

## IL DIRITTO DELLA BIODIVERSITÀ. CONSIDERAZIONI SU UN RECENTE LIBRO

DI MONICA DELSIGNORE

Quasi due secoli fa un grande giurista tedesco, Rudolf von Jhering, scriveva che la legge è il prodotto di quei pochi che comprendono la realtà e guardano lontano; proseguiva osservando che a quei pochi spetta il compito di trascinare con sé i tanti che vedono solo ciò che hanno davanti ai loro occhi. Non è esattamente così, Jhering era un inguaribile ottimista. Raramente infatti la legge è il prodotto di chi guarda lontano: di solito è il prodotto di interessi e di gruppi che affermano obiettivi immediati o occasionali, con lo scopo di mantenere e incrementare le proprie posizioni di privilegio all'interno di un assetto sociale.

Tuttavia, c'è un'area del diritto, a Jhering ignota perché inesistente due secoli fa, che si avvicina a questa visione: è il diritto dell'ambiente. Il sostegno alle leggi in materia ambientale è stato, nel corso dei decenni appena trascorsi (insieme alle leggi sui diritti umani), il prodotto di quei pochi che, a livello nazionale e internazionale, hanno saputo guardare lontano e perseguire l'interesse generale, quasi sempre contrapponendosi agli interessi di breve periodo.

Un ottimo esempio è offerto dalla normativa di tutela della biodiversità, faticosamente avviata dapprima a livello internazionale (prendendo come data di partenza la Convenzione di Ramsar del 1971) e poi nell'Unione europea. Manca una apposita legge in Italia; tornerò su questo punto.

Ebbene, il libro dal quale muove questo scritto, **Il diritto della biodiversità. Fondamenti e sfide** (a cura di Luca Belviso, Monica Delsignore, Alfredo Marra, Scilla Vernile), pubblicato da Editoriale scientifica nel 2025 è uno strumento unico e insostituibile per la conoscenza di tutti gli aspetti nei quali il diritto della biodiversità attualmente si articola. Alcuni dati: è suddiviso in 38 capitoli, ciascuno dedicato a un saggio; i capitoli sono inseriti in tre parti, generale, speciale e diritto comparato; e in quattro sezioni: alle due sezioni richiamate nel sottotitolo, Fondamenti e Sfide, si aggiungono le sezioni Aree protette ed Esperienze straniere. Complessivamente oltre 700 pagine.

Tutti i saggi offrono al lettore spunti di interesse e suggerimenti di approfondimento nell'argomento trattato. Mi soffermerò su quelli maggiormente collegati ai miei interessi passati e presenti. Ed è questa la ragione per la quale questo scritto, più che una recensione, è un insieme delle considerazioni e riflessioni che il volume mi ha suscitato.

La sezione dedicata ai Fondamenti è costituita da nove saggi.

il saggio di Valaguzza tratta del rapporto fra scienza e diritto dell'ambiente, un tema che sta alla base della specificità di questa disciplina, determinandone le caratteristiche. Questo rapporto spiega perché il diritto dell'ambiente non è fatto solo di norme: poco capisce di questa disciplina chi conosca solo le leggi, se non sia in grado di collocarle nel loro contesto scientifico. È un aspetto che spiega anche la sovrabbondanza e la instabilità delle norme del diritto ambientale: cambia la realtà per le innovazioni tecnologiche che richiedono nuovi interventi di disciplina e di regolazione dell'impatto sull'ambiente; cambiano e si accrescono le conoscenze nelle varie discipline scientifiche che coinvolgono l'ambiente, con conseguente necessità di una costante revisione delle regole o con l'adozione di nuove normative. È il caso della biodiversità: ricerche e approfondimenti compiuti nel corso dei decenni trascorsi hanno man mano modificato e affinato la percezione del fenomeno, evidenziando aspetti e problemi prima sconosciuti o non adeguatamente valutati. il rapporto tra la

scienza e il diritto dell'ambiente è stato affrontato dal documento che ha dato occasione a questo volume, il Regolamento dell'Unione europea sul ripristino della natura (approvato dal Consiglio europeo dopo molte controversie e con il voto contrario dell'Italia e di alcuni altri paesi, entrato in vigore nell'agosto del 2024).

