



## LA RICHIESTA WWF:

### **“INSERIRE L’AMBIENTE NELLA COSTITUZIONE ITALIANA”**

La nostra Costituzione non riconosce espressamente “l’ambiente” tra i principi fondamentali dell’ordinamento limitandosi a sancire all’art. 9 la tutela del paesaggio e dei beni culturali. Il termine “ambiente” è entrato nella Carta Costituzionale solo nel 2001 con la riforma del Titolo V ed è trattato quale competenza in capo allo Stato assieme agli “ecosistemi” (art. 117).

La rilevanza costituzionale del valore “dell’ambiente” e di un diritto all’ambiente” è stata invece ripetutamente riconosciuta in numerose sentenze sia della Corte Costituzionale che della Corte di Cassazione. Questo è avvenuto attraverso una corretta interpretazione estensiva del concetto di tutela del paesaggio (art. 9) e di quello di tutela della salute (art. 32). Ma la sfida della sostenibilità, che impone di legare saldamente le politiche di tutela e conservazione a quelle di sviluppo economico, fa ritenere che serva di più. Serve, cioè, un esplicito riferimento alla tutela ambientale tra i principi fondamentali della Costituzione. Sempre più, con la giustificazione della crisi economica, non solo nella politica, ma anche nella produzione normativa, si assiste, infatti, ad un’insufficiente adesione al principio del valore costituzionale del diritto all’ambiente. Tutto questo ha poi un risvolto in sede applicativa, dove le scelte amministrative portano a privilegiare altri interessi, pur legittimi, rispetto a quelli della tutela ambientale; compromettendo in questo modo quel capitale naturale rimasto che dovrebbe essere invece il presupposto di uno sviluppo sostenibile. Rendere esplicito il valore della tutela ambientale, introducendolo tra i principi generali della Costituzione, servirebbe a ristabilire un equilibrio perso, riaffermando quanto già esplicitato dalla Corte Costituzionale.

Dalla mancanza della salvaguardia ambientale tra i principi costituzionali fondamentali discende anche la mancanza nella legislazione vigente di una esplicita e compiuta manifestazione del concetto di ambiente in grado di definire il “bene giuridico” costituente oggetto della tutela normativa. In ciò, ad esempio, va rinvenuta una delle cause per le quali ancora oggi sia assente dal nostro codice penale una adeguata tutela dell’ambiente rimessa, in gran parte, a norme di natura contravvenzionale del tutto inadeguate all’adeguato contrasto del crescente e invasivo fenomeno delle cosiddette Ecomafie.

Il tema è stato oggetto di molte proposte di legge costituzionale presentate in varie legislature. La maggior parte dei testi su cui si è dibattuto sono però caduti nella tentazione di dire qualcosa di più che non il semplice principio della tutela ambientale. La posizione del WWF è sempre stata quella di preferire la via più semplice, cioè quella di affiancare nell’art. 9 il termine “ambiente” ai termini “paesaggio e beni culturali” sotto uno stesso concetto di tutela garantito dalla Repubblica quale principio costituzionale fondamentale. Questa posizione supera efficacemente il tentativo di introdurre modifiche costituzionali che vorrebbero racchiudere tutti gli spunti e gli indirizzi emersi dalla giurisprudenza in materia; non cade nell’errore di voler dire tutto e quindi nel rischio di escludere poi qualcosa in sede interpretativa; e raccoglie il senso più profondo della giurisprudenza e della dottrina in materia che vede nel termine “ambiente” un significato omnicomprensivo in cui si concentra il senso di una cultura multidisciplinare sia umanistica che scientifica che giuridica.

Come già accennato, giurisprudenza e dottrina hanno elaborato la nozione giuridica di “ambiente” movendo dai principi degli art. 9 e 32 per arrivare ad affermare un concetto ampio ed unitario. Questo comprende l’insieme degli elementi sia in relazione all’ambiente naturale, e quindi alle risorse (flora, fauna, acqua, suolo, aria), sia in relazione alle conseguenze della loro alterazione (inquinamento, salute, compromissione di autorgenerazione delle risorse naturali).

