccò in blocchi di ghiaccio iceberg in modo pressoché completo¹. Questo fenomeno colse di sorpresa tutti quelli che avevano studiato quei ghiacci e l'intera comunità internazionale. La sorpresa fu dovuta proprio alla tempistica dell'evento e non tanto all'evento stesso che era comunque atteso come sopra richiamato, che aprì nuove prospettive, drammatiche, sulla tempistica potenziale di un fenomeno globale di scioglimento dei ghiacci.

È anche da rilevare che lo scioglimento di Larsen B comportò un arretramento del fronte della calotta glaciale antartica nella parte a terra in quanto venne meno la funzione protettiva che la grande massa di ghiaccio di Larsen B effettuava nei confronti della calotta principale antartica². Questa tipologia di fenomeni è andata crescendo nel tempo e oltre al noto caso di Larsen B, descritto anche nel famoso film di Al Gore *Una scomoda verità*, ne sono stati osservati negli anni successivi diversi altri molto simili nella dinamica pronto.

¹ <https://earthobservatory.nasa.gov/world-of-change/LarsenB>

² <https://earthdata.nasa.gov/learn/sensing-our-planet/after-the-larsen-b>

Approfondimento 7.2. Il Global Warming Potential dei diversi gas

Questi gas non contribuiscono in modo uniforme al riscaldamento climatico poiché il comportamento di ciascuno di essi è diverso rispetto alla capacità di trattenere calore. Per indicizzare la capacità di ciascun gas di contribuire all'effetto serra è stato sviluppato un indicatore il potenziale di riscaldamento globale PRG in inglese GWP *Global Warming Potential* che viene posto convenzionalmente ha uno per la anidride carbonica per poter confrontare l'incidenza degli altri gas.

GHG	GWP for 100 years
CO ₂	1
CH ₄	23
N ₂ O	296
HFC - 23	12 000
HFC - 134a	1 300
SF ₆	22 200

Source: *IPCC Third Assessment Report (2001)*.

Fig. 7.10 - Potenziale di Riscaldamento Globale dei gas serra (Rapporto IPCC 2001).

Il PRG rappresenta il potenziale effetto serra di ciascuna molecola quella determinata specie chimica rispetto a quella di ciascuna molecola di anidride carbonica. Per ottenere reale potenziale di ciascuna tipologie di gas bisognerà moltiplicare il valore di concentrazione nella stessa presente una missione per il valore di PRG riportato nella Figura 7.10 sopra mostrata punto ad esempio per il metano per ottenere il contributo e lo stesso all'effetto serra rispetto allora anidride carbonica bisognerà moltiplicare il numero di molecole cioè la concentrazione di metano presenti in una determinata missione per il valore di 21 nel caso di uno scenario di 100 anni che ci darà il valore del contributo tale gas a realizzare l'effetto serra. Questo ci dà un valore di CO₂ equivalente.

Approfondimento 7.3. *Le fonti delle emissioni di CO₂ e degli altri gas serra*

Oltre alle combustioni endotermiche (produzione di energia, trasporti, ecc...) un altro importante meccanismo che libera CO₂ in atmosfera è la distruzione delle foreste. Particolarmente grave appare la distruzione della foresta pluviale, che non è solo una sorgente di anidride carbonica una volta bruciata o distrutta, ma anche un importantissimo ecosistema che ospita numerosissime specie di animali, piante e organismi unicellulari. Ancora alla metà del secolo scorso l'estensione di foresta tropicale primaria, cioè mai tagliata dell'uomo, presente sul pianeta era notevolmente superiore a quella attuale. I meccanismi che hanno portato alla distruzione della foresta tropicale sono diversi. In generale sono legati alla colonizzazione antropica per diverse finalità: utilizzo del legname e degli altri prodotti della foresta, estrazione di risorse minerarie petrolio e gas dal sottosuolo, utilizzo nelle aree liberate dalla foresta per allevamento, pascolo, utilizzo agricolo in genere. Questo tipo di dinamiche si sono sviluppate soprattutto a partire dalla seconda metà del XX secolo in varie aree della fascia tropicale del pianeta: Sudamerica, in particolare nell'area della foresta amazzonica che rappresentava e ancora rappresenta la maggiore estensione della guida di foresta tropicale a livello globale, Centrafrica, Asia centrale meridionale.

La dinamica della colonizzazione è sempre abbastanza simile: inizia attraverso vie di penetrazione come possono essere i fiumi navigabili o strade che si dipartono da essi, come ad esempio la strada Transamazzonica sviluppata a partire dagli anni '70, che era progettata per attraversare tutta la fascia forestale dell'America meridionale centrale e della quale nel tempo sono state aperte ulteriori vie di comunicazione. Intorno a queste strade d'ingresso negli ecosistemi forestali, spesso di enorme estensione, si insediavano – all'inizio in piccoli centri che poi via via crescevano – nuclei abitati o aziende agricole, che iniziavano il taglio e lo sfruttamento della foresta. Numerosi studi hanno cercato di ricostruire queste dinamiche che oggi sono sempre più intense ed anche affiancate dall'utilizzo di altri strumenti per l'eliminazione della foresta, come ad esempio gli incendi, che spesso assumono anche enorme estensione. Gli incendi dal punto di vista delle emissioni di CO₂ in atmosfera sono il meccanismo più immediato in quanto gli alberi che bruciano vengono trasformati direttamente in gas ad effetto serra. Quando il taglio della foresta viene effettuato per liberare aree da utilizzare per lo sfruttamento minerario in particolare per l'escavazione o l'estrazione di combustibili fossili come carbone o petrolio, l'effetto nei confronti le emissioni in atmosfera è doppio perché riguarda sia l'effetto sopra richiamato di trasformazione dei prodotti vegetali in gas serra, sia ovviamente quello dovuto all'utilizzo degli stessi combustibili fossili.

I combustibili fossili non sono altro che organismi del passato, nel caso del carbone in particolare piante che vengono da periodi antichi, come ad esempio il carbonifero che prende il suo nome proprio dall'abbondanza di materiale vegetale carbonizzato in quell'epoca, che vengono riportati alla luce dopo essere stati sequestrati per molto tempo in questi depositi inerti dal punto di vista delle emissioni di carbonio in atmosfera, e in seguito alla combustione che ne viene fatta negli impianti di trasformazione del carbone e del petrolio in energia, o in altri utilizzi che comunque comportano combustioni come ad esempio quello dei motori utilizzati nei trasporti terrestri nella navigazione o nell'aviazione, rimessa in atmosfera sotto forma di gas serra in particolare di anidride carbonica.

Con questo meccanismo i trasporti e la produzione di energia con utilizzo di combustibili fossili diventano tra le principali fonti di emissioni di gas serra in atmosfera, insieme a molte altre che derivano dall'attività umana sul pianeta come la costruzione degli edifici, l'agricoltura, i processi industriali in genere, le attività commerciali eccetera. Si calcola che i trasporti rappresentano circa il 25% delle emissioni totali prodotte dall'uomo mentre l'energia la

produzione di energia rappresenta circa il 29% delle emissioni totali (fonte: EEA 2012). Non tutte le modalità di trasporto hanno lo stesso impatto in termini di emissioni in atmosfera; le più importanti sono il trasporto aereo, il trasporto di merci via terra con mezzi su gomma e il trasporto privato in auto; anche l'emissione causata dalle navi da carico, e negli ultimi anni da crociera, rappresenta un elemento importante nel contributo complessivo alle missioni.

Per quanto riguarda l'agricoltura essa è particolarmente rilevante nella produzione di metano, soprattutto nel settore dell'allevamento; l'allevamento sia intensivo, che in alcune aree del pianeta anche estensivo (pensiamo al Sud America), è una delle principali fonti di emissioni di gas metano a causa delle deiezioni di bovini e di suini, che vengono allevati per il consumo nei paesi più ricchi del mondo, ad esempio attraverso il diffuso consumo di carne nelle catene di ristoranti specializzate in questo tipo di con attività commerciale. Anche per il metano, come per la CO₂, (o forse in modo anche maggiore), l'attuale concentrazione in atmosfera è molto superiore a quella storica registrata gli scienziati con i metodi già descritti in precedenza per l'anidride carbonica.

Approfondimento 7.4. Il sistema ETS dell'Unione Europea

Il sistema ETS UE opera secondo il principio della limitazione e dello scambio delle emissioni. Viene fissato un tetto alla quantità totale di alcuni gas serra che possono essere emessi dagli impianti che rientrano nel sistema. Il tetto si riduce nel tempo di modo che le emissioni totali diminuiscono. Entro questo limite, le imprese ricevono o acquistano quote di emissione che, se necessario, possono scambiare. Possono anche acquistare quantità limitate di crediti internazionali da progetti di riduzione delle emissioni di tutto il mondo. La limitazione del numero totale garantisce che le quote disponibili abbiano un valore. Alla fine di ogni anno le società devono restituire un numero di quote sufficiente a coprire le loro emissioni se non vogliono subire pesanti multe. Se un'impresa riduce le proprie emissioni, può mantenere le quote inutilizzate per coprire il fabbisogno futuro, oppure venderle a un'altra impresa che ne sia a corto. Lo scambio crea flessibilità e garantisce che le riduzioni delle emissioni avvengano quando sono più convenienti. Un solido prezzo della CO₂ favorisce inoltre gli investimenti in tecnologie pulite e a basso rilascio di CO₂.

Il sistema riguarda i seguenti settori e gas e presta particolare attenzione alle emissioni delle quali è possibile effettuare misurazioni, relazioni e verifiche con un elevato grado di precisione:

- anidride carbonica (CO₂) derivante da produzione di energia elettrica e di calore;
- settori industriali ad alta intensità energetica, comprese raffinerie di petrolio, acciaierie e produzione di ferro, metalli, alluminio, cemento, calce, vetro, ceramica, pasta di legno, carta, cartone, acidi e prodotti chimici organici su larga scala;
- aviazione civile;
- ossido di azoto (N₂O) derivante dalla produzione di acido nitrico, adipico e gliossilico e gliossale;
- perfluorocarburi (PFC) derivanti dalla produzione di alluminio.

La partecipazione all'ETS UE è obbligatoria per le imprese che operano in questi settori, ma:

- in alcuni settori sono inclusi soltanto gli impianti al di sopra di una certa dimensione;
- alcuni impianti di dimensioni ridotte possono essere esclusi qualora le amministrazioni mettano in atto misure fiscali o di altro genere che ne riducano le emissioni di un quantitativo equivalente;
- nel settore dell'aviazione, fino al 31 dicembre 2023 il sistema ETS UE si applica unicamente ai voli tra aeroporti situati nello Spazio economico europeo (SEE).

Il sistema ETE UE è attivo in 31 paesi (i 28 dell'UE, più l'Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia), limita le emissioni prodotte da oltre 11.000 impianti ad alto consumo di energia (centrali energetiche e impianti industriali) e dalle compagnie aeree che collegano tali paesi ed interessa circa il 45% delle emissioni di gas a effetto serra dell'UE. Le emissioni degli impianti che partecipano al sistema stanno diminuendo come auspicato, di poco più del 5% rispetto all'inizio della attuale fase 3 del sistema (le precedenti fasi prevedevano tetti per nazione, oggi i tetti sono a livello dell'intera UE). Nel 2020 le emissioni dei settori disciplinati dal sistema saranno inferiori del 21% rispetto al 2005. Nel 2030, nel quadro del sistema modificato, saranno inferiori del 43%¹.

¹ https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_it

Approfondimento 7.5. I fondi per il Clima

a) Lo **Special Climate Change Fund** (SCCF) presso il GEF (*Global Environment Fund*)

Il Fondo speciale per i cambiamenti climatici (SCCF) è stato istituito presso il GEF (*Global Environment Fund*) in risposta agli orientamenti della Conferenza delle parti (COP7) a Marrakech nel 2001. Il GEF è il principale braccio finanziario globale sulle politiche ambientali, ed è gestito da un organismo internazionale autonomo (in precedenza era un ramo della Banca Mondiale). L'SCCF integra il Fondo dei paesi meno sviluppati (LDCF). A differenza del LDCF, il SCCF è aperto a tutti i paesi in via di sviluppo vulnerabili. Inoltre, finanzia una gamma più ampia di attività legate ai cambiamenti climatici. A partire dal 2017 lo SCCF ha un portafoglio di quasi 350 milioni di dollari USA in contributi volontari a sostegno di 77 progetti in 79 paesi. L'adattamento ai cambiamenti climatici è la massima priorità, ma l'SCCF finanzia anche, attraverso finestre di finanziamento separate, trasferimento di tecnologia e interventi di mitigazione in settori selezionati tra cui: energia, trasporti, industria, agricoltura, silvicoltura e gestione dei rifiuti; e diversificazione economica.