Molto interessanti sono i saggi di Marra, di De Nuccio e Fracchia e di Vaccari che da diverse angolazioni si soffermano sulla nuova formulazione dell'art.9 della Costituzione.

Marra osserva che l'affidamento della tutela della biodiversità direttamente alla Repubblica (la stessa espressione utilizzata per lo sviluppo della cultura e del paesaggio nello stesso articolo, e poi della tutela della famiglia e della salute negli articoli successivi) comporta anche per la biodiversità un obbligo per tutte le Amministrazioni di perseguirla senza necessità di intermediazioni legislative.

De Nuccio e Fracchia esaminano il rapporto tra tutela della biodiversità e la valorizzazione dei servizi ecosistemici al fine di garantire uno sviluppo sostenibile. A questo tema si collega direttamente, nel settore seguente, la sfida posta dall'adozione delle strategie di circolarità oggetto del saggio di Scilla Vernillo: una sfida che impone di sviluppare le potenzialità offerte dalla bioeconomia, una disciplina che negli ultimi anni ha avuto un'enorme espansione ed è divenuta uno dei cardini della politica economica europea per lo sviluppo sostenibile e il contenimento del cambiamento climatico (questa è la definizione della Commissione europea: *“la produzione di risorse biologiche rinnovabili e la loro conversione in prodotti che abbiano un valore aggiunto come il cibo, il nutrimento per animali e la bioenergia”*). A questo proposito un recente volume, *Agroecologia. Riconciliare natura e agricoltura* (Il Mulino, 2026) propone di guardare ai campi coltivati come ecosistemi complessi, dove la biodiversità è una risorsa. L'agroecologia, spiega l'autore Francesco Lami, *“è lo studio dell'interazione fra organismi viventi e ambiente nei paesaggi agrari: sostanzialmente, come animali, piante, funghi e microrganismi si aiutano tra loro, si cibano gli uni degli altri, competono gli uni con gli altri, e di come le pratiche agricole influenzano queste specie e le loro interazioni”*.

Il saggio di Vaccari pone il problema se possa oggi affermarsi che si sia realizzata la tutela di un nucleo essenziale della tutela della biodiversità e si sia affermato un principio di non regressione dei livelli di tutela dell'ambiente raggiunti che prevalga sugli altri interessi pubblici, modificando quindi il tradizionale principio della equipollenza dei vari interessi pubblici con conseguente necessità di un loro bilanciamento per operare le scelte pubbliche. È la tesi proposta e sostenuta già molti anni fa da Michel Prieur, alla quale è conseguito un riconoscimento legislativo in Francia, ripresa in Italia da Monteduro (va ricordato in proposito lo studio di Sergio Candela pubblicato nel 2021 sulla Rivista trimestrale di diritto dell'ambiente). È una tutela difficile da realizzare: le decisioni che attengono alla conservazione della biodiversità e ancor più quelle che si pongono come obiettivo di migliorarla sono politicamente costose, difficili da assumere e ancor più difficili da realizzare per la presenza di interessi settoriali contrastanti. Lo sviluppo dell'industria, del commercio, del turismo, le esigenze dell'edilizia, del traffico, dei trasporti e dell'agricoltura costituiscono tutti interessi che possono essere danneggiati dal perseguimento di obiettivi ambientali e possono quindi essere adottati per trascurarli. Così, in materia di biodiversità lo spostamento delle decisioni al livello dell'Unione europea e la conseguente trasformazione dell'attività dei governanti nazionali da difficili scelte politiche in obblighi di realizzare è stato il fortunato stratagemma che ha permesso la tutela dell'ambiente, come era solito ripetere Ludwig Krämer, uno dei fondatori del diritto ambientale dell'Unione, e consentirà quindi interventi più decisi per la tutela della biodiversità.