Per cogliere il senso dell’importanza del trasferimento nella forma più semplice del principio della tutela ambientale tra i principi fondamentali della Costituzione basta prendere atto di quanto ormai da oltre vent’anni afferma coerentemente la Corte Costituzionale. “L’ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o



estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini secondo valori largamente sentiti (...) perciò assume a valore primario ed assoluto" (Sent. 641/1987). Ed ancora: "l'integrità ambientale è un bene unitario che va salvaguardato nella sua interezza" (Sent. 67/1992). Impostazione questa sostenuta con forza anche dalla Corte di Cassazione che ha asserito che la tutela giuridica dell'ambiente trova la sua fonte genetica direttamente nella Costituzione e che quindi "l'ambiente, inteso in senso unitario, assume a bene pubblico immateriale, ma tale natura non preclude la doppia tutela, patrimoniale e non, che è relativa alla lesione di quel complesso di beni materiali ed immateriali in cui esso si sostanzia e si determina territorialmente" (Cassazione, III Sez. Civile n. 5650/1996).

Volendo fare, in modo improprio, una sintesi delle varie sentenze, si può affermare che il bene ambientale è omnicomprensivo ed elevato a valore primario dell'ordinamento (Corte Cost. n. 359/1995), non suscettibile di essere subordinato ad altri interessi (Corte Cost. n. 151/1986), bene unitario che va salvaguardato nella sua interezza (Corte Cost. n. 67/1992) anche nel nome di un interesse pubblico fondamentale, primario ed assoluto (Cassazione, III Sez. Civile n. 1087/1998). L'ambiente dunque non può concepirsi come una singola materia, ma è da considerarsi come un valore trasversale costituzionalmente protetto in funzione del quale lo Stato può adottare standards uniformi sull'intero territorio nazionale (Corte Cost. n.407/2002 e 536/2002).

*L'introduzione dell'ambiente nei principi fondamentali della Costituzione, soprattutto in questo momento storico, contribuirebbe a riaccendere l'attenzione su tematiche che la politica tende a relegare in un comparto di "serie B": quasi non fossero urgenti o necessarie. Ma non è un problema di temi, né è solo un problema di risorse. E' in primo luogo un problema di approccio. Se infatti l'ambiente non è una materia ma è un valore trasversale, questo deve caratterizzare tutte le politiche e deve costituire il riferimento imprescindibile delle decisioni anche e soprattutto economiche. Per fare ciò occorre un salto di ordine culturale che la politica, soprattutto italiana, è ancora restia a fare. Occorre innanzi tutto assumere in termini concreti e tangibili il significato di "valore della natura" con tutto ciò che a questo consegue.*

## **1. Andare oltre il PIL: Integrare la contabilità economica con quella ambientale**

Il prodotto interno lordo (PIL), come sappiamo, è la più conosciuta unità di misura dell'attività macroeconomica. E' stato formulato negli anni '30 da economisti come Simon Kuznets, premio Nobel, e poi si è andato trasformando in un vero e proprio indicatore simbolo della ricchezza e del benessere di un paese, utilizzato dai responsabili politici di tutto il mondo per indicare performance positive o negative delle politiche stesse e per fissare le relative classifiche tra i diversi paesi. Il PIL ha ormai assunto un ruolo totemico come un indicatore dell'intero sviluppo della società e del progresso in generale. Ma il PIL è un indicatore parziale e manchevole in tanti ambiti, ad esempio non misura la sostenibilità ambientale o l'inclusione sociale ed occorre tenere conto di questi limiti quando se ne fa uso nelle analisi o nei dibattiti politici.

Non a caso la Comunicazione della Commissione Europea al Consiglio e al Parlamento Europeo del 20.8.2009, dal titolo "Non solo PIL. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento", prevede che per tutti i paesi dell'Unione, siano disponibili, insieme alle classiche contabilità economiche, anche dei conti fisici ambientali.

Da tempo è stato avviato un ampio e complesso lavoro per integrare la contabilità economica con una contabilità ecologica e quindi per valutare correttamente le funzioni dei sistemi naturali ed i servizi che essi offrono al benessere ed all'economia umana, e a questo lavoro ha fornito un significativo contributo anche il WWF.

Su questo tema di grande importanza per il futuro di noi tutti, si sono attivate istituzioni ufficiali, come le Nazioni Unite che hanno impostato un sistema di contabilità integrata ambientale ed economica (definito System of Environmental and Economic Accounting, SEEA ) che costituisce certamente un punto di partenza molto importante per la preparazione di una contabilità nazionale sui redditi e sulla ricchezza in grado di rispecchiare le esternalità nei settori delle risorse naturali, dei servizi ecosistemici e della biodiversità e non solo.