I paesi in via di sviluppo hanno bisogno di sostegno per l'adattamento in un'ampia varietà di settori. Le zone costiere del mondo sono altamente esposte e sensibili ai cambiamenti climatici e spesso mal equipaggiate per adattarsi. Le risorse infrastrutturali chiave, come strade, porti e catena di approvvigionamento energetico, sono vulnerabili. Il cambiamento climatico contribuisce all'onere globale della malattia e della morte prematura, in particolare tra i poveri delle città, le donne in gravidanza, i bambini e gli anziani, le società tradizionali, gli agricoltori di sussistenza e le popolazioni costiere. Ci si aspetta che eventi meteorologici estremi aumentino con il cambiamento climatico, aumentando la necessità di prepararsi e rispondere alle catastrofi, come siccità e inondazioni più intense.

b) l'**Adaptation Fund** (Fondo per l'Adattamento)

L'*Adaptation Fund* è un altro fondo gestito dal GEF, in particolare per le politiche sull'adattamento ai cambiamenti climatici. L'*Adaptation Fund* (AF) è stato istituito nel 2010 per finanziare progetti di adattamento al cambiamento climatico nei paesi in via di sviluppo che hanno ratificato il Protocollo di Kyoto e sono particolarmente vulnerabili agli effetti negativi dei cambiamenti climatici. Il Fondo è sostenuto da Italia, Belgio (Regione di Bruxelles-Capitale e di Vallonia), Germania, Spagna, Svezia. Dal 2015, l'Italia ha co-finanziato il fondo con 21 milioni di euro.

c) il **Green Climate Fund**

Alla COP 15 di Copenaghen del 2009 si era previsto un impegno finanziario da parte dei paesi industrializzati a favore dei PVS di 30 miliardi di dollari l'anno tra il 2010 e il 2012 e di 100 miliardi di dollari a partire dal 2020 (a beneficio del Fondo Verde per il clima, o *Green Climate Fund*, GCF) per favorire politiche di misure di adattamento ai cambiamenti climatici.

Il *Green Climate Fund* è poi stato stabilito nel 2010 durante la COP16 (sessione della Conferenza delle Parti della Convenzione) a Cancun, con un'attuale disponibilità di progetti finanziati per oltre 3 miliardi di dollari e impegni di finanziamento per 9,8 miliardi¹. Negli impegni di Parigi si parla di un target di finanziamenti per 100 miliardi di dollari – all'anno che avrebbero dovuto essere disponibili dal 2020.

Nel giugno 2020 l'Italia si è impegnata a versare entro il 2025 la somma totale di 350 Milioni di dollari per contribuire al fondo².

¹ <https://www.greenclimate.fund/how-we-work/resource-mobilization>

² <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/ca-italy-gcf1.pdf>

Approfondimento 7.6. *Le (fallite) trattative di Copenaghen*

Dopo otto bozze di testi e colloqui di un'intera giornata tra 115 leader mondiali, alla fine solo un accordo su un tavolo al quale sedevano Barack Obama e Wen Jiabao, il premier cinese, oltre a il premier indiano Manmohan Singh, il presidente del Brasile Inacio Lula da Silva e il presidente sudafricano Jacob Zuma, per mediare un accordo politico. Il cosiddetto accordo di Copenaghen "riconosce" il punto di vista scientifico per mantenere l'innalzamento della temperatura a non più di 2 °C, ma non contiene impegni per la riduzione delle emissioni per raggiungere tale obiettivo. I funzionari americani hanno definito l'accordo come un "accordo significativo", ma anche Obama ha dichiarato: *"Questo progresso non è abbastanza"* e: *"Abbiamo fatto molta strada, ma abbiamo ancora molto da fare"*. L'accordo finale è stato mediato tra Cina, Sudafrica, India, Brasile e Stati Uniti, con un processo non condiviso con tutti gli altri Stati, molti dei quali si lamentarono per le modalità con le quali si è arrivati alle decisioni finali della conferenza.

Gordon Brown, che come detto guidava il gruppo dei paesi che chiedevano impegni seri, salutò l'ultima notte di negoziati come un successo su cinque misure su sei. In una conferenza stampa tenutasi dopo lo scioglimento dei colloqui, Brown ha affermato che l'accordo è stato un "primo passo fondamentale" e ha ammesso che c'è ancora molto lavoro da fare per ottenere garanzie che diventerà un accordo giuridicamente vincolante. Ha rifiutato di chiamarla una conferenza "storica": *"Questo è il primo passo che stiamo facendo verso un futuro verde e a basse emissioni di carbonio per il mondo, passi che stiamo facendo insieme. Ma come tutti i primi passi, i passi sono difficili"*. Gordon Brown ha anche aggiunto: *"So che ciò di cui abbiamo davvero bisogno è un trattato giuridicamente vincolante il più rapidamente possibile"*¹.

Le conclusioni della COP15 hanno deluso, oltre che la Gran Bretagna, i paesi dell'Africa e altri paesi vulnerabili che avevano resistito a tagli più profondi delle emissioni per mantenere l'innalzamento della temperatura globale a 1,5 °C in questo secolo. Come ampiamente previsto, tutti i riferimenti a 1,5 °C nelle precedenti bozze preparatorie furono rimossi all'ultimo minuto, ma, cosa più sorprendente, anche l'obiettivo precedentemente definito durante le trattative precedenti di ridurre le emissioni globali di CO₂ dell'80% entro il 2050 è stato abbandonato.

La prima a dover "ingoiare il rospo" è proprio l'Unione Europea che tramite un portavoce fa sapere che l'accordo raggiunto *"È molto meno di quanto speravamo, ma un accordo è meglio di nessun accordo e mantiene vive le nostre speranze"*. Ed effettivamente l'Europa si era battuta durante tutto il vertice mettendo anche sul piatto della bilancia un aumento degli impegni a ridurre le emissioni entro il 2020 dal 20% al 30%. Anche il Presidente francese Sarkozy che dopo il discorso di Obama aveva ribadito la volontà di non accontentarsi di un'intesa "mediocre", alla fine si è dovuto arrendere all'evidenza anche se ci ha tenuto a precisare che *"la mancanza di numeri sui gas serra è un fallimento. Questo vertice ha dimostrato i limiti del sistema Onu, pari a quelli di una bolla di sapone"* sottolineando il ruolo negativo giocato dalla Cina con il suo rifiuto netto *"ad accettare l'idea di un organismo di controllo"* sugli impegni di riduzione e sull'utilizzo dei fondi. Ed è proprio la Cina è forse l'unico Paese veramente soddisfatto dell'accordo raggiunto, giudicato "positivo"².

¹ <https://www.theguardian.com/environment/2009/dec/18/copenhagen-deal>

² <https://www.greenme.it/approfondire/speciali/conferenza-di-copenaghen-2009-arriva-laccordo-qimperfet-toq/>

- Parte Terza -

L'ambiente nel diritto europeo

Approfondimento 9.1. Lo sviluppo dell'idea dell'Europa unita

Ma quale idea di Europa promuoveva il Manifesto? Un precedente documento, “*Pan-Europa*” scritto da Kalergi nel 1922, auspicava un'unione europea a guida tecnocratica¹, mentre invece il Manifesto di Ventotene del 1941 prefigurava la necessità per l'ideologia europeista di istituire una federazione europea dotata di un parlamento e di un governo democratico con poteri reali in alcuni settori fondamentali, come economia e politica estera. Il 27-28 agosto 1943 Altiero Spinelli e alcuni altri antifascisti, tra i quali Ernesto Rossi e Luciano Bolis, fondarono a Milano presso casa Rollier il Movimento Federalista Europeo, per rilanciare i principi contenuti nel Manifesto.

Nel Dopoguerra, anche su ispirazione del Manifesto di Ventotene, si iniziò a sviluppare l'idea di costituire delle istituzioni a livello sovranazionale sul territorio europeo. Per secoli infatti l'Europa fu teatro di frequenti e sanguinosi conflitti. Alcuni leader europei si convinsero quindi che l'unico modo per garantire una pace durevole tra i loro Paesi era quello di unirli economicamente e politicamente.

Nel secondo Dopoguerra poi la centralità europea della prima metà del secolo si sposta verso gli USA e l'URSS, principali nazioni uscite vittoriose dalla guerra, ma anche grandi potenze economiche, che divengono i nuovi protagonisti dell'equilibrio internazionale. A seguito della divisione della Germania in due zone, una sotto la sfera di influenza americana e occidentale, l'altra sotto l'egida dell'URSS, e dopo ancora con la costruzione del Muro di Berlino e della Cortina di Ferro, i Paesi dell'Europa si trovano divisi in due blocchi contrapposti sotto l'influenza delle superpotenze. Nel frattempo si dissolvono anche gli imperi coloniali delle ex grandi potenze europee, con un imponente quanto rapido processo di decolonizzazione: l'ultima a capitolare è la Francia, con la Guerra di Algeria che oppose tra il 1° novembre 1954 e il 19 marzo 1962 l'esercito francese e gli indipendentisti algerini guidati dal Fronte di Liberazione Nazionale (FLN, *Front de Libération Nationale*), e che portò alla fine all'indipendenza del paese nordafricano. Alla luce di questo mutato quadro geopolitico internazionale i Paesi europei si indirizzano verso una politica di collaborazione e lavorano a costruire istituzioni congiunte, nella prospettiva degli “Stati Uniti d'Europa” ipotizzati da Spinelli.

¹ Oggi Kalergi viene spesso citato a sproposito da complottisti e sovranisti come ideologo di un presunto quanto inesistente “Piano per islamizzare l'Europa”.

Approfondimento 9.2. Il Trattato di Roma e le Comunità Europee

Col Trattato di Roma del 1957 nasce l'Europa dei Sei, e vengono istituite la CEEA (EURATOM), la Comunità Europea dell'Energia Atomica, e la CEE, Comunità Economica Europea. La CEE (definita anche MEC – Mercato Comune Europeo) aveva l'obiettivo di realizzare un mercato unico generale, cioè di tutte le merci, servizi, persone e capitali, basato sul principio della concorrenza. Tra gli obiettivi generali della CEE ci sono tra l'altro:

- l'abolizione dei dazi e delle altre misure limitative degli scambi tra i paesi aderenti;
- l'adozione di misure dirette alla libera circolazione di beni, servizi, persone e capitali;
- l'armonizzazione delle normative nazionali;
- l'adozione di una politica comune nel campo agricolo e dei trasporti.

Tra le prime realizzazioni concrete della CEE ci furono la costituzione nel 1964 del FEOGA (Fondo di orientamento e garanzia agricola), con il quale i Paesi comunitari operano interventi congiunti a sostegno dell'agricoltura, e quindi nel 1966 il "Trattato di fusione degli esecutivi": la costituzione di un unico Consiglio dei ministri e un'unica Commissione per le tre Comunità (CECA, CEEA, CEE). Nel 1968 si arriva all'Unione doganale: abolizione dei dazi tra gli stati comunitari.

Approfondimento 9.3. L'Atto Unico Europeo (1986) e la Caduta del Muro di Berlino

A Lussemburgo viene modificato il trattato di Roma ed elaborato un Atto Unico Europeo, firmato all'Aia nel febbraio 1986, con l'obiettivo di costituire un Mercato Unico entro il 1993. Il Mercato Unico avrebbe dovuto essere uno spazio senza frontiere in cui è assicurata la libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali, con abolizione delle barriere fisiche (controlli su merci e cittadini comunitari), tecniche (differenze di fabbricazione, qualità e sicurezza dei prodotti), fiscali (diversità di trattamento fiscale su merci e capitali). Ma nel frattempo nello scenario geopolitico internazionale ed europeo avviene un altro atto sostanziale: la caduta del Muro di Berlino il 9 novembre 1989. Ciò ovviamente non poteva non influenzare le scelte della Comunità Europea. Il 7 febbraio 1992 avviene un altro passaggio fondamentale: Viene firmato a Maastricht il Trattato istitutivo dell'Unione Europea, che entrò in vigore il 1° novembre 1993. Il Trattato, elaborato durante il Consiglio Europeo del 9-11 dicembre 1991, chiude il processo di riunificazione tedesca con l'inserimento di questo evento storico nello scenario europeo, con la prospettiva di una moneta unica, che avrebbe dovuto realizzarsi alla fine del 1999. E si pone in un momento molto delicato in Europa, all'inizio del processo di dissolvimento della ex-Jugoslavia. In quel periodo il Presidente del Consiglio era Giulio Andreotti, che fu presente a Maastricht con il Ministro del Tesoro Guido Carli, e che pose la firma sul Trattato. Proprio in quei giorni iniziò il terremoto di Tangentopoli, che fece crollare la "Prima Repubblica". Il Ministro degli Esteri che rappresentò l'Italia nelle trattative che portarono al Trattato di Maastricht fu Gianni De Michelis, recentemente scomparso.

Il Trattato di Maastricht, un atto complesso che prevede molti aspetti della nuova organizzazione europea, ha come principali punti:

- L'istituzione dell'Unione Europea (UE), nella cui organizzazione sono ricondotte le precedenti CECA, EURATOM e CEE;
- Istituzione della Cittadinanza Europea,
- Impegno per una politica estera e di sicurezza comuni;
- Fissazione delle tappe per l'Unione Monetaria (BCE – Banca Centrale Europea e Moneta Unica);
- Introduzione del Principio di Sussidiarietà (nei settori che non sono di competenza esclusiva dell'Unione, questa può intervenire solo se gli Stati non sono in grado di realizzare, con le proprie forze gli obiettivi proposti)
- Allargamento delle competenze dell'Unione, rispetto a quelle precedenti, a vari settori, *tra i quali anche l'ambiente*: affari economici e monetari, agricoltura, ambiente, immigrazione, trasporti, fisco, occupazione, politica sociale, commercio, consumatori e salute, educazione e cultura, ricerca;

Il trattato, e le trattative tra gli stati partecipanti (12, e per un giorno 13 in quanto fu accettata il 30 settembre 1990 l'adesione alla CEE della DDR – La Repubblica Democratica Tedesca dopo la caduta del muro, che poi fu riunificata il 3 ottobre 1990 con la Repubblica Federale di Germania, attraverso il Trattato sull'unione monetaria, economica e sociale del 1° luglio 1990 e del "Tavolo 2-4" tra le due Germanie e le quattro potenze occupanti dai due lati del Muro) si basano sul concetto dei "Tre Pilastrini dell'UE":

- CEE/CECA/EURATOM;
- Politica estera e di sicurezza comune (PESC);
- Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale.