Sul Quadro globale per la biodiversità di Kunming-Montreal, il Piano adottato nel 2022 e sull'obiettivo di conservare entro il 2030 il 30% delle aree terrestri e marine mediante la predisposizione di Strategie nazionali e Piani d'azione si sofferma Ferroni, evidenziando tuttavia i limiti posti sia dalle modifiche introdotte al testo del Regolamento originario con riferimento agli ecosistemi agricoli, sia dalla mancanza di fondi finanziari adeguati (cui si è parzialmente posto rimedio nel 2025 nella successiva conferenza delle parti della Convenzione).

Al saggio di Ferroni e all'obiettivo posto dal Quadro globale di Kunming-Montreal si collegano, nella seguente sezione delle Sfide, i saggi dedicati alla biodiversità nel settore agricolo, forestale e della salute di De Nuccio, Mirate e Leggio che esaminano i problemi da affrontare e i pericoli che

conseguono dalla scarsa attenzione ai problemi e ai pericoli che insorgono. A questo proposito, vale la pena di ricordare che i problemi e i pericoli determinati dalla distruzione delle foreste, dall'espansione dei terreni dedicati al pascolo e all'agricoltura erano stati con vigore posti in evidenza già dal Rapporto dell'IPBES del maggio 2019.

È possibile affermare che esiste un diritto tutelabile giudizialmente al ripristino della biodiversità? Delsignore risponde a questa domanda nel saggio conclusivo della prima Sezione osservando che il contenzioso in materia di biodiversità è limitato dal fatto che mancano dati, disposizioni e vincoli simili a quelli posti dall'Accordo di Parigi del 2015 per il contenzioso climatico. Tuttavia, tre controversie promosse da associazioni di cittadini sono riconducibili alla protezione della biodiversità: in Francia la causa *Justice pour le Vivant* promossa nel 2023 per la limitazione del commercio e dell'uso di pesticidi, parzialmente accolta dal Tribunale amministrativo di Parigi; in Germania la causa proposta nel 2024 per ottenere interventi legislativi per contrastare la perdita di biodiversità; infine nello stesso anno 2024 in Italia il Consiglio di Stato ha accolto la domanda di due associazioni ambientaliste volta a ottenere l'adozione di misure per contrastare il deterioramento di un Sito di interesse comunitario. Nell'ultima parte del saggio l'Autrice si sofferma sui rapporti tra tutela della biodiversità e azioni per contenere il cambiamento climatico, evidenziando gli obiettivi comuni ma anche i possibili conflitti derivanti dall'insorgere di esigenze conflittuali (il caso più frequente è la collocazione di impianti eolici in zone protette).

Il ruolo centrale che assume la sfida posta dal cambiamento climatico è ripreso da alcuni saggi nella seguente sezione. Tra questi Pantalone osserva come il principio della massima diffusione degli impianti per la produzione di energie rinnovabili debba pur sempre coniugarsi con il rispetto di altri interessi ambientali, tra i quali la tutela della biodiversità. Per Bernardo Mageste Castelar Campos l'obiettivo delle politiche ambientali deve essere quello di abbinare le politiche di conservazione e ripristino della biodiversità a progetti di adattamento alle nuove realtà che il cambiamento climatico creerà. Ma non solo. Perché non si può ignorare che la realtà, secondo molti scienziati, non sarà più quella di prima: si sta sempre più materializzando una previsione formulata per la prima volta quasi venti anni fa da un gruppo di scienziati (P.C.D. Milly e altri, *Stationarity Is Dead: Whither Water Management?*, in *Science* n. 319, 2008, p. 573): la scomparsa della stazionarietà, cioè di quel principio matematico-statistico in base al quale la media e la varianza dei componenti di un processo si mantengono costanti nel tempo. Il principio, applicato ai sistemi naturali, significa che essi possono cambiare, talvolta anche in modo dirompente, ma sempre nell'ambito di un involucro invariabile e, appunto, stazionario.

Le implicazioni sono evidenti per le strategie di adattamento al cambiamento climatico: è errato elaborare strategie di adattamento per il futuro assumendo come riferimento l'assetto climatico passato, contando sul fatto che subisca solo variazioni che mantengono intatto l'involucro di base. Altrettanto errato può essere costruire strategie di adattamento finalizzate alla protezione e alla conservazione delle risorse naturali e degli habitat oggi esistenti, senza porsi il compito di adeguare gli habitat alla nuova realtà che si andrà assestando: un compito enorme non solo per gli scienziati che si occupano dell'ambiente, dei sistemi naturali, della flora e della fauna, ma anche per i giuristi, gli economisti e gli scienziati sociali.