Nel 2012, alla 43° sessione della Commissione Statistica delle Nazioni Unite, è stato adottato il nuovo "System of Environmental-Economic Accounting. Central Framework" come primo standard internazionale



comunemente accettato per una contabilità integrata ambientale ed economica mentre si sta lavorando ancora sull'Experimental Ecosystem Accounting.

Nel percorso che ha condotto al SEEA e all'Experimental Ecosystem Accounting si sta svolgendo un processo molto interessante voluto dall'Agenzia Europea per l'Ambiente (European Environment Agency) per realizzare una Common International Classification of Ecosystem Services (CICES), cioè una classificazione internazionale comune dei servizi ecosistemici capace di integrarsi con i meccanismi di contabilità nazionale e quindi di essere già pronto nella pratica ad incrociare una nuova contabilità economica con il valore dei servizi ecosistemici.

Altri organismi internazionali come l'OCSE, la stessa Commissione Europea ed Eurostat hanno prodotto molto su questa tematica che è assolutamente centrale per il nostro futuro. Hanno operato inoltre organizzazioni non governative, come il Club di Roma e il WWF, ad esempio con la pubblicazione del rapporto, "Taking Nature into Account" (1995), una prima grande conferenza dallo stesso titolo a Bruxelles nel 1995 organizzata insieme alla Commissione Europea e il Parlamento Europeo e con successive iniziative, tra cui l'importante ultima conferenza organizzata insieme alla Commissione Europea e il Parlamento Europeo a Bruxelles nel 2007 che hanno spinto fortemente il mondo politico ed economico a concretizzare un passaggio all'ufficializzazione di una contabilità ambientale da affiancare a quella economica. Ovviamente in questo ambito vanno ricordati i lavori ed il rapporto finale della commissione voluta dall'allora presidente francese Sarkozy con la presenza di 5 premi Nobel dell'Economia tra i suoi membri e coordinata da Joseph Stiglitz, Amartya Sen e Jean Paul Fitoussi e il notevole contributo che sta fornendo l'OCSE con il progetto globale sui nuovi indicatori di progresso e benessere per le società.

*Anche rispetto a questo tema l'introduzione dell'ambiente tra i principi fondamentali della costituzione non è certo dirimente, ma indubbiamente un esplicito richiamo alla tutela ambientale che porta con sé il concetto unitario di ambiente e l'inscindibile connessione tra tutela e sfruttamento sostenibile delle risorse potrebbe contribuire a far sì che le Istituzioni si dotino di strumenti di valutazione ambientale capaci di orientare e supportare le scelte economiche.*

## **2. Rafforzare le politiche sulla sostenibilità nel segno dell'Unione Europea**

Il concetto di "sostenibilità" è concetto complesso e articolato che fundamentalmente mira a fornire le possibilità per il genere umano di vivere entro i limiti biofisici del nostro pianeta, come viene ben illustrato dai rapporti biennali prodotti dal WWF dal titolo "Living Planet Report", l'ultimo dei quali è stato pubblicato nel 2012. E presuppone la possibilità di determinare un processo di sviluppo duraturo che tenga in equilibrio tre diversi "capitali": economico, umano/sociale e naturale. I tre elementi fondamentali e inscindibili dello sviluppo dunque sono: ambiente, economia e società. Solo l'equilibrio di questi tre elementi garantisce un'equità di tipo intergenerazionale: le generazioni future hanno gli stessi diritti di quelle attuali.

Sebbene nel Trattato CEE del 1987 (con cui venne modificato l'Atto Unico Europeo) il tema dell'ambiente veniva esplicitamente citato, solo nel 1993 con il Trattato di Maastricht la protezione ambientale entra negli obiettivi comunitari. Questo viene confermato con il Trattato di Amsterdam del 1999 dove con l'art 6 viene stabilito che la protezione dell'ambiente sia integrata nella definizione e nell'attuazione delle politiche comunitarie e viene autorizzato (art. 95) che nella disciplina il mercato interno ai fini della tutela ambientale si possano mantenere misure nazionali più restrittive nonostante le norme di armonizzazione della Comunità.

La rilevanza del tema ambientale con tutte le sue ripercussioni in chiave di sviluppo sostenibile risulta evidente in molti atti dell'Unione. Per percepire l'importanza e la considerazione attribuite a questi temi è sufficiente in via preliminare prendere atto di quanto contenuto nel Trattato dell'Unione Europea e nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea. Sono questi i due trattati che costituiscono il cosiddetto Trattato di Lisbona del 2009 che tra l'altro introduce una competenza in materia di energia. Infatti, partendo dal presupposto che l'Unione è pienamente titolata a promuovere misure internazionali riguardo problemi globali o regionali, il Trattato di Lisbona specifica che queste è opportuno siano adottate per combattere il



cambiamento climatico. La questione non fu tutt'altro che scontata poiché il timore di alcuni Paesi membri (sostenuti dalle lobby delle energie fossili).