Approfondimento 9.4. *La mancata Costituzione Europea*

Il 4 ottobre 2003 inizia a Roma la Conferenza intergovernativa che dovrebbe approvare la Costituzione europea, ed il 29 ottobre 2004 a Roma, 47 anni dopo la sottoscrizione del Trattato di Roma si svolge la cerimonia della firma del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Nel giugno 2004 avvengono le elezioni del nuovo Parlamento Europeo di Strasburgo allargato a 25 membri: il numero dei seggi passa da 626 a 732. L'Europa pare avviata con decisione verso una unificazione politica, si incomincia a pensare agli Stati Uniti d'Europa.

Ma il processo di integrazione europea subisce un duro arresto. Nel maggio-giugno 2005 Francia e Paesi Bassi, con un Referendum popolare, dicono “no” alla Costituzione Europea. Fu una brusca frenata che raffreddò molto le velleità di chi iniziava a sperare in una “Europa dei Popoli” e a veder realizzato il sogno europeo di Spinelli. La Costituzione (composta da ben 448 articoli) fu ratificata solo da 28 Stati (tra i quali l'Italia, con L. 7 aprile 2005, n. 57), le ragioni dell'insuccesso dei referendum in Francia e Paesi Bassi, che pesarono moltissimo sul blocco del processo della Costituzione Europea, sono molteplici (Draetta, 2009).

Ai due referendum in Francia e Olanda seguì un “periodo di riflessione” dei leader europei, protrattosi per circa due anni. Con la Dichiarazione di Berlino del 25 marzo 2007, in occasione dei 50 anni dell'Europa unita, sottoscritta dalla cancelliera tedesca Angela Merkel e dall'allora premier italiano Romano Prodi, si esprimeva la volontà di sciogliere il nodo entro pochi mesi al fine di consentire l'entrata in vigore di un nuovo trattato nel 2009, anno delle elezioni del nuovo Parlamento europeo. Si svolse sotto la presidenza tedesca dell'Unione il vertice di Bruxelles tra il 21 e il 23 giugno 2007, nel quale si è arrivato ad un accordo sul nuovo “Trattato di riforma”. Nel 2007 si arrivò anche all'ingresso di altri due stati, Romania e Bulgaria, arrivando all'Europa a Ventisette.

Approfondimento 9.5. Documenti strategici comunitari per l'uso sostenibile delle risorse naturali

Con la *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo "Verso una strategia tematica per l'uso sostenibile delle risorse naturali"* [Bruxelles, 1.10.2003 COM (2003) 572 definitivo] si iniziano a delineare le attuali strategie comunitarie in materia di ambiente. La Comunicazione sottolinea come le risorse naturali comprendono sia le materie prime necessarie per la maggior parte delle attività umane e i diversi comparti ambientali, come aria, acqua e suolo che rendono possibile la vita sul nostro pianeta, e che l'oculata gestione dell'uso di queste risorse è alla base dello sviluppo sostenibile. Il documento richiama che questo aspetto è stato riconosciuto a livello internazionale, da ultimo al vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile (*World Summit on Sustainable Development - WSSD*), di Johannesburg (Rio+10, 2002), in particolare con l'affermazione nelle conclusioni che *"la protezione e la gestione delle risorse naturali alla base dello sviluppo economico e sociale sono obiettivi di portata globale e requisiti essenziali per lo sviluppo sostenibile"*¹

Nel marzo 2000 il Consiglio europeo si è proposto l'obiettivo di fare dell'UE *"l'economia fondata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale"*. Va ricordato che per rispettare l'agenda europea di Lisbona del marzo 2000 è ritenuto necessario un tasso di crescita del prodotto interno lordo (PIL) del 3%, e quindi una economia in crescita rischia di produrre una crescita anche nei consumi e nelle emissioni. Allora, come conciliare crescita economica e sostenibilità? Nella visione europea del documento del 2003 la risposta è la "dissociazione"². Con il miglioramento della produttività delle risorse, in futuro occorreranno minori risorse per unità di PIL. Dato però che i miglioramenti di produttività delle risorse non superano facilmente la crescita economica, vi è il rischio che aumentino ulteriormente gli impatti associati sull'ambiente. La protezione e gestione della base di risorse non può quindi basarsi unicamente su miglioramenti della loro produttività. Per questo motivo è stato auspicato di spezzare il nesso tra crescita economica e degrado ambientale (piano di attuazione del WSSD) e, a livello UE, nel Sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente che stabilisce tra i suoi obiettivi di "sganciare le pressioni ambientali dalla crescita economica", nell'ottica di un miglioramento generale dell'ambiente e di "ripristinare e sviluppare il funzionamento dei sistemi naturali".

La pubblicazione della COM (2003)572, come anche sottolineato nello stesso documento, segna la prima tappa nello sviluppo della strategia sulle risorse. Da questo punto di partenza, la strategia evolverà in un processo aperto e in collaborazione cui parteciperanno le istituzioni comunitarie e i soggetti interessati, pubblici e privati. Sulla base delle analisi sviluppate nella comunicazione, delle altre strategie tematiche e del risultato del processo di consultazione che seguì l'adozione della stessa, la Commissione propose successivamente una strategia comunitaria generale sull'uso sostenibile delle risorse naturali.

Tale documento è rappresentato dalla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni

¹ http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs/2309_planfinal.htm

² "Dissociazione" significa scindere un parametro da un altro. Esistono due serie di parametri che sono importanti nella comunicazione: la crescita economica contrapposta all'uso delle risorse e la crescita economica contrapposta agli impatti ambientali. Disassociare l'uso delle risorse dalla crescita economica può significare due cose: 1) l'economia cresce più rapidamente dell'uso delle risorse, mentre la quantità assoluta dell'input di risorse continua ad aumentare; 2) l'economia cresce mentre l'input totale di risorse rimane stabile o diminuisce.

“Strategia tematica per l’uso sostenibile delle risorse naturali” [Bruxelles, 21.12.2005 COM (2005) 670 definitivo]. I risultati attesi della concreta attuazione di questa strategia sono quelli di creare le condizioni per un migliore e più efficiente uso delle risorse, nonché gli incentivi necessari per passare a modi di produzione e di consumo più sostenibili. La previsione è di un impatto positivo sull’economia, soprattutto perché questi incentivi dovrebbero incoraggiare le imprese ad innovare e a diventare più competitive. L’obiettivo era di consentire inoltre ai responsabili politici di operare scelte strategiche sulla base di una migliore informazione e di fornire gli strumenti (indicatori, statistiche) necessari per misurare l’avanzamento della strategia. La valutazione di impatto che accompagna la comunicazione stabilisce una serie di opzioni e valuta sia l’impatto delle iniziative sopra citate sia l’impatto di azioni che non sono state ritenute appropriate.

La strategia è stata revisionata con la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - *“Integrare lo sviluppo sostenibile nelle politiche dell’UE: riesame 2009 della strategia dell’Unione europea per lo sviluppo sostenibile (COM/2009/0400 def)”*.

Approfondimento 9.6. La Strategia sulla Biodiversità per il 2030 e la Strategia “Farm to Fork”

La nuova **strategia sulla biodiversità** affronta le principali cause della perdita di biodiversità, come l'uso insostenibile della superficie terrestre e del mare, lo sfruttamento eccessivo delle risorse naturali, l'inquinamento e la diffusione di specie esotiche invasive. Al fine di riportare la biodiversità europea sulla via della ripresa entro il 2030, la Strategia definisce nuove modalità per attuare con maggior efficacia la normativa già in vigore, ma fissa anche nuovi obiettivi chiave tra cui: trasformare almeno il 30% della superficie terrestre e dell'ambiente marino d'Europa in zone protette gestite in modo efficace; ripristinare in tutta l'UE gli ecosistemi degradati che versano in condizioni precarie e ridurre le pressioni sulla biodiversità; creare le condizioni per un cambiamento profondo mettendo in moto un nuovo processo, finalizzato a migliorare la *governance* della biodiversità e a garantire che gli Stati membri integrino nelle politiche nazionali gli impegni delineati nella strategia.

Alcuni punti salienti della strategia sono:

- Lo sviluppo della Rete Natura 2000 (vedi capitolo successivo);
- Piano dell'UE di ripristino della natura: ripristinare gli ecosistemi terrestri e marini;
- Un nuovo quadro di *governance* per la biodiversità;
- Portare nell'agenda globale i temi della biodiversità come centrali.

La nuova strategia propone di elaborare un Piano UE di ripristino della natura di ampia portata, che contempli diverse misure concrete, tra le quali:

- Migliorare lo stato di conservazione o la tendenza alla conservazione per almeno il 30% degli habitat e delle specie UE il cui stato non sia soddisfacente.
- Recuperare almeno 25.000 km di fiumi a scorrimento libero.
- Arrestare e invertire il declino degli uccelli e degli insetti presenti sui terreni agricoli.
- Ridurre l'uso e i rischi dei pesticidi chimici in genere e del 50% l'uso dei pesticidi più pericolosi.
- Adibire almeno il 25% dei terreni agricoli all'agricoltura biologica e migliorare in modo significativo la diffusione delle pratiche agroecologiche.
- Ridurre le perdite dei nutrienti contenuti nei fertilizzanti di almeno il 50% e l'uso di fertilizzanti di almeno il 20%.
- Piantare almeno 3 miliardi di alberi, nel pieno rispetto dei principi ecologici, e proteggere le foreste primarie e antiche ancora esistenti.
- Ridurre del 50% il numero di specie della Lista rossa minacciate dalle specie esotiche invasive, attraverso una maggiore regolamentazione e gestione delle specie aliene invasive, tramite anche l'attuazione del Regolamento UE 1143/2014.

La strategia, scritta anche come risposta alla crisi del COVID-19, non dettaglia ulteriormente le modalità di attuazione, che saranno oggetto di successivi atti comunitari.

La strategia “**Dal produttore al consumatore**” consentirà di passare a un sistema alimentare dell'UE caratterizzato dalla sostenibilità, che salvaguarda la sicurezza alimentare ed assicura l'accesso a regimi alimentari sani provenienti da un pianeta sano, riducendone l'impronta ambientale e climatica e rafforzandone la resilienza, proteggendo la salute dei cittadini e garantendo il sostentamento degli operatori economici.

La strategia stabilisce i seguenti obiettivi concreti per trasformare il sistema alimentare dell'UE:

- Ridurre del 50% l'uso e il rischio dei pesticidi chimici, come pure l'uso dei pesticidi più pericolosi entro il 2030.

Le leggi della natura - *Approfondimenti*

- Ridurre le perdite di nutrienti di almeno il 50%, garantendo nel contempo che non si verifichi un deterioramento della fertilità del suolo; in tal modo l'uso dei fertilizzanti sarà ridotto di almeno il 20% entro il 2030;
- Ridurre del 50% le vendite di antimicrobici per gli animali da allevamento e per l'acquacoltura entro il 2030;
- Destinare almeno il 25% della superficie agricola all'agricoltura biologica entro il 2030.

Approfondimento 9.7. I contenuti del Settimo Programma Quadro sull'Ambiente

Con il Settimo Programma Quadro¹, che copre invece il periodo 2014-2020, l'UE si è prefissata di intensificare i propri sforzi tesi a proteggere il nostro capitale naturale, stimolare la crescita e l'innovazione a basse emissioni di carbonio ed efficienti nell'uso delle risorse e salvaguardare la salute e il benessere della popolazione, nel rispetto dei limiti naturali della Terra. Il programma stabilisce nove obiettivi prioritari e ciò che l'UE deve fare per conseguirli entro il 2020. Nell'ordine:

1. proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione;
2. trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva;
3. proteggere i cittadini dell'Unione da pressioni legate all'ambiente e da rischi per la salute e il benessere;
4. sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione dell'Unione in materia di ambiente migliorandone l'attuazione;
5. migliorare le basi di conoscenza e le basi scientifiche della politica ambientale dell'Unione;
6. garantire investimenti a sostegno delle politiche in materia di ambiente e clima e tener conto delle esternalità ambientali;
7. migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche;
8. migliorare la sostenibilità delle città dell'Unione;
9. aumentare l'efficacia dell'azione unionale nell'affrontare le sfide ambientali e climatiche a livello internazionale.

¹ <https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/lt.pdf>

BOX 9.8. Principali tipologie di atti normativi europei

Fonti primarie UE

Trattati: contengono le norme formali e sostanziali per il quadro del diritto comunitario, le basi giuridiche, i principi, le politiche, le istituzioni comunitarie, e la divisione delle competenze tra Unione e Stati membri.