Mi ha molto interessato il bel saggio sulla sfida posta dalla tutela del paesaggio di Eduardo Parisi. L'Autore muove dalla giusta constatazione che biodiversità e paesaggio sono rimasti a lungo entità non comunicanti, fino all'affermarsi della concezione proposta di Predieri che concepiva il paesaggio non più come semplice bellezza naturale ma come espressione dell'interazione tra natura e essere umano. È questo il percorso che porta alla formulazione presente nel codice dell'ambiente che conduce all'inserimento della tutela della biodiversità nel paesaggio concepito in modo ecocentrico.

La sfida alla tutela della biodiversità posta dal turismo trattata da Giovanni Mulazzani pone in evidenza tutti gli aspetti del fenomeno, anche quelli positivi, in un periodo contrassegnato da crescenti polemiche sull'overtourism, indicando la necessità di perseguire l'obiettivo del turismo sostenibile, condiviso anche a livello internazionale.

I quattro falchi pellegrini nati in aprile sul tetto del grattacielo Pirelli e la coppia di cicogne che da quattro anni nidifica in cima a una torre al centro di una rotonda in provincia di Milano sono piccoli successi che dimostrano quel che è possibile fare per tutelare e proteggere la biodiversità nelle città in attuazione della Strategia nazionale biodiversità 2030: tratta l'argomento il saggio di Cristina Lauri.

Connesso è il tema trattato da Mersini: l'integrazione della biodiversità nell'edilizia contemporanea. I progetti di bioarchitettura non sono tuttavia facili da realizzare, coinvolgendo il superamento di barriere economiche, tecniche, normative e culturali. Fin qui, nulla da obiettare. Ma, conclude l'Autrice, solo superando queste barriere “sarà possibile trasformare le città da fattori di crisi ambientale in motori di rigenerazione ecologica e sociale”. È davvero così? Certo, è diffusa la convinzione che i centri urbani siano fonti di inquinamento e di degrado ambientale: solo la vita in campagna o in piccole città rappresenta la soluzione per un futuro di sviluppo sostenibile. In realtà, sono proprio le città, e proprio le città con maggiore densità di popolazione, a offrire le migliori soluzioni dal punto di vista ecologico e ambientale (si veda in proposito, il libro di David Owen, *Miti e realtà dell'ambientalismo, Greenmetropolis*, Igea 2010, con la prefazione di Guido Martinotti). Se per fare la spesa e portare i figli a scuola o andare dal medico si va a piedi o con un mezzo pubblico e non si deve usare l'automobile come accade a chi vive in campagna o in piccoli centri urbani, si pongono in essere comportamenti ambientalmente sostenibili “inconsci”: quelli più semplici da realizzare. Un dato di Owen è significativo: le emissioni di gas serra degli Stati Uniti, se fossero contenute al livello delle emissioni della città di New York, si ridurrebbero del 70%. Viceversa, il Vermont, il piccolo Stato considerato come un paradiso ambientale, con una popolazione dispersa in piccoli centri urbani, ha, rispetto a New York, un consumo di energia elettrica e di acqua quadruplo e quasi decuplo di benzina. Sono dati che la bioarchitettura può ulteriormente migliorare, tenendo sempre presente che le città sono in quanto tali elementi fondamentali per la rigenerazione ambientale.

Della concezione della biodiversità riconducibile a un bene comune (un argomento che ha dominato la letteratura e il dibattito ambientale fino ad alcuni anni fa e troppo presto abbandonato) si occupa Luca Galli, soffermandosi su due esempi dove l'Amministrazione assume il ruolo di gestore del bene, con il compito di coinvolgere privati e cittadini: i contratti di fiume, previsti dal Testo Unico sull'ambiente e oggetto di apposite leggi della regione Lombardia e della regione Piemonte come esempi di amministrazione condivisa e di programmazione volontaria per la riqualificazione dei bacini idrografici (sull'argomento c'è un utile saggio di Vera Parisio su *Federalismi del 2023*) e gli orti urbani, aree di verde pubblico urbano affidate a privati e adibite a piccole coltivazioni senza scopo di lucro, assai diffusi sul territorio nazionale.