Al pari della Costituzione italiana nel suo testo originario, l'ambiente non era neppure menzionato come termine nel trattato che istituiva la CEE. Con una serie di Piani di Azione però vennero definiti obiettivi e principi sia di tutela che di diminuzione degli impatti ambientali e, successivamente, di riconversione sostenibile di attività e servizi. Gli interventi di tutela ambientale venivano predisposti soprattutto in un'ottica di applicazione da parte degli Stati membri. Questo è avvenuto ed avviene utilizzando anche le disposizioni sul mercato interno (l'attuale art. 114 TFUE) che sono state determinanti per l'applicazione di misure che regolavano settori come l'inquinamento delle acque e dell'aria. Coerentemente a ciò, l'obiettivo dell'armonizzazione delle legislazioni ambientali nazionali è stato assunto come necessario per non ostacolare il commercio intracomunitario, per regolamentare problemi di concorrenza e per rendere il più omogenea possibile la tutela della salute umana e dell'ambiente stesso.

L'Unione tiene sempre presente i vari livelli delle politiche ambientali, comunitarie, statali, regionali e locali, e cerca sempre di tenerli coerentemente uniti e sinergici indirizzandoli verso obiettivi di sviluppo sostenibile. Questo si riscontra fortemente anche in documenti economici, come ad esempio il Trattato di Maastricht del 1992 che ha stabilito il principio dell'integrazione delle politiche ambientali in tutte le politiche settoriali. Principio questo ribadito e rafforzato nel Trattato di Amsterdam del 1997 con l'affermazione per cui "lo sviluppo sostenibile assume valenza di obiettivo fondamentale dell'azione comunitaria".

Il "V Programma Comunitario" per le politiche ambientali, approvato nel 1993 subito dopo il Summit di Rio de Janeiro, non a caso è stato denominato "Per uno sviluppo sostenibile". Il programma non solo assume tutti i principi dello sviluppo sostenibile, ma si pone come strumento di attuazione comunitaria dell'Agenda XXI che si prevede debbano svilupparsi dal 1993 al 2000. Temi portanti del Programma sono la razionalizzare e riduzione dei consumi e delle risorse, l'integrazione delle problematiche ambientali e dello sviluppo sostenibile in tutti i processi decisionali. Si legge a chiare lettere nel Programma: "Il termine sostenibile si riferisce a una politica e a una strategia per perseguire lo sviluppo economico e sociale che non rechi danno all'ambiente e alle risorse naturali dalle quali dipendono il proseguimento dell'attività umana e lo sviluppo futuro".

Nel luglio 2002, contestualmente all'approvazione del VI Programma di azione sull'ambiente, denominato "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta", prosegue sulla strada già intrapresa e si declina in 35 principi ed obiettivi che ribadiscono con forza la necessità dello sviluppo sostenibile. Si parte infatti dall'affermazione che "un ambiente pulito e sano è essenziale per mantenere il benessere e la prosperità di una società" per poi asserire che "è necessario rivolgere maggiore attenzione alla prevenzione e all'applicazione del principio di precauzione nell'elaborazione di una strategia per la protezione della salute umana e dell'ambiente" per affermare quindi che "un utilizzo prudente delle risorse naturali e la protezione dell'ecosistema globale, uniti alla prosperità economica e ad uno sviluppo sociale equilibrato, sono uno dei presupposti dello sviluppo sostenibile". La trasversalità delle tematiche ambientali viene ribadita esplicitamente affermando che "il Programma dovrebbe promuovere il processo di integrazione delle considerazioni ambientali in tutte le politiche ed azioni comunitarie conformemente all'articolo 6 del trattato al fine di ridurre le pressioni sull'ambiente provenienti da varie fonti". Con l'approvazione del VI Programma dunque, il Parlamento Europeo ha inteso "garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente e della salute umana nonché un miglioramento generalizzato dell'ambiente e della qualità della vita" ed ha voluto indicare "le priorità per la dimensione ambientale della strategia di sviluppo sostenibile, e dovrebbe essere preso in considerazione al momento della presentazione di azioni nel quadro di detta strategia".