Fonti derivate (secondarie)

Regolamenti: a portata generale, con valore *erga omnes* (non si rivolgono a destinatari individuabili a priori a categorie in astratto nel loro insieme); obbligatori in tutti i loro elementi; diretta applicabilità su tutto il territorio comunitario, in tutti gli Stati membri; non hanno bisogno di atti di recezione o attuazione da parte degli Stati.

Direttive: avvicinamento delle legislazioni, non sono direttamente applicabili tranne che nei casi esplicitamente previsti (diretta applicabilità: limiti e standards; divieti; informazione; consultazione); non hanno portata generale, sono diretti agli Stati; sono vincolanti per gli Stati membri, ma richiedono una norma o un provvedimento nazionale per il trasferimento nel diritto interno di ciascun paese membro dell'UE, il "recepimento" (la forma del recepimento è libera e può essere decisa in autonomia dagli Stati),

Decisioni: indirizzate ad uno o più soggetti sul territorio europeo; sono vincolanti in tutte le loro parti per coloro ai quali sono indirizzate (possono essere Stati membri, o persone fisiche o giuridiche); serve a regolamentare fatti concreti verso determinati destinatari.

Raccomandazioni e Pareri: non sono vincolanti e non fanno sorgere diritti e obblighi per il destinatario.

Atti atipici

Comunicazioni: strategie e posizioni della Commissione, strategie e disegno delle politiche nel dettaglio. Le Comunicazioni della Commissione possono essere informative, decisorie (nelle materie in cui la Commissione ha poteri discrezionali) o interpretative, attraverso le quali la Commissione rende noti diritti e obblighi provenienti dagli atti giurisprudenziali (Bini, 2003).

Approfondimento 9.9. I principi generale del diritto ambientale comunitario

I principi generali del diritto ambientale comunitario sono quasi gli stessi che troviamo nel diritto internazionale dell'ambiente (vedi § 8.1 e seguenti), integrati con alcuni principi generali dei Trattati che abbiamo discusso nel primo paragrafo di questo capitolo (vedi anche Rota, 2012):

- Qualità della vita (art. 2, CE¹);
- Concorrenza (art. 3, CE);
- Sviluppo sostenibile (Preambolo, art. 2, UE; artt. 2, 6 CE);
- Cooperazione internazionale (artt. 174, 177, CE).

Troviamo poi alcuni principi procedurali, alcuni dei quali abbiamo già incontrato, come:

- Sussidiarietà (art. 2, UE; art. 5, CE);
- Proporzionalità (art. 5, CE);
- Avvicinamento delle legislazioni (artt. 3, 95, CE);
- Poteri impliciti (art. 308, CE);
- Progresso scientifico e tecnologico (artt. 3, 95, CE);
- Integrazione tra politiche (artt. 3, 6 CE).

Infine, ci sono i principi ambientali veri e propri, già discussi altrove nel volume:

- Protezione ambientale (Preambolo, UE; artt. 2, 3, 95, 174, 176 CE);
- Principio di precauzione (art. 174, CE);
- Principio di prevenzione (art. 174, CE);
- Correzione alla fonte (art. 174, CE);
- Chi inquina paga (art. 174, CE).

¹ Trattato CE (versione consolidata Maastricht).

BOX 10.1. Il documento UE “Key Concepts”

L’attuazione dell’art. 7, paragrafo 4 della Direttiva Uccelli è stato oggetto nel 1994 la sentenza della Corte di giustizia nella causa C-435/9243, che ha concluso che durante questi periodi deve essere garantita la protezione completa delle specie cacciabili. Il comitato scientifico ORNIS che supporta la Commissione nell’attuazione della direttiva si è impegnato nell’elaborazione di un documento chiamato “Key Concept”, avviato dal 1998 per riconoscere la necessità di avere un’interpretazione più chiara dell’art. 7, paragrafo 4 e delle modalità di applicazione. Il documento contiene le date (in decenni – periodi di dieci giorni) del periodo riproduttivo e, per gli uccelli migratori, la migrazione prematrimoniale per ciascuna specie dell’Allegato II per Stato membro. Il documento finale “*Key Concepts of Article 7(4) of Directive 79/409/EEC*” (Concetti chiave dell’art. 7, paragrafo 4, della Direttiva 79/409/CEE), completato nel 2001, riguardava 15 Stati membri¹, ed è stato successivamente revisionato per aggiornarlo anche ad un numero più alto di paesi. L’attuazione della direttiva in materia di caccia è così complessa che la Commissione ha sviluppato uno specifico percorso di formazione in e-learning per approfondirne tutti gli aspetti legali². La Commissione Europea ha anche elaborato un voluminoso documento di “*Guida alla disciplina della caccia nell’ambito della Direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici – Direttiva ‘Uccelli selvatici’*”, che dà indicazioni specifiche su come gestire l’attività venatoria nel rispetto della normativa della direttiva.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1979L0409:20070101:IT:PDF>

² https://ec.europa.eu/environment/legal/law/it/protezione_della_natura.htm

Approfondimento 10.2. Sentenza Cass.Pen. Sez. III, 1° aprile 2014, n. 14950

In tale sentenza, facendo riferimento anche al sopra citato D.M. di annullamento della Deliberazione del Comitato Aree protette che inseriva le ZPS e i SIC nelle aree protette (poi a sua volta sospeso), si ribadiva che *“siccome l’art. 11, comma 3, lettera f), della legge 6 dicembre 1991, n. 394, vieta l’introduzione di armi all’interno dei parchi, ai quali devono essere equiparate, in forza della deliberazione 2 dicembre 1996 del soppresso Comitato per le aree naturali protette, sia le ZPS (Zone di protezione speciale) ai sensi della direttiva 79/409/CEE e sia le ZSC (Zone speciali di conservazione) ai sensi della direttiva 93/43/CEE, ne consegue come la caccia all’interno delle ZPS sia una condotta penalmente sanzionata ai sensi dell’art. 30 della legge 394 del 1991, essendo le ZPS, in forza dell’assimilazione ai parchi, sottoposte alla disciplina generale sulle aree protette. Deve pertanto essere ribadito il principio di diritto già enunciato da questa Sezione secondo il quale 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 ricomprende anche le zone umide, le zone di protezione speciale, le zone speciali di conservazione ed altre aree naturali protette”* (Sez. 3, 7 ottobre 2003, n. 44409, Natale, Rv. 226400).

Approfondimento 10.3. La Sentenza della Corte di Giustizia Europea sul caso “Marismas de Santoña”

Il caso “Marismas de Santoña” fu promosso dalla Commissione delle Comunità Europee con atto depositato nella cancelleria della Corte il 30 novembre 1990: “A norma dell’art. 169 del Trattato CEE, si è promosso un ricorso mirante a far constatare che, avendo omesso di adottare misure di manutenzione e di sistemazione conformi agli imperativi ecologici dell’ambiente e di ricostituzione dei biotopi distrutti nelle Marismas di Santoña, ubicate nella Comunità autonoma della Cantabria, di classificarle zone di tutela speciale e di adottare idonee misure per evitare l’inquinamento o il deterioramento dell’ambiente di detta regione, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi che gli incombono a norma degli artt. 3 e 4 della direttiva (CEE) del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, relativa alla conservazione degli uccelli selvatici (G.U. L 103, pag. 1; in prosieguo: la ‘direttiva’). Nello stabilire diversi importanti principi, la Corte di Giustizia specifica che gli artt. 3 e 4 della direttiva obbligano gli Stati membri a conservare, a mantenere e a ricostituire gli habitat in quanto tali, dato il loro valore ecologico. D’altra parte, emerge dal nono ‘considerando’ della direttiva che la preservazione, il mantenimento o la ricostituzione di una diversità e di una superficie sufficienti di habitat sono indispensabili per la conservazione di tutte le specie avicole. Gli obblighi incombenenti agli Stati membri in virtù degli artt. 3 e 4 della direttiva sussistono dunque ancor prima che si registri una diminuzione del numero di uccelli o che vi sia un effettivo rischio di estinzione di una specie protetta; le finalità di tutela delineate dalla direttiva, come sono configurate nel nono ‘considerando’, non potrebbero venir perseguite se gli Stati membri fossero vincolati dagli obblighi che scaturiscono dall’art. 4, n. 4, della direttiva, soltanto allorché è stata costituita formalmente una zona di protezione speciale; nel chiarire se sussistesse un obbligo di designazione come ZPS, la Corte di Giustizia precisa che gli Stati membri godono di un certo margine discrezionale per la scelta delle zone di protezione speciale, ma ciò non toglie che la classificazione di dette zone si opera secondo taluni criteri ornitologici, determinati dalla direttiva, come la presenza di uccelli elencati all’allegato I, da un lato, e la qualificazione di un habitat come zona umida, dall’altro.

A questo proposito è noto che le Marismas di Santoña costituiscono uno degli ecosistemi più importanti della penisola iberica per diversi uccelli acquatici. Infatti, la palude funge da sede di svernamento o di scalo a diversi uccelli nei loro spostamenti migratori dai paesi europei a quelli africani e alla stessa penisola iberica. Tra gli uccelli che si trovano in questa zona vi sono varie specie in via di estinzione, specie la spatola bianca, che si nutre e si riposa nelle Marismas di Santoña durante la sua migrazione. Inoltre, emerge dal fascicolo e dalle argomentazioni orali all’udienza che la zona in questione ospita regolarmente 19 specie elencate all’allegato I della direttiva, nonché almeno 14 specie di uccelli migratori. La classificazione delle Marismas di Santoña come riserva naturale, operata con la legge 27 marzo 1992, n. 6, non può considerarsi che risponda alle condizioni poste dalla direttiva, tanto per quel che riguarda l’estensione territoriale di detta zona, quanto per quel che riguarda il suo status giuridico di tutela. [...] Si deve dunque constatare che il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi che gli incombono in virtù dei nn. 1 e 2 dell’art. 4 della direttiva, giacché ha omesso di classificare le Marismas di Santoña come zona di protezione speciale”.

Ricordo il giorno nel quale arrivò al quartier generale della LIPU dagli uffici di Cambridge la notizia della storica sentenza sulle “Marismas” che poneva un obbligo diretto agli stati di conservazione dei siti importanti per gli uccelli, purché individuati come IBA, anche se ancora non istituiti come ZPS: pertanto, in molti Stati membri, compresa l’Italia, la maggior parte delle ZPS sono state designate proprio sulla base delle IBA. Ciò non toglie che le ZPS possano essere designate anche in aree dove non era stata precedentemente individuata un’IBA. Sulla

base di tale studio comunque l'Italia, e le altre nazioni europee, iniziarono ad individuare e designare le ZPS. In Italia l'elenco delle ZPS veniva approvato con il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 25 marzo 2005, recante "Elenco delle Zone di protezione speciale (ZPS) classificate ai sensi della direttiva 79/409/CEE".

Approfondimento 10.4. La Sentenza della Corte di Giustizia sulla mancata designazione delle ZPS. Causa C-378/01

La Commissione Europea, ritenendo che la Repubblica italiana fosse venuta meno a taluni obblighi derivanti dall'art. 4 della direttiva, con lettera 18 marzo 1994, invitava tale Stato membro a presentare le sue osservazioni al riguardo. In questa lettera la Commissione sottolineava, in particolare, che la Repubblica italiana non aveva ancora designato le ZPS idonee, per numero e per superficie, sia per le specie contemplate nell'allegato I della direttiva che per le altre specie migratrici che ritornano regolarmente in Italia. Secondo la Commissione, le autorità italiane avevano designato solo 74 ZPS, pari ad una superficie di circa ha 310 400 e, inoltre, 22 di queste 74 zone riguardavano territori che non costituivano aree importanti per l'avifauna. Inoltre, la Commissione addebitava alle dette autorità la mancata trasmissione di dati quantitativi appropriati per la maggior parte delle ZPS designate, con la conseguenza che essa non era in grado di effettuare tutte le verifiche necessarie né di procedere al coordinamento della rete di tali ZPS in Italia. Con varie lettere inviate alla Commissione tra il 21 novembre 1994 e il 15 maggio 1997, le autorità italiane informavano quest'ultima della designazione di un totale di 34 nuove ZPS e le trasmettevano i dati tecnici relativi alle stesse.

Considerando che le misure adottate dalla Repubblica italiana per conformarsi agli obblighi previsti dall'art. 4 della direttiva fossero ancora insufficienti, la Commissione, con lettera 18 agosto 1998, emetteva un parere motivato nel quale constatava, da un lato, che la classificazione come ZPS era ancora ampiamente insufficiente rispetto agli obblighi imposti dal detto art. 4 e, dall'altro, che non aveva ancora ricevuto comunicazione di tutta una serie di dati e informazioni relativi ad un gran numero di ZPS designate da tale Stato membro. La Commissione invitava quest'ultimo ad adottare i provvedimenti necessari per conformarsi a tale parere motivato entro due mesi dalla notifica del medesimo.

Tra il 19 novembre 1998 e il 9 agosto 2000 il governo italiano indirizzava alla Commissione varie comunicazioni, con le quali la informava delle nuove designazioni di ZPS e le trasmetteva una La Commissione, considerando che tali comunicazioni non le permettessero di concludere che la Repubblica italiana si fosse conformata agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 4 della direttiva, ha deciso di proporre il ricorso.