Gli ultimi tre saggi (di Verrengia, Cerini e Marchetti) della sezione Sfide riguardano diversi aspetti della biodiversità animale. Del crescente problema delle specie aliene invasive si occupa Verrengia; mi limito in proposito a ricordare il libro di Piero Genovesi, uno dei maggiori esperti del settore (*Specie aliene: Quali sono, perché temerle e come possiamo fermarle*, Laterza 2024, recensito su questa rivista, marzo 2025). Di orsi e lupi ci siamo anche a più riprese occupati su questa rivista: del controverso problema degli orsi in Trentino (con contributi di Capone e mio) e, più recentemente, dell'attenuazione della tutela per i lupi ad opera dell'Unione europea (con contributi di De Sadeleer e di Brambilla).

La III Sezione – Parte speciale, è dedicata alle aree protette, il principale strumento di conservazione e valorizzazione della biodiversità. Nel saggio introduttivo Belviso illustra il sistema multilivello (internazionale, comunitario e nazionale) nel quale esse sono articolate, cui seguono i saggi di Sironi e di Duranti sull'organizzazione e la gestione dei parchi nazionali e regionali e delle aree protette, di Giovannelli sulle zone di protezione faunistica e di Maccario sulle aree di protezione biologica. Si aggiungono i due saggi di Mangoni e di Carani, dedicati alla ricostruzione storica rispettivamente della Rete Natura 2000 e della protezione delle Zone Umide. Rete Natura 2000 costituisce un sistema integrato di siti, comprensivo dei SIC, Siti di interesse comunitario, identificati in base alla Direttiva Habitat e delle Zone di protezione speciale, istituite dalla Direttiva Uccelli. Si tratta, come pone in evidenza Mangoni, della più grande rete coordinata di aree protette a livello globale che si estende sul 18% del territorio dell'Unione europea.

Il bel saggio di Carani sulle zone umide, una categoria che ricomprende lagune, paludi, estuari, torbiere, centri di biodiversità e di servizi ecosistemici per il controllo delle acque, descrive la storia del passaggio da luoghi da bonificare o da distruggere alla conservazione fissata dalla Convenzione di Ramsar del 1971, recepita in Italia nel 1976.

Conclude il volume la sezione di diritto comparato, con saggi sulle esperienze di protezione della biodiversità in Francia, Spagna, Stati Uniti e Brasile.

Ho tenuto per ultimo il saggio di Chiariello, seppur incluso tra i Fondamenti, che offre un sintetico quadro sulla tutela della biodiversità, dal livello internazionale a quello dell'Unione europea a quello nazionale poiché giustamente segnala, per quest'ultimo livello, la mancanza di una legge quadro nazionale sulla conservazione e valorizzazione della biodiversità. Purtroppo non è l'unica omissione del Governo di intervenire su temi fondamentali in materia ambientale. C'è, forse ancor più importante, la caparbia omissione di adottare un Piano nazionale di adattamento al cambiamento climatico (PNAC), mascherata dall'adozione di un Piano così chiamato nel dicembre 2023, privo però di qualsiasi misura concreta e di qualsiasi finanziamento per interventi di adattamento, dichiaratamente rinviati a pochi mesi di distanza: ne siamo tuttora in attesa (si vedano sull'argomento gli articoli pubblicati in questa rivista nel maggio del 2024). Del resto sono sufficienti i dati pubblicati nell'aprile 2026 nel rapporto di *Italy for Climate I 10 key trend sul clima in Italia 2025: i costi dell'inerzia* per comprendere a che punto siamo. Il 2025, scrivono gli autori Edo Ronchi, Andrea Barbabella e Chiara Montanini, «si configura come un anno perso per la decarbonizzazione italiana» (sull'argomento si veda Carra, Nespore, *La strada giusta da prendere per l'energia* in *Scienza in Rete* 6 maggio 2026).