Con una progressione costante e coerente nel novembre 2012 c'è la prima approvazione del VII Programma d'azione per l'ambiente denominato "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta". Il concetto di sostenibilità non viene più lasciato a libere interpretazioni, ma agganciato al concetto scientifico sulla capacità di carico dei sistemi naturali. Il nuovo programma, che fonda su principi cardine quali quello di "chi inquina paga",



**WWF**

di precauzione e di azione preventiva, su quello di riduzione dell'inquinamento alla fonte, al pari di quelli precedenti fissa un quadro generale per la politica ambientale che in questo caso però è proiettato fino al 2020. Nove sono gli obiettivi individuati: proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione; trasformare l'Unione in un'economia a basse emissioni di carbonio; proteggere i cittadini da pressioni e rischi ambientali per la salute e il benessere; sfruttare al massimo i vantaggi della legislazione Ue in materia di ambiente; migliorare le basi scientifiche della politica ambientale; garantire investimenti a sostegno delle politiche in materia di ambiente e clima, al giusto prezzo; migliorare l'integrazione ambientale e la coerenza delle politiche; migliorare la sostenibilità delle città dell'Ue; aumentare l'efficacia dell'azione Ue nell'affrontare le sfide ambientali a livello regionale e mondiale.

*Uno sforzo importante di sistematizzazione comunitaria dei principi ambientali è stato fatto con la redazione della cosiddetta Costituzione Europea che, come sappiamo, non ha mai visto la luce. Emanata nel 2003 e mai ratificata, la Costituzione Europea vede trattata la questione ambientale con tutte le implicazioni dello sviluppo sostenibile in diverse parti del testo. Anche l'Unione Europea si è posta dunque il problema di come dare un esplicito ambito valoriale alla questione ambientale sin dai principi fondanti l'unione stessa.*

*Nel contesto italiano probabilmente hanno ragione coloro che asseriscono che l'introduzione dell'ambiente dei fondamentali principi costituzionali non aggiunge nulla sotto il profilo dell'obbligatorietà della tutela, ma proprio perché la tutela va vista in una chiave dinamica fortemente e coerentemente connessa alle politiche di sviluppo, allora l'integrazione costituzionale rafforza il concetto di tutela non solo nei termini espressi dalla giurisprudenza costituzionale, ma anche nei termini politici e giuridici affermati dall'Unione Europea.*

### **3. Ripartire da Rete Natura 2000**

E' di fondamentale importanza la comunicazione della commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo (com (2011) 244 del 3.5.2011 dal titolo: "La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020" legata all'applicazione della Convenzione sulla Biodiversità che nella Conferenza delle parti di Aichi-Nagoya in Giappone ha approvato uno "Strategic plan for biodiversità 2010-2020 and the Aichi Targets" che dovrà essere applicata in tutti i Paesi del mondo. Gli Aichi Targets prevedono 5 obiettivi strategici declinati in 20 target specifici, tra i quali, a livello planetario, la protezione e l'efficace gestione di almeno il 17% delle aree terrestri e di acque interne e il 10% di aree costiere e marine (di particolare valore e importanza per la biodiversità e i servizi eco sistemici).

La Direttiva Uccelli (79/409/CEE) e la Direttiva Habitat (92/43/CEE) sono certamente i principali strumenti della legislazione comunitaria in tema di conservazione della natura e fissano una serie di obiettivi generali dando chiare indicazioni per il loro raggiungimento.

Nei documenti dell'Unità Natura e Biodiversità della Direzione Generale Ambiente questo si legge con estrema chiarezza: "attualmente, sebbene la protezione di specie e di habitat continui ad essere una componente importante del programma a difesa della biodiversità, il principale obiettivo in questo campo deve essere la salvaguardia della struttura e della funzione dei nostri ecosistemi naturali. Dal corretto funzionamento di ecosistemi sani e robusti, infatti, dipende il flusso continuo di beni (alimenti, materie prime, farmaci, la qualità dell'aria e delle acque, ecc.) e servizi (protezione dai rischi di inondazione, tutela del litorale, riciclaggio dei nutrienti, stoccaggio del carbonio) così vitali per la società umana.

Distruzione di habitat, eccessiva captazione delle risorse idriche e sovraccarico di agenti inquinanti sono fattori che causano il degrado degli ecosistemi: questi ultimi non avranno più la resilienza necessaria a fronteggiare le ulteriori pressioni indotte dal cambiamento climatico".