La Commissione per istruire il ricorso si fondava proprio sull'*Inventary of Important Bird Areas in the European Community* (Inventario delle aree importanti per l'avifauna nella Comunità europea), pubblicato nel 1989 (l'Inventario IBA 89'), per sostenere che la Repubblica italiana non avesse classificato in misura sufficiente come ZPS i territori più idonei, per numero e per superficie, alla conservazione delle specie di cui all'allegato I della direttiva e delle altre specie migratrici che ritornano regolarmente in Italia, venendo meno in tal modo agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 4, nn. 1 e 2, della stessa. Infatti, salvo prova scientifica contraria, i siti elencati nell'Inventario IBA 89 potrebbero essere considerati come territori essenziali per la conservazione delle specie menzionate nel detto allegato e delle altre specie migratrici. Di conseguenza, essi dovrebbero essere classificati come ZPS ai sensi della disposizione citata. Orbene, in base al detto Inventario, in Italia esisterebbero 164 aree importanti per l'avifauna, ricoprenti una superficie totale di ha 3 609 070. Le autorità italiane avrebbero classificato sino ad ora 336 siti come ZPS, cioè una superficie totale di ha 1 370 700. Secondo la Commissione, 194 di queste ZPS non coincidono, nemmeno in parte, con nessuna delle 164 aree importanti per l'avifauna elencate nell'Inventario IBA 89. Di conseguenza, un gran numero di siti enunciati in tale Inventario ed una superficie rilevante di questi dovrebbero ancora essere classificati come ZPS dalle autorità italiane affinché le disposizioni della direttiva siano rispettate.

Tra gli argomenti difensivi delle autorità italiane c'era quello di aver designato 269 ZPS, circostanza che costituisce un aumento della superficie di queste pari a ha 1 518 000. Nondimeno, la designazione di nuove ZPS sarebbe ancora in corso. Infine, il governo italiano precisa che, per aggiornare l'Inventario IBA 89, il Ministero dell'Ambiente, nel dicembre 2000, ha affidato alla Lega Italiana Protezione Uccelli il compito di rivedere l'elenco delle IBA situate nel territorio italiano.

La Corte di Giustizia ricordava che l'art. 4, nn. 1 e 2, della direttiva impone agli Stati membri di classificare come ZPS i territori rispondenti ai criteri ornitologici determinati da tali disposizioni (v., in tal senso, sentenza 2 agosto 1993, causa C-355/90, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-4221, punti 26, 27 e 32).

Il Ministero dell'Ambiente con il D.M. 3 aprile 2000 "Elenco delle zone di protezione speciale designate ai sensi della Direttiva 79/409/CEE e dei siti di importanza comunitaria proposti ai sensi della Direttiva 92/43/CEE", pubblicato nella G.U. 22 aprile 2000, n. 95, S.O., pubblicava l'elenco delle ZPS.

Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 2 ottobre 2001, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far constatare che la Repubblica italiana, non avendo classificato in misura sufficiente come zone di protezione speciale (in prosieguo: le "ZPS") i territori più idonei, per numero e per superficie, alla conservazione delle specie di cui all'allegato I della direttiva del Consiglio 2 aprile 1979, 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e successive modifiche, e delle altre specie migratrici che ritornano regolarmente in Italia, e non avendo comunicato alla Commissione tutte le informazioni opportune in merito alla maggior parte delle dette zone da essa classificate, è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù dell'art. 4, nn. 1-3, della predetta direttiva.

La Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea segnalò ufficialmente la sentenza con nota n. 15191 del 22 dicembre 2004, avente ad oggetto "Procedura d'infrazione 1993/2165 ex art. 228 Trattato: sentenza della Corte di giustizia nella causa C-378/01 Designazione di nuove ZPS". Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio inviò alle Regioni la nota del 14.1.2005 DPN/VD/2005/632 avente ad oggetto "Esecuzione della Sentenza di condanna 20 marzo 2003, causa C-378/01, per insufficiente classificazione di nuove ZPS in attuazione della Direttiva 79/409. Parere motivato", con la quale il Ministero comunicava che, qualora, le Amministrazioni regionali non avessero provveduto entro il termine fissato dalla Commissione Europea (22.02.2005) a nuove classificazioni di Z.P.S., "la prevista sanzione pecuniaria potrà essere dell'ordine di almeno 100.000,00 euro al giorno da attuarsi attraverso il taglio di finanziamenti europei" (metodo di calcolo delle penalità precisato nella G.U. CE n. C63 del 28 febbraio 1997).

Dopo vari ulteriori solleciti, e la designazione di nuove ZPS da parte delle Regioni, l'elenco fu ampliato con il Decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 5 luglio 2007 recante "Elenco delle Zone di Protezione Speciale (ZPS) classificate ai sensi della Direttiva 79/409/CEE"; e successivamente con il Decreto 19 giugno 2009 Elenco delle Zone di protezione speciale (ZPS) classificate ai sensi della Direttiva 79/409/CEE (G.U. Serie Generale n. 157 del 09 luglio 2009). Con il Decreto 8 agosto 2014 "Abrogazione del decreto 19 giugno 2009 e contestuale pubblicazione dell'Elenco delle ZPS nel sito internet del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del Mare" (G.U. n. 217 del 18.9.2014) si provvedeva a quanto indicato.

Approfondimento 10.5. Il Progetto Bioitaly del Ministero dell'Ambiente

In Italia il censimento dei siti è stato diretto dal Ministero dell'Ambiente, Servizio Conservazione della Natura e affidato nel 1994 alle regioni che si sono avvalse dell'attività delle Università e centri di ricerca locali. Il coordinamento delle attività è stato affidato all'E-NEA, che attraverso una società privata ha curato l'informatizzazione dell'intero database geografico di tutte le aree relative ai biotopi censiti a livello nazionale su commissione dell'E-NEA. Successivamente l'informazione relativa alla localizzazione dei siti è stata completata con l'inserimento dei dati alfanumerici relativi agli aspetti amministrativi e naturalistici. Il Ministero ha inteso ampliare l'occasione della Rete Natura 2000 per censire anche i Siti di Interesse Nazionale (SIN) e i Siti di Interesse Regionale (SIR), cioè quei siti che contengono habitat e specie ritenuti importanti a livello locale dalla nostra comunità scientifica, pur non essendo presenti nelle liste degli allegati della direttiva. Tuttavia, il Ministero, ritenendo che i valori naturali dell'Italia siano stati poco rappresentati negli allegati, ha inviato alla DG XI (Ambiente) della Commissione Europea una proposta di integrazione che se accolta avrebbe permesso la riclassificazione come SIC (Siti di Importanza Comunitaria) la quasi totalità dei SIN. Il Programma Bioitaly ha inteso inoltre completare la raccolta di dati, che era rimasta incompleta, di un precedente programma comunitario, il Corine Biotopes, che andava a integrare con dati naturalistici il sistema geografico informativo della Comunità Europea. La realizzazione del GIS Bioitaly si è svolta in tre fasi:

1. acquisizione dei dati
2. editing e normalizzazione dei dati
3. elaborazione dei dati

Nel lavoro sono stati acquisiti tutti i dati relativi alla cartografia di base ed alla cartografia tematica, nonché i dati relativi alle aree di interesse ai fini dello studio. I dati raccolti presentavano una grande eterogeneità di formato, riconducibili comunque alle seguenti tipologie:

- Carte tematiche dei singoli biotopi in formato cartaceo, a diverse scale;
- Carte tematiche in formato digitale dei singoli biotopi, in diversi formati vettoriali;
- Cartografia IGM di tutto il territorio nazionale in formato *raster*;
- Fotografie e diapositive dei biotopi;
- Dati alfanumerici.

Il progetto Bioitaly si è concluso nel dicembre 1998, con l'acquisizione dei dati relativi ai biotopi siciliani. I dati prodotti hanno consentito all'Italia di ottemperare, eccezionalmente prima tra gli altri paesi europei, agli adempimenti della Direttiva 42/92/CEE (Castorina e Martimucci, 2000).

Approfondimento 10.6. Gli Obiettivi del Programma LIFE

Il programma LIFE persegue diversi obiettivi generali:

- a) contribuire al passaggio a un'economia efficiente in termini di risorse, con minori emissioni di carbonio e resiliente ai cambiamenti climatici, contribuire alla protezione e al miglioramento della qualità dell'ambiente e all'interruzione e all'inversione del processo di perdita di biodiversità, compresi il sostegno alla rete Natura 2000 e il contrasto al degrado degli ecosistemi;
- b) migliorare lo sviluppo, l'attuazione e l'applicazione della politica e della legislazione ambientale e climatica dell'Unione, e catalizzare e promuovere l'integrazione e la diffusione degli obiettivi ambientali e climatici nelle altre politiche dell'Unione e nella pratica nel settore pubblico e privato, anche attraverso l'aumento della loro capacità;
- c) sostenere maggiormente la *governance* ambientale e in materia di clima a tutti i livelli, compresa una maggiore partecipazione della società civile, delle ONG e degli attori locali;
- d) sostenere l'attuazione del Settimo programma d'azione per l'ambiente.

Nel perseguire tali obiettivi, il programma LIFE contribuisce allo sviluppo sostenibile e al raggiungimento degli obiettivi e alle finalità della strategia Europa 2020 e delle strategie e dei piani pertinenti dell'Unione in materia di ambiente e di clima. Il programma LIFE ha due sottoprogrammi:

- il Sottoprogramma Ambiente;
- il Sottoprogramma Azione per il Clima.

Il Programma LIFE è finanziato per il periodo 2015-2020 per circa 3,5 miliardi di Euro, corrispondente al 0,318% dell'importo complessivo degli stanziamenti d'impegno. Di questi 2.592.491.250 EUR sono destinati al sottoprogramma per l'Ambiente.

Il sottoprogramma Ambiente prevede tre settori di azione prioritari:

- a) Ambiente e uso efficiente delle risorse;
- b) Natura e biodiversità;
- c) *Governance* e informazione in materia ambientale.

Ovviamente quello maggiormente orientato alla gestione delle specie e degli habitat e dei siti della Rete Natura 2000 di cui si dirà successivamente è il settore di azione "Natura e biodiversità".

Gli obiettivi specifici del sottoprogramma Ambiente nel settore prioritario "Natura e biodiversità" sono in particolare:

- contribuire allo sviluppo e all'attuazione della politica e della legislazione dell'Unione in materia di natura e di biodiversità, compresa la strategia dell'Unione per la biodiversità fino al 2020, la Direttiva 92/43/CEE e la Direttiva 2009/147/CE, in particolare attraverso l'applicazione, lo sviluppo, la sperimentazione e la dimostrazione di approcci, buone pratiche e soluzioni;
- sostenere l'ulteriore sviluppo, l'attuazione e la gestione della rete Natura 2000 istituita dall'art. 3 della Direttiva 92/43/CEE, con particolare riguardo all'applicazione, allo sviluppo, alla sperimentazione e alla dimostrazione degli approcci integrati per l'attuazione del quadro di azione prioritaria elaborata a norma dell'art. 8 di detta direttiva;
- migliorare la base di conoscenze per lo sviluppo, l'attuazione, la stima, il monitoraggio e la valutazione della politica e della legislazione ambientale dell'Unione in materia di natura e biodiversità, e per la valutazione e il monitoraggio dei fattori, delle pressioni e delle risposte che esercitano un impatto sulla natura e sulla biodiversità all'interno e all'esterno dell'Unione.

- Parte Quarta -

**L'attuale quadro normativo nazionale
sulla tutela dell'ambiente**

Approfondimento 11.1. I lavori della Commissione Franceschini su Paesaggio e Ambiente

Nella “Dichiarazione di principio” della Commissione si legge: *“Riconoscere al patrimonio storico, archeologico, artistico e paesistico, un preminente valore di civiltà, assoluto, universale e non transeunte, tale da caratterizzarlo come patrimonio dell’umanità di cui ogni possessore singolo, ogni Paese, ogni generazione debbono considerarsi soltanto depositari, e quindi responsabili di fronte alla società, a tutto il mondo civile e alle generazioni future. Da ciò consegue: in ordine ai doveri dello Stato, un impegno incondizionato di provvedere con tutti i mezzi necessari alla sua salvaguardia e alla sua valorizzazione; in ordine al possesso e al godimento, una concreta applicazione del concetto di bene comune, attraverso il controllo delle pubbliche autorità e la subordinazione dei diritti e degli interessi privati alle esigenze della sua conservazione, del suo incremento, del suo libero studio e del suo generale godimento; in ordine al metodo e alla struttura degli strumenti di tutela e di valorizzazione, una chiara delimitazione dei fini e dei mezzi, e pertanto una decisa priorità degli aspetti scientifici e culturali. [...] La coscienza dei valori supremi ed insostituibili del patrimonio storico, archeologico, artistico e paesistico deve essere presente a ciascun cittadino, come elemento della sua educazione civica e come dovere umano, costituendo un impegno di condotta che è condizione essenziale perché le leggi di tutela e, in generale, l’azione pubblica in materia conseguano efficacemente il loro fine”*.