La Direttiva Uccelli assieme alla Direttiva Habitat (che intende tutelare ambienti naturali e seminaturali la cui permanenza determina la sopravvivenza di flora e fauna selvatica diversa dagli uccelli) rappresentano, come ha affermato la Commissione Europea, "il principale contributo della Comunità Europea alla salvaguardia della biodiversità su scala mondiale"; sono dunque il principale contributo comunitario all'implementazione della Convenzione Internazionale sulla Biodiversità.



La Direttiva “Uccelli”, approvata come abbiamo detto nel 1979, muove dal presupposto valoriale che le popolazioni di uccelli d’Europa rappresentano un bene comune che non può essere circoscritto dai confini nazionali. Essendo gli uccelli largamente diffusi, la loro conservazione dipende soprattutto da un’adeguata gestione delle aree rurali e non solo dalla creazione di riserve sottoposte a tutela diretta. Come strumento per proteggere le 181 specie più minacciate d’Europa oltre che le specie migratrici in generale la Direttiva prevede che gli Stati membri definiscano della Zona di Protezione Speciale rispetto alle quali (dal ’92) si debba procedere a valutazioni ambientali preventive prima che siano approvati interventi o modifiche che si realizzino in queste o che possano indirettamente arrecare a queste conseguenze. Tale procedura è detta “valutazione d’incidenza”. Un’area, per essere designata come Zona di Protezione Speciale, deve ospitare un certo numero di uccelli minacciati tale da renderlo d’importanza internazionale per la conservazione. La Direttiva Habitat, approvata nel 1992, nasce quasi come completamento della Direttiva “Uccelli” ed allarga l’area d’interesse di questa ed intende promuovere la protezione del patrimonio naturale della Comunità Europea. La direttiva individua una serie di specie, sia animali che vegetali, la cui presenza comporta la necessità di tutelare gli habitat in cui queste si trovano. Le aree che vedono presenti una o più specie di quelle individuate devono essere adeguatamente conservate. Gli Stati membri devono procedere alla loro individuazione e perimetrazione e quindi, riferendosi a criteri e procedure comunitarie, sono definite come Siti di Importanza Comunitaria. Anche in questo caso tutti gli interventi che rientrano in queste aree, o pur esterne a queste possano comunque produrre effetti diretti o indiretti, vanno sottoposti a una verifica ambientale preliminare e propedeutica detta anche in questo caso “valutazione d’incidenza”.

L’Unione Europea, in particolare tramite l’art. 3 della Direttiva Habitat, fissa l’obiettivo della realizzazione di una rete ecologica europea denominata “Natura 2000”. Questo è certamente il progetto di conservazione della natura più importante mai realizzato in Europa. Oggi nei 27 Paesi dell’Unione sono circa 26.000 le aree di “Rete Natura 2000” ed interessano circa il 14% della superficie europea. La “Rete Natura 2000” altro non è che l’insieme delle Zone di Protezione Speciale e dei Siti d’Interesse Comunitario che, rispondendo a criteri diversi, si sovrappongono in alcune situazioni territoriali. Dunque queste aree sono definite sulla base dell’Allegato I della Direttiva Uccelli che individua un elenco di Uccelli di interesse comunitario, la cui conservazione richiede misure urgenti di conservazione fra le quali la designazione di Zone di Protezione Speciale (Z.P.S.), oltre che sulla base dell’Allegato II della Direttiva Habitat che individua un elenco di specie animali (esclusi gli uccelli) e vegetali di interesse comunitario, la cui conservazione richiede la designazione di Siti di Importanza Comunitaria (S.I.C.), che, una volta validati, si trasformeranno in Zone Speciali di Conservazione (Z.S.C.).

Non sempre, soprattutto in un territorio fortemente antropizzato come l’Italia, l’istituzione e soprattutto la gestione di queste aree è stata pacifica. Alcune amministrazioni locali hanno addirittura parlato di un “nemico invisibile” che, a loro dire, ostacolerebbe lo sviluppo economico (vedi Allegato II).

Indubbiamente c’è un problema di carenza d’informazione e soprattutto un’estrema ignoranza del reale significato che queste aree assumono nella strategia comunitaria che ritiene che queste costituiscano “un’opportunità per il futuro di molte regioni che non significa limitazione delle attività, se queste sono ambientalmente sostenibili e non incidono sull’integrità dell’area o sulla conservazione delle specie e degli habitat”. In questa chiave vanno lette le procedure di valutazione d’incidenza come strumento d’indirizzo verso una sostenibilità degli interventi che per principio non possono sempre e comunque essere ammissibili in ambiti per i quali si stabilisce una priorità valoriale in capo ad interessi non economici.