Approfondimento 11.2. La visione di Astengo sui beni ambientali

Nel “Capo I – Il Paesaggio naturale” Astengo sostiene che *“l’esame delle condizioni attuali di tutela e di valorizzazione dei beni culturali ambientali conviene che prenda le mosse dalla situazione dell’ambiente naturale, fisico ed ecologico”*, precisando che *“è pur sempre in questo primordiale supporto che la civiltà umana continua, infatti ad essere ancorata con stretti rapporti, anche se, nelle modificazioni via via da essa operate in modo irreversibile [...] molte delle originarie caratteristiche fisiche delle primitive simbiosi sono state nel corso dei secoli profondamente alterate, con la scomparsa di innumerevoli specie di animali e vegetali e con la progressiva riduzione di altre in ristrette aree di sopravvivenza”*. E in questo ragionamento introduce, alla luce dei quattro millenni trascorsi di “processo di umanizzazione dell’ambiente naturale”, il concetto di “paesaggio umanizzato”: *“perseguendo queste finalità economiche e sociali la civiltà umana ha largamente addomesticato l’ambiente, trasformando la natura in ‘paesaggio umanizzato’ e strutturato; la stessa esigenza insopprimibile della stabilità dei rapporti aveva condotto alla scoperta di limiti e di regole nei rapporti di ‘buon vicinato’ e di stretta simbiosi con quelle porzioni di territorio che continuavano a rimanere ad uno stato assai vicino a quello primordiale: monti, selve, corsi d’acqua, laghi e coste marine”*. È chiara in questa visione l’approccio totalmente antropocentrico, con una contrapposizione tra “natura primordiale” e “paesaggio umanizzato”, molto simile a quella proposta da Fulco Pratesi nella sua *Storia della Natura d’Italia* già citato. In coerenza con questa visione, è l’esame del ruolo delle aree protette, allora rappresentate dai soli quattro parchi nazionali e dalle allora nascenti riserve naturali: *“Tropo esigui, mal protetti e scarsamente sovvenzionati, i quattro parchi nazionali sono stati infatti più volte oggetto di giustificati allarmi per la sussistenza dei biotipi [sic] e per l’aggressione lottizzatrice nelle aree di proprietà privata incluse nei due parchi degli Abruzzi e del Circeo. [...] Nel secondo ‘si pesca, si caccia, si sfrutta il bosco, si introducono animali esotici al solo scopo di poterli abbattere, si introducono nuove essenze, si fanno strade, si lottizza, si costruiscono case...”*. La soluzione, per Astengo, è che *“una più severa disciplina deve pertanto essere prevista, con una nuova legge organica che consenta un definitivo assestamento del regime dei quattro parchi, con la creazione di aree esterne di ‘preparco’ opportunamente disciplinate a mo’ di filtro, con totale demanializzazione delle aree protette, con chiare specificazioni sulle finalità da conseguire e con adeguati mezzi per conseguire e, al contempo, avvii alla creazione di nuove aree di riserva naturale. Appare infatti pacifico che l’ambiente naturale residuo di elevato interesse naturalistico può ancora essere protetto da aggressioni, guasti e distruzioni, in due modi fondamentali: escludendo alcune aree da qualsiasi utilizzazione, e cioè creando riserve integrali, o disciplinando in modo preciso e corretto l’uso del suolo nei territori ad elevato interesse ambientale”*.

È interessante che Astengo sottolinea che *“è quanto si proponeva la L. 29 giugno 1939, n. 1497 sulla protezione delle bellezze naturali e panoramiche”*, facendo riferimento in particolare al paragrafo 1 dell’art. 1 che include negli oggetti della legge *“le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale e singolarità geologica”*. Le aree protette sarebbero quindi una “appendice applicativa” della legge sulle bellezze naturali e panoramiche, come una delle categorie di “oggetti” da tutelare. Come vedremo questa concezione è stata nei decenni ampiamente superata, anche se sopravvive forse ancora in chi guarda il territorio dal punto di vista solo dei “beni culturali ambientali”. Lo stesso Astengo però sottolinea l’insufficienza dell’approccio della L. 1497/39, dicendo che *“dal 1939 al 1966 il diritto-dovere dell’assoggettamento pratico di cose immobili aventi cospicui caratteri di bellezza naturale o singolarità geologica, è stato esercitato solo qualche decina di volte”*. Le cause di questo insuccesso vengono individuate nella composizione delle Commissioni Provinciali che dovrebbero

attribuire il vincolo, composte soprattutto in maggioranza da rappresentanti interessati delle categorie economiche, arrivando alla conclusione che “il mancato funzionamento della legge del '39 per quanto concerne specificamente la formazione degli elenchi delle bellezze naturali e delle singolarità geologiche e la loro protezione con il decreto di vincolo, costituisce quindi un problema aperto ed un punto di partenza nella revisione legislativa ed amministrativa dell'intera materia”. Vedremo che questi “difetti di origine” sono stati un limite forte per queste politiche, anche dopo le correzioni poste nel 1985 con la legge Galasso, e fanno parte della riflessione che propongo alla fine del presente volume.

La riflessione di Astengo sviluppa l'idea che la pianificazione urbanistica e paesistica possa essere la soluzione all'interno delle norme allora vigenti (e per quanto applicate). I Piani Territoriali Paesistici, già previsti dalla L. 1497/39, mostravano comunque anch'essi degli evidenti limiti¹.

Il ragionamento di Astengo si sviluppa quindi su un ruolo possibile di una nuova pianificazione urbanistica e paesistica (nel senso dei vincoli), anche se “è per lo meno necessario avvertire che dagli strumenti operativi istituiti dalla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 non sono scaturite, salvo alcune limitate eccezioni, proposte valide di protezione dell'ambiente naturale”. Ma “maggiori prospettive si stanno aprendo, nel campo della pianificazione urbanistica e per quanto attiene alla difesa della natura e dell'ambiente, ad opera degli studi di pianificazione a livello comprensoriale: di aree cioè sufficientemente ampie, comprendenti quindi più comuni, in cui gli interventi possano essere organicamente progettati, attuati e diretti con unità di intenti”. Nel Capo II Astengo si sofferma infine sul concetto di “paesaggio umanizzato”, utilizzando come riferimento principale il citato lavoro di Sereni *Storia del paesaggio agrario italiano*, che era uscito nel 1961. E quindi su una serie di proposte, dopo aver dettagliatamente esaminato la situazione (disastrosa) urbanistica italiana del Dopoguerra, parlando già allora apertamente di fallimento dell'urbanistica, basate sull'idea di “concetto unitario di ambiente civile inteso come manifestazione culturale coerente della presenza umana”.

¹ “Né maggior fortuna hanno avuto, ai fini specifici della protezione dell'ambiente naturale, l'inserimento di queste nella categoria delle ‘bellezze panoramiche considerate come quadri naturali’, di cui al punto 4) dell'art. 1 della legge, e la conseguente redazione di piani territoriali paesistici, istituiti dall'art. 5 della legge per le vaste località incluse nei relativi elenchi. In realtà in questo settore il numero dei decreti emessi è assai più rilevante. Senonché, la maggior parte delle aree assoggettate a vincolo e quindi a P.T.P., sono costituite da complessi urbani di interesse storico o ambientale inseriti in un quadro ambientale che solo in piccola parte è rimasto allo stato naturale [...] e assai più raramente si tratta specificamente di ambienti naturali (Portofino, ecc.)”. E aggiunge “in questo capitolo l'accento si limita all' ‘ambiente naturale’. Ma non si può, intanto, non rilevare che la tutela paesistica dell'ambiente naturale, attraverso il controllo delle Soprintendenze ai Monumenti, e dei P.T.P. è stata, molto spesso, mantenuta in termini ambigui di possibili, anche se limitati, interventi edificatori, e che rarissime sono le aree naturali, che dal P.T.P. siano state dichiarate esplicitamente inedificabili [in corsivo nell'originale] e da mantenere allo ‘stato dei luoghi’, e cioè siano state implicitamente assimilate a ‘riserva naturale[...]’. Ed anche là dove i P.T.P. sono giunti a delimitare ambienti naturali dichiarati inedificabili in modo assoluto, il vincolo ha inevitabilmente agito in senso puramente passivo, senza cioè interventi attivi di tutela (un corpo di guardie e stanziamenti per la manutenzione dei sentieri, la protezione della fauna, ecc.): gli ambienti naturali vincolati sono stati semplicemente abbandonati a sé stessi” (Astengo, *op. cit.*).

Approfondimento 11.3.

Come ricordò il Relatore della legge di conversione per l'VIII Commissione della Camera dei Deputati, Filippo Fiandrotti, *“il decreto Galasso era un provvedimento atteso e promesso da parte del Governo e della classe politica nel suo complesso. Già durante la discussione della legge sul condono edilizio, infatti, le forze politiche avevano richiesto che fosse emanata una normativa a tutela del paesaggio, la cui esigenza era apparsa con grande evidenza durante l'esame del provvedimento sul condono, alla luce dell'emergere dei dissesti determinatisi a danno del patrimonio naturale del nostro paese. In considerazione di ciò, il Governo si era impegnato ad emanare un provvedimento per venire incontro alle richieste dei gruppi parlamentari, anche al fine di evitare che l'iter della legge sul condono fosse ritardato dalla presentazione di emendamenti concernenti norme sulla tutela dell'ambiente. Il decreto Galasso, tuttavia, più che costituire un mero adempimento del Governo, ha rappresentato, a mio giudizio, l'attuazione di un punto fondamentale del programma governativo, forse posto in non sufficiente evidenza dalle dichiarazioni programmatiche ed altrettanto insufficientemente additato alla sensibilità della pubblica opinione, delle forze politiche e dei mass-media. [...] Questo consenso di fondo, tuttavia, non ha impedito che fossero sollevate eccezioni al decreto Galasso, non tanto per il suo contenuto, quanto piuttosto per la sua forma, la competenza, i rapporti fra l'autorità amministrativa centrale e le regioni, dotate, in base al decreto del Presidente della Repubblica n. 616, di larghissima autonomia e competenza nella materia. E quindi si è avuto il ricorso al TAR del Lazio, che ha emesso una sentenza, da tutti ben conosciuta, che costituisce la ragione giuridica immediata dell'adozione del decreto-legge oggi al nostro esame”*.

Approfondimento 12.1 Alcune vicende di Piani Territoriali Paesistici

Un esempio di concreta applicazione della norma sui Piani Territoriali Paesistici (e dei relativi problemi) è quello della Regione Lazio: in questa regione la Pianificazione paesistica e la tutela dei beni e delle aree sottoposte a vincolo paesistico sono state regolate dalla legge regionale L.R. n. 24/98 che ha introdotto il criterio della tutela omogenea, sull'intero territorio regionale, delle aree e dei beni previsti dalla legge Galasso n. 431/85 e di quelli dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi della legge 1497/39, da perseguire anche attraverso la redazione di un nuovo strumento di pianificazione che è il Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR). Con la L.R. n. 24/98 sono stati contestualmente approvati i Piani Territoriali Paesistici (PTP) in precedenza adottati limitatamente alle aree ed ai beni dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi della 1497/39 (Decreti Ministeriali e provvedimenti regionali) e a quelli sottoposti a vincolo paesistico ai sensi dell'art. 1 della L. n. 431/85: fasce costiere marine, fasce costiere lacuali, corsi delle acque pubbliche, montagne sopra i 1.200 m.t. s.l.m., parchi e riserve naturali, aree boscate, aree delle università agrarie e di uso civico, zone umide, aree di interesse archeologico.

Ad esempio per il territorio del Parco Nazionale del Circeo (Tallone, 2009), vigevano fino all'approvazione del PTPR (o del Piano del Parco) due PTP: il Piano Territoriale Paesistico n. 13 Terracina, Ceprano, Fondi (Norma di adozione: Deliberazione di Giunta Regionale 2280/87; Norma di approvazione: LR 24/98)¹, e il Piano Territoriale Paesistico n. 10 Latina (Norma di adozione: DGR 2277/87; Norma di approvazione: LR 24/98), che prevedevano anche aree di tutela assoluta. Questi piani, elaborati negli anni '80, si caratterizzavano per una stesura semplice ed efficace, con norme chiare ed evidenti alla lettura. Il fatto che riguardassero ciascuno delle aree omogenee di territorio rendeva piuttosto semplice la comprensione degli obiettivi e, soprattutto, l'attuazione dei vincoli e delle indicazioni progettuali che comunque contenevano, quasi di stampo anglosassone.

Ben più complesso come contenuti, lettura e come percorso di approvazione e discussione il nuovo PTPR, il cui iter è durato moltissimi anni, essendo stato avviato appunto nel 1998 e concluso, apparentemente nel 2019, ma ora soggetto ad una impugnativa del MiBACT per una presunta violazione del Codice. Il Piano previsto nel 1998 veniva adottato solo dopo otto anni con la D.G.R. n. 556 del 25 luglio 2006² e con D.G.R. n. 1025 del 21 dicembre 2007³ (B.U.R.L. n. 6 del 14.2.2008, S.O. n. 14).

A seguito dell'adozione del PTPR sono poi stati necessari una lunga serie di passaggi correlati con le osservazioni pervenute al Piano, che hanno incluso anche una intesa con il MiBACT come previsto dal Codice, il "*Verbale di condivisione dei contenuti del Piano Paesaggistico della Regione Lazio, adottato con DGR n. 556 e 1025 del 2007, come modificato e integrato a seguito del lavoro istruttorio svolto congiuntamente, in attuazione protocollo d'Intesa tra Regione Lazio e Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo per la tutela e la valorizzazione del paesaggio laziale, ai fini della prosecuzione dell'iter di approvazione del piano paesaggistico*", sottoscritto in data 16 dicembre 2015, con il quale il Comitato tecnico

¹ http://www.regione.lazio.it/binary/rl_urbanistica/tbl_contenuti/PTP13terracinacepranofondi.1160662500.pdf

² D.G.R. n. 556 del 25 luglio 2006 "Adozione del Piano territoriale paesistico regionale, ai sensi degli articoli 21, 22 e 23 della legge regionale 6 luglio 1998, n. 24 [...] ed in ottemperanza agli articoli 135, 143 e 156 del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137) e s.m., in coerenza con quanto indicato nell'art. 36-*quater*, c. 1-*quater*, della legge regionale 24/98".

³ D.G.R. n. 1025 del 21 dicembre 2007 "Modificazione, integrazione e rettifica della D.G.R. n. 556 del 25.7.2007".

congiunto istituito con il protocollo d'intesa di cui sopra ha portato a termine le proprie attività raggiungendo la condivisione dei contenuti del PTPR.

Dopo una lunga discussione di merito, con la Delibera del Consiglio Regionale del Lazio n. 5 del 2 agosto 2019, è stato completato il procedimento di approvazione del Piano Territoriale Paesistico Regionale, pubblicato (solo sei mesi dopo) sul BURL n. 13 del 13 febbraio 2020. Sembrava finita (21 anni dopo la L. 24 del 1998), ma il MiBACT ha impugnato il piano poco dopo, nell'aprile 2020, per presunte violazioni delle competenze statali in materia di tutela paesistica, ed in particolare per il mancato rispetto da parte della Regione Lazio dei contenuti dell'intesa sottoscritta tra le due istituzioni¹. Il piano territoriale paesistico come strumento, a parte tutte le vicende della "crisi dell'urbanistica" (qualcuno parla anche di "fallimento dell'urbanistica"), paga i limiti strutturali che hanno questi progetti con velleità di regolare interi territori, sempre più ampi, non essendo però in grado di anticipare l'evoluzione del territorio, e a volte neanche di seguirla.

¹ Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in Cancelleria il 17 aprile 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri). Ambiente – Paesaggio – Deliberazione del Consiglio regionale della Regione Lazio 2 agosto 2019, n. 5, recante "Piano territoriale paesistico regionale (PTPR)" – Denunciata assunzione unilaterale del provvedimento, senza il coinvolgimento dell'Amministrazione statale – Istanza di sospensione. – Deliberazione del Consiglio regionale della Regione Lazio del 2 agosto 2019, n. 5" (G.U. 1a Serie Speciale – Corte Costituzionale n. 19 del 6 maggio 2020).

Approfondimento 13.1. Riferimenti normativi dettagliati per la conservazione di ecosistemi e specie

- la legge quadro sulle aree protette n. 394/91 copre la componente "Ecosistemi" delle tre definite dalla Convenzione sulla Diversità Biologica di Rio 1992 (diversità degli Ecosistemi, diversità delle Specie, diversità Genetica intraspecifica);
- la L. 157/92 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio" (GURI n. 46 del 25 febbraio 1992, S.O. n. 41) copre la componente "specie", con riferimento alla sola fauna selvatica omeoterma (Mammiferi e Uccelli); vedi paragrafo successivo;
- in supporto alla due norme precedenti, a tutela dell'insieme delle altre specie e degli ecosistemi al di fuori delle aree protette nazionali, nel 1997 venne anche il D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, "Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche" (S.O. alla GURI n. 248 del 23 ottobre 1997), concernente l'attuazione della Direttiva Habitat. Tale D.P.R. venne poi modificato, su richiesta della Comunità Europea che non lo riteneva pienamente adeguato ad attuare la direttiva, con il D.P.R. 12 marzo 2003, n. 120. In riferimento al D.P.R. n. 357/97, con D.M. 3 aprile 2000 (G.U. 22 aprile 2000, n. 95, S.O.), corretto con avviso pubblicato nella G.U. 6 giugno 2000, n. 130, è stato approvato l'elenco delle zone di protezione speciale designate ai sensi della Direttiva 79/409/CEE e dei siti di importanza comunitaria proposti ai sensi della Direttiva 92/43/CEE;
- inoltre, per quanto riguarda la tutela degli ecosistemi marini, richiamiamo la L. 31 dicembre 1982, n. 979 "Disposizioni per la difesa del mare" (GURI n. 16 del 18 gennaio 1983, S.O.) che "attua la politica intesa alla protezione dell'ambiente marino ed alla prevenzione di effetti dannosi alle risorse del mare" (art. 1); al Titolo V "Riserve marine" la legge prevede l'istituzione di riserve naturali marine "con particolare riguardo alla flora e alla fauna marine e costiere e per l'importanza scientifica, ecologica, culturale, educativa ed economica che rivestono"; tale legge attua gli impegni di cui alla Convenzione di Barcellona del 16 febbraio 1976 (vedi § 4.6). Per quanto riguarda i Cetacei richiamiamo la L. 10 novembre 1997, n. 408 "Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione per la regolamentazione della caccia alle balene, con annesso, fatta a Washington il 2 dicembre 1946, ed al Protocollo relativo, fatto a Washington il 19 novembre 1956, e loro esecuzione" pubblicata nella G.U. n. 279 del 29 novembre 1997 (S.O. n. 238), della quale si è parlato nel § 3.5, e l'Accordo sul Santuario dei Cetacei;
- Per quanto riguarda gli ecosistemi e le specie delle acque interne viene in soccorso il Sezione II "Tutela delle acque dall'inquinamento" del D.Lgs. n. 152/06 "Testo Unico dell'Ambiente", che all'art. 84 "Acque idonee alla vita dei pesci" prevede che "le regioni effettuano la designazione delle acque dolci che richiedono protezione o miglioramento per esser idonee alla vita dei pesci. Ai fini di tale designazione sono privilegiati:
 - i corsi d'acqua che attraversano il territorio di parchi nazionali e riserve naturali dello Stato nonché di parchi e riserve naturali regionali;
 - i laghi naturali ed artificiali, gli stagni ed altri corpi idrici, situati nei predetti ambiti territoriali;
 - le acque dolci superficiali comprese nelle zone umide dichiarate "di importanza internazionale" ai sensi della convenzione di Ramsar del 2 febbraio 1971, resa esecutiva con il D.P.R. 13 marzo 1976, n. 448, sulla protezione

delle zone umide, nonché quelle comprese nelle “oasi di protezione della fauna”, istituite dalle regioni e province autonome ai sensi della L. 11 febbraio 1992, n. 157;

- le acque dolci superficiali che, ancorché non comprese nelle precedenti categorie, presentino un rilevante interesse scientifico, naturalistico, ambientale e produttivo in quanto costituenti habitat di specie animali o vegetali rare o in via di estinzione, oppure in quanto sede di complessi ecosistemi acquatici meritevoli di conservazione o, altresì, sede di antiche e tradizionali forme di produzione ittica che presentino un elevato grado di sostenibilità ecologica ed economica”. Al successivo art. 85 vengono previste le modalità per l'accertamento della qualità delle acque idonee alla vita dei pesci; tale normativa nazionale è stata approvata in attuazione della Direttiva Europea 2000/60/CEE “Direttiva Quadro Acque”¹.

¹ <https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/wfd/it.pdf>

Approfondimento 13.2. La Sezione Ambiente del “Progetto 80”

La sezione “Ambiente” dell'appendice al rapporto è corredata da tre cartogrammi. I tre “cartogrammi”, in scala 1:5.000.000 (all'incirca un formato A4), sono posti alla fine della trattazione di ognuna delle tre parti del testo relative ai macro-temi beni naturalistici e culturali, sistemi metropolitani, rete dei trasporti. Il primo cartogramma è riferito alle “risorse del territorio a carattere naturalistico e storico artistico” ed è il risultato della sovrapposizione tra una carta morfologica, una carta dei centri archeologici e storico-artistici, e una carta dei beni naturalistici da tutelare e valorizzare con l'istituzione di parchi e riserve naturali. Il secondo cartogramma è dedicato alla questione urbana ed è l'esito della sovrapposizione tra una carta degli insediamenti, una carta dei “sistemi metropolitani” e una del “sistema dei flussi di trasporto”. Il terzo cartogramma rappresenta il “diagramma dei flussi globali di trasporti su ferrovia strada e autostrada” aggiornato al 1965. Come riporta Renzoni, nel testo del Progetto '80 si denuncia che: “[I parchi nazionali] sono soltanto 4 (tre montani e uno costiero) e il loro emergere come minuscoli isolotti da un mare come quello rappresentato dalle aree che presentano un notevole interesse paesistico [...] fornisce una prima indicazione macroscopica del rapporto squilibrato tra risorse culturali e loro utilizzazione”¹. Nelle proposte del Progetto '80 si prevede un insieme di interventi principali tra i quali “la creazione di un sistema di aree caratterizzate da accentuata presenza di valori paesistici (“da utilizzare per la realizzazione di sistemi integrati di attrezzature turistiche del tempo libero e di parchi metropolitani e per la definizione di itinerari turistici specializzati”), di un sistema di parchi nazionali e di riserve naturalistiche (“corrispondenti alle emergenze paesistiche più significative e costituibili in unità bioclimatiche di notevole consistenza dimensionale”) e di un sistema di specchi d'acqua per la navigazione da diporto (“comprendenti porzioni notevolmente significative di superfici marine, per andamento e paesaggio costiero e subacqueo, e di lagune, fiumi navigabili e laghi”). L'aspetto più innovativo è legato alla proposta di creazione di 82 nuovi parchi² (tra parchi nazionali e riserve naturalistiche), la “costituzione di un grande sistema di parchi nazionali costieri”³.

Giorgio Ruffolo, nell'intervista nel volume di Cristina Renzoni, ricorda come poi a lui sia “toccato il compito come ministro dell'ambiente – e quindi vent'anni dopo, come Alexandre Dumas – di realizzare una parte del Progetto '80, per esempio nelle due leggi fondamentali: una quella dei parchi e delle aree protette per un'area molto ampia corrispondente alla percentuale di protezione che era stata indicata dall'OCSE già fin da allora, e l'altra la legge sui bacini fluviali, che individua questi grandi assenti territoriali che sono i bacini idrografici. Quindi non è vero che sia stato tuo ‘un libro dei sogni’, è una sciocchezza dirlo: è stata una esperienza che in qualche modo ha fertilizzato la legislazione italiana in molte direzioni”⁴. In effetti, scorrendo l'elenco delle aree individuate dal Progetto '80, molte sono poi diventate parchi nazionali o parchi regionali.

¹ MBPE, CP 1971, vol. I, p. 103 in Renzoni C., *op. cit.*

² In realtà nell'elenco del Progetto '80 nella versione del 1969 sono inserite 86 aree.

³ Renzoni C., 2012, *op. cit.*

⁴ Renzoni C., 2012, *op. cit.*

Approfondimento 13.3. *Gli Organi dell'Ente Parco secondo la L. n. 394/91 e s.m.i.*

Gli organi dell'Ente Parco sono:

- il Presidente;
- il Consiglio direttivo;
- la Giunta esecutiva;
- il Collegio dei revisori dei conti;
- la Comunità del parco.

Il **Presidente** è nominato con decreto del Ministro dell'ambiente, d'intesa con i presidenti delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano nel cui territorio ricada in tutto o in parte il parco nazionale. Il Presidente ha la legale rappresentanza dell'Ente parco, ne coordina l'attività, esplica le funzioni che gli sono delegate dal Consiglio direttivo, adotta i provvedimenti urgenti ed indifferibili che sottopone alla ratifica del Consiglio direttivo nella seduta successiva.

Il **Consiglio Direttivo** è formato dal Presidente e da otto componenti nominati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. I componenti del Consiglio Direttivo sono individuati tra esperti particolarmente qualificati in materia di aree protette e biodiversità, secondo le seguenti modalità:

- a) quattro, su designazione della Comunità del parco (vedi successivamente);
- b) uno, su designazione delle associazioni di protezione ambientale individuate ai sensi dell'art. 13 della L. 8 luglio 1986, n. 349;
- c) uno, su designazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- d) uno, su designazione del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali;
- e) uno, su designazione dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

È da notare che in precedenza i componenti erano 12, e che sono stati "tagliati" per motivi di risparmio nel 2013 (D.P.R. n. 73 del 16 aprile 2013); in particolare quelli (erano 2) del comma "e" erano scelti "su designazione dell'Accademia nazionale dei Lincei, della Società botanica italiana, dell'Unione zoologica italiana, del Consiglio nazionale delle ricerche e delle Università degli studi con sede nelle province nei cui territori ricade il parco". In questo caso si è persa una rappresentanza del mondo scientifico esteso, per privilegiare la 'burocrazia scientifica' dell'ISPRA, a mio parere con una diminuzione della capacità di rappresentanza effettiva nel sistema.