***Quello di Natura 2000 è uno dei molti esempi che si possono fare, ma che nella sua applicazione dimostra inequivocabilmente come il valore ambiente venga considerato in termini recessivi rispetto ad altri valori. L’introduzione della tutela ambientale tra i principi fondamentali della costituzione, qui come in altri casi analoghi, rende inequivocabile anche il senso delle procedure valutative che non possono continuare ad essere giustificative degli interventi proposti, ma devono correttamente assumere una funzione pregiudiziale e condizionante rispetto agli stessi. Questo può avvenire solo se esplicitamente e in chiara forma di diritto, quindi non di giurisprudenza, il valore della tutela ambientale assume un livello sovraordinato rispetto ai valori economici.***



## ALLEGATO 1

Ecco alcuni dati contenuti nel documento di sintesi del TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity) pubblicato nel 2010 che riassumono alcune valutazioni del valore economico dei servizi ecosistemici:

- 153 miliardi di dollari, è il valore economico totale dell'impollinazione dovuta agli insetti per l'economia mondiale.
- 213 milioni di dollari annui, è il valore dell'impollinazione dovuta alle api nella sola Svizzera
- 87 delle 115 principali specie coltivate che alimentano l'umanità (tra queste, ad esempio, il cacao ed il caffè) dipendono dall'impollinazione dovuta agli animali.
- 1.5 e i 2.7 miliardi di tonnellate di anidride carbonica in meno, è il contributo alla riduzione complessiva delle emissioni di gas climalteranti nell'atmosfera da parte degli ecosistemi forestali. Impedire i processi di deforestazione (bloccandoli definitivamente entro il 2030) aiuterebbe a evitare i danni dovuti ai cambiamenti climatici, calcolati in oltre 3.700 di dollari.

I servizi eco sistemici costituiscono la base della sopravvivenza e del benessere delle società umane e vengono generalmente distinti nelle seguenti categorie (come è stato messo a punto dal grande programma internazionale "Millennium Ecosystem Assessment" patrocinato dalle Nazioni Unite e reso noto nel 2005):

- **SERVIZI ECOSISTEMICI DI SUPPORTO:** come il ciclo dei nutrienti, la formazione del suolo, la produzione primaria (ovvero, la produzione di materia organica da parte degli ecosistemi grazie alla capacità di piante e batteri di generare nuova materia organica usando l'energia e le sostanze chimiche inorganiche), la fotosintesi, ecc.
- **SERVIZI ECOSISTEMICI DI FORNITURA O APPROVVIGIONAMENTO:** come la disponibilità di cibo, di acqua dolce, di legno e fibre, di combustibili, di risorse genetiche ecc.
- **SERVIZI ECOSISTEMICI DI REGOLAZIONE:** come la regolazione del clima, la regolazione delle inondazioni, la regolazione delle malattie, la purificazione dell'acqua, la regolazione dell'erosione, l'impollinazione ecc.
- **SERVIZI ECOSISTEMICI CULTURALI:** come il valore estetico, spirituale, educativo, ricreativo, delle relazioni sociali, di ispirazione ecc.

La purificazione dell'aria passa attraverso il ruolo dei microrganismi, del nostro patrimonio vegetale, del nostro suolo che meno viene distrutto e trasformato meglio è, così come la mitigazione delle inondazioni che ha luogo grazie al mantenimento della vitalità e salubrità dei nostri suoli e della vegetazione che vive su di essi, così come la mitigazione dei periodi di siccità e la purificazione delle acque per la quale operano i microrganismi del suolo e delle acque interne, gli invertebrati acquatici, i suoli e la detossificazione e la decomposizione di molti scarti inquinanti delle nostre attività per il quale è fondamentale il ruolo dei microrganismi, degli invertebrati del suolo, della lettiera ecc. La generazione del suolo e la sua fertilità sono assicurate, ad esempio, dai processi geobiochimici presenti nei suoli stessi con il ruolo importante dei microrganismi e degli invertebrati e delle stesse piante, soprattutto le specie che fissano l'azoto, la dispersione dei semi è garantito da tantissime specie viventi ecc.