Approfondimento 13.4. *Il clima delle conferenze strategiche su biodiversità, clima e parchi*

Avendo avuto l'occasione di partecipare a questi appuntamenti organizzati dal Ministero dell'Ambiente fin dall'inizio, ricordo lo spirito pionieristico e anche la soddisfazione che si respirava nel corso della Prima Conferenza sulle aree protette, quando l'uscente Direttore Generale del Servizio Conservazione Natura del Ministero, il compianto Ing. Bruno Agricola (prematamente scomparso), fu circondato dall'affetto ed anche dalla riconoscenza – nonostante tutte le discussioni che c'erano state – del gruppo della Segreteria Tecnica Aree Protette che sotto i dicasteri di Valdo Spini ed Edo Ronchi (con le parentesi del Matteoli I e Baratta) diede una poderosa spinta tra il 1993-94 (anno cruciale, con l'emanazione di molti dei D.M. e D.P.R. istitutivi) e il 2000 all'avvio dell'attuazione della legge quadro. Nella prima conferenza si fece un punto sull'avvio dei nuovi parchi nazionali, ormai avviato, e sulle prospettive del sistema che entrava nella sua fase più articolata.

Nella Seconda Conferenza per le Aree Protette, come fu scritto nel Documento Conclusivo *“ha testimoniato la maturità ed il rilievo che la politica delle Aree naturali protette ha ormai raggiunto nel nostro Paese, ed ha evidenziato come la realtà delle Aree protette in Italia sia sana e vitale, orientata a qualificare ed a coniugare i processi di sviluppo economico delle Comunità locali con le esigenze e le opportunità di protezione e di conservazione delle risorse naturali valorizzando gli aspetti della tradizione e della cultura materiale ad esse strettamente interconnessi”*. Rilevante che la Seconda Conferenza fosse celebrata sotto il Governo Berlusconi I, Ministro Altero Matteoli, facendo comprendere come la politica delle aree protette, da sempre ritenuta “di sinistra” o “ambientalista” poteva diventare una politica generale di interesse per l'intero territorio e da qualunque prospettiva politica fosse guardato.

Durante la Prima Conferenza sul Clima, tema che il Ministro e leader dei Verdi Alfonso Pecoraro Scanio preferì durante al suo mandato a quello delle aree protette o della biodiversità, si tenne comunque anche una sessione sulle aree protette, alla quale ebbi l'onore e la fortuna di partecipare in rappresentanza della LIPU-BirdLife Italia, insieme a scienziati del livello di Riccardo Valentini (membro italiano dell'IPCC), per discutere di quale potesse essere il ruolo delle aree protette anche nel campo dell'adattamento ai cambiamenti climatici. Le aree protette in quel contesto fecero capire di poter svolgere servizi più ampi rispetto a quelli per i quali tradizionalmente erano considerate.

Infine, altro momento importante fu la Prima Conferenza Nazionale sulla Biodiversità nella quale si diede il via alla prima Strategia Nazionale in attuazione della CBD, di questo evento si è dato conto in altra parte del volume (vedi § 6.1.2). Anche qui si parlò di aree protette, ma come di uno degli elementi del sistema di conservazione della biodiversità, in una prospettiva corretta, ma che non permise di approfondire le questioni istituzionali relative alla crisi ormai incipiente di parchi nazionali e regionali.

Dopo la conferenza del 2010 ci fu una certa attenzione all'attuazione dei documenti strategici internazionali sulle aree protette come il *Programme of Work* (PoW) dell'IUCN, di cui si è detto nel § 6.3. Il limite però delle politiche dell'ultimo decennio è stato a mio parere proprio la perdita progressiva ma inesorabile di spazi di partecipazione e condivisione nella discussione delle politiche, e della *governance* del sistema, con un progressivo ingessamento e burocratizzazione al quale non è estraneo ovviamente il progressivo avare della crisi della politica e la “digitalizzazione” della comunicazione. Ma i social non possono sostituire i momenti di confronto e di condivisione, come erano le Conferenze Nazionali, e da anni in molti ci stiamo chiedendo quando vedremo la Terza Conferenza delle Aree Naturali Protette.

Approfondimento 14.1. *L'iter del D.Lgs. n. 152/2006*

Come rileva Di Martino (2006), *“l'iter della riforma è stato a dir poco travagliato: in attuazione della delega parlamentare, l'Esecutivo ha istituito una Commissione di 24 esperti – scelti tra docenti universitari, dirigenti di istituti pubblici di ricerca ed esperti, personalità di comprovata competenza nei settori e nelle materie oggetto dei provvedimenti da assumere – con il compito di riformulare in modo razionale ed efficace l'estesa (e, talora, contraddittoria) normativa ecologica. In esito ai propri lavori, la Commissione ministeriale ha quindi elaborato cinque testi unici, inerenti rispettivamente alle procedure di valutazione ambientale, alla difesa del suolo, alla gestione dei rifiuti, all'inquinamento atmosferico ed al danno ambientale. Nella seduta del 18 novembre 2005, il Governo, riuniti i cinque predetti testi unici in un unitario schema di decreto legislativo, ha trasmesso quest'ultimo alle competenti Commissioni parlamentari, per i prescritti pareri: il testo, riveduto alla luce delle osservazioni formulate dagli organismi parlamentari, è stato definitivamente deliberato nella seduta del Consiglio dei ministri del 10 febbraio scorso. Ma non basta: ancora in sede di promulgazione, il Presidente della Repubblica ha richiesto all'Esecutivo ulteriori chiarimenti al decreto legislativo in commento, ottenuti i quali ha quindi proceduto alla prescritta promulgazione del testo”*.

Approfondimento 14.2. L'ISPRA e l'ENEA

L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale, ISPRA, è stato istituito con la L. 133/2008 di conversione, con modificazioni, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112. È ente pubblico di ricerca, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia tecnica, scientifica, organizzativa, finanziaria, gestionale, amministrativa, patrimoniale e contabile. L'ISPRA è sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Il Ministro si avvale dell'Istituto nell'esercizio delle proprie attribuzioni, impartendo le direttive generali per il perseguimento dei compiti istituzionali. Fermo restando lo svolgimento dei compiti, servizi e attività assegnati all'Istituto ai sensi della legislazione vigente, nell'ambito delle già menzionate direttive sono altresì indicate le priorità relative agli ulteriori compiti, al fine del prioritario svolgimento delle funzioni di supporto al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. L'ISPRA è nato sulle ceneri di tre precedenti strutture: l'APAT (Agenzia per la Protezione Ambientale e il Territorio), che univa la ancora precedente ANPA (Agenzia Nazionale di Protezione Ambientale) e i Servizi Tecnici Nazionali in precedenza presso la Presidenza del Consiglio, l'ICRAM (Istituto Centrale di Ricerca sull'Ambiente Marino) e l'INFS (Istituto Nazionale Fauna Selvatica). Sulla G.U. n. 179 del 3 agosto 2010 è stato pubblicato il Decreto 21 maggio 2010, n. 123 del Ministero dell'Ambiente e per la Tutela del Territorio e del Mare col Regolamento dell'ISPRA. Lo statuto dell'ISPRA è stato approvato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con decreto del 27 novembre 2013. Con la L. 28 giugno 2016, n. 132 *“Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale”* sono state introdotte ulteriori modifiche, e creato il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, con assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica. Il sistema ISPRA-ARPA è articolato in tutte le Regioni e Province autonome, ed è una realtà molto complessa che può contare su una notevole struttura e personale.

L'Ente per le nuove tecnologie e l'ambiente – ENEA, è stato riordinato con L. 6 luglio 2002; in seguito la L. 99 del 23 luglio 2009 affida all'ENEA – *“Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile”* attività finalizzate alla ricerca e all'innovazione tecnologica nonché alla prestazione di servizi avanzati nei settori dell'energia, con particolare riguardo al settore nucleare e dello sviluppo economico sostenibile. L'Agenzia è impegnata numerosi settori quali Efficienza energetica, Fonti rinnovabili, Ambiente e clima, Sicurezza e salute, Nuove tecnologie, Ricerca di Sistema Elettrico e dispone di competenze multidisciplinari ad ampio spettro e di una consolidata esperienza nella gestione di progetti complessi.

Approfondimento 14.3. La verifica ad assoggettabilità a VIA

La verifica di assoggettabilità a VIA dei progetti (“*screening*”), regolamentata dall’art. 19 del D.Lgs. n. 152/2006, ha la finalità di valutare se un progetto determina potenziali impatti ambientali significativi e negativi e deve essere quindi sottoposto al procedimento di VIA. Sono sottoposti alla procedura di verifica di assoggettabilità a VIA di competenza statale:

- i progetti elencati nell’allegato II-*bis* alla Parte Seconda del D.Lgs. n. 152/2006;
- i progetti elencati nell’allegato II alla Parte Seconda del D.Lgs. n. 152/2006, che servono esclusivamente o essenzialmente per lo sviluppo ed il collaudo di nuovi metodi o prodotti e non sono utilizzati per più di due anni;
- le modifiche o le estensioni dei progetti elencati negli allegati II o II-*bis*, alla parte seconda del D.Lgs. n. 152/2006, la cui realizzazione può generare potenziali impatti ambientali significativi e negativi, ad eccezione delle modifiche o estensioni che risultino conformi agli eventuali valori limite stabiliti nell’allegato II.

La richiesta di assoggettabilità va accompagnata da uno studio preliminare ambientale in formato elettronico, redatto in conformità a quanto contenuto nell’allegato IV-*bis* alla parte seconda del decreto. Dopo varie fasi, di questo è prevista la pubblicazione sul sito internet della relativa documentazione, e chiunque abbia interesse può presentare le proprie osservazioni all’autorità competente in merito allo studio preliminare ambientale e alla documentazione allegata. La verifica di assoggettabilità ha un proprio procedimento che in questa sede si sorvola nei dettagli. Al termine della verifica, sulla base anche delle osservazioni pervenute, l’Autorità decide se il progetto vada o meno sottoposto alla procedura di VIA vera e propria.

Approfondimento 14.4. *I contenuti dello studio di impatto ambientale*

Lo studio di impatto ambientale è predisposto dal proponente secondo le indicazioni e i contenuti di cui all'allegato VII alla parte seconda del decreto, sulla base del parere espresso dall'autorità competente a seguito della fase di consultazione sulla definizione dei contenuti, qualora attivata.

- descrizione del progetto;
- una descrizione delle principali alternative prese in esame dal proponente, compresa l'alternativa zero, con indicazione delle principali ragioni della scelta, sotto il profilo dell'impatto ambientale, e la motivazione della scelta progettuale, sotto il profilo dell'impatto ambientale, con una descrizione delle alternative prese in esame e loro comparazione con il progetto presentato;
- una descrizione delle componenti dell'ambiente potenzialmente soggette ad un impatto importante del progetto proposto, con particolare riferimento alla popolazione, alla fauna e alla flora, al suolo, all'acqua, all'aria, ai fattori climatici, ai beni materiali, compreso il patrimonio architettonico e archeologico, nonché il patrimonio agroalimentare, al paesaggio e all'interazione tra questi vari fattori;
- una descrizione dei probabili impatti rilevanti (diretti ed eventualmente indiretti, secondari, cumulativi, a breve, medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi) del progetto proposto sull'ambiente;
- una descrizione delle misure previste per evitare, ridurre e se possibile compensare rilevanti impatti negativi del progetto sull'ambiente.
- una descrizione delle misure previste per il monitoraggio;
- la descrizione degli elementi culturali e paesaggistici eventualmente presenti, dell'impatto su di essi delle trasformazioni proposte e delle misure di mitigazione e compensazione necessarie;
- un riassunto non tecnico delle informazioni trasmesse sulla base dei numeri precedenti;
- un sommario delle eventuali difficoltà (lacune tecniche o mancanza di conoscenze) incontrate dal proponente nella raccolta dei dati richiesti e nella previsione degli impatti.

Approfondimento 14.5.

La Sezione I riguarda le norme in materia di **difesa del suolo e lotta alla desertificazione**, le cui disposizioni sono volte ad assicurare la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione. Come la precedente L. 183/89 concetto centrale è quello di bacino idrografico: il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o delta. Gli interventi in attuazione della legge vengono definiti per ogni distretto idrografico e bacino idrografico, tramite i "piani di bacino".

Per "difesa del suolo" si intende, secondo la legge, il complesso delle azioni ed attività riferibili alla tutela e salvaguardia del territorio, dei fiumi, dei canali e collettori, degli specchi lacuali, delle lagune, della fascia costiera, delle acque sotterranee, nonché del territorio a questi connessi, aventi le finalità di ridurre il rischio idraulico, stabilizzare i fenomeni di dissesto geologico, ottimizzare l'uso e la gestione del patrimonio idrico, valorizzare le caratteristiche ambientali e paesaggistiche collegate.

In termini di competenze, sono previsti degli organismi interministeriali, ma le competenze principali sono del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio che esercita le funzioni e i compiti spettanti allo Stato nelle materie disciplinate dalla sezione, ferme restando le competenze istituzionali del Servizio nazionale di protezione civile. Una serie di altre funzioni è esercitata dall'APAT (oggi ISPRA). Molto importante è il ruolo delle regioni, che ferme restando le attività da queste svolte nell'ambito delle competenze del Servizio nazionale di protezione civile, ove occorra d'intesa tra loro, esercitano le funzioni e i compiti ad esse spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate e nel rispetto delle attribuzioni statali, ed in particolare ai piani di tutela, alla gestione dei progetti di intervento, ecc.

Edizioni ETS

Palazzo Rucconi - Lungarno Mediceo, 16, I-56127 Pisa

info@edizioniets.com - www.edizioniets.com

Finito di stampare nel mese di gennaio 2021