Gli ecosistemi forestali contribuiscono in maniera significativa come ambienti capaci di assorbire e stoccare il carbonio introdotto dall'intervento umano con i suoi processi produttivi. In Italia è stato già prodotto un Inventario Nazionale delle Foreste e dei serbatoi di carbonio. Allo stato attuale, per esempio, il sistema dei parchi nazionali italiani come indicato proprio dal progetto del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare "Parchi nazionali: dal capitale naturale alla contabilità ambientale", riescono ad accumulare circa 5.1 tonnellate di carbonio in più per ogni ettaro di superficie che si prevede potranno diventare circa 6 tonnellate nel 2020. Vi sono infatti tipologie di bosco capaci di maggiore accumulo di carbonio (ad esempio boschi puri o misti a prevalenza di abete bianco e/o abete rosso, di pini montani e/o oro mediterranei e quelli di faggio). Esiste dunque veramente un ampio lavoro da svolgere per approfondire il ruolo importantissimo che i servizi ecosistemici offrono al nostro Paese.

### **PERDERE "NATURA" = PERDERE "CAPITALE"**

La perdita della biodiversità provoca inevitabilmente il progressivo impoverimento della struttura, delle funzioni e dei processi degli ecosistemi che, a loro volta, consentono alla nostra specie e l'utilizzazione dei servizi offerti. Il Millennium Ecosystem Assessment documenta che la struttura degli ecosistemi mondiali è cambiata molto



rapidamente nella seconda metà del ventesimo secolo rispetto a qualsiasi altro periodo della storia dell'umanità e, direttamente o indirettamente (attraverso i processi di contaminazione e inquinamento), tutti gli ecosistemi del pianeta sono stati significativamente trasformati a causa dell'azione umana. Ancora non conosciamo in pieno il ruolo che i sistemi naturali del nostro paese rivestono offrendoci i loro servizi, un valore straordinario che non siamo in grado di contabilizzare adeguatamente nella nostra economia che quindi fornisce una dimensione distorta della realtà e che produce, paradossalmente, decisioni per investire in attività distruttive degli ambienti naturali e della biodiversità, perdendone completamente il loro straordinario valore, ancora invisibile alla nostra impostazione economica.

## **IL CAPITALE NATURALE E IL VALORE DEI SERVIZI ECOSISTEMICI IN ITALIA: COME CONTABILIZZARLI**

Il Ministero dell'Ambiente ha realizzato nel 2010 una Strategia nazionale per la Biodiversità, seguendo le richieste della Convenzione sulla Diversità Biologica, che impegna il nostro paese, entro il 2020, ad integrare la conservazione della biodiversità nelle politiche economiche e di settore, anche quale opportunità per una nuova occupazione e sviluppo sociale sostenibili, rafforzando la comprensione dei benefici da essa derivanti e la consapevolezza dei costi della loro perdita.

La visione espressa dalla Strategia è la seguente “la biodiversità ed i servizi ecosistemici, nostro capitale naturale, sono conservati, valutati e, per quanto possibile, ripristinati, per il loro valore intrinseco e perchè possano continuare a sostenere in modo durevole la prosperità economica ed il benessere umano nonostante i profondi cambiamenti in atto a livello globale e locale”. Per il conseguimento della visione la Strategia nazionale è articolata intorno a tre tematiche centrali che sono la biodiversità ed i servizi ecosistemici, la biodiversità ed i cambiamenti climatici, la biodiversità e le politiche economiche. Recentemente e in applicazione della Strategia, il Ministero dell'Ambiente ha prodotto un breve rapporto dal titolo “Parchi nazionali: dal capitale naturale alla contabilità ambientale”.

Questo documento rappresenta il primo contributo di uno specifico progetto del Ministero mirato alla realizzazione di un sistema di contabilità ambientale per il sistema dei Parchi nazionali.

IL WWF ritiene fondamentale che il nostro paese si doti di un sistema di contabilità nazionale economico integrato con quello ecologico e che proceda all'approfondita valutazione dei servizi eco sistemici che i sistemi naturali sono in grado di offrire al nostro benessere ed alla nostra economia.

## **ALLEGATO II**

Su questo aspetto è interessante vedere come già il Programma d'Azione Ambientale 2006, che aveva tra i propri obiettivi anche la tutela della biodiversità, tra gli strumenti a questo finalizzati già prevedeva la possibilità promuovere la costituzione di partenariati con le imprese. Infatti, come si legge nel notiziario della Commissione Europea “Natura 2000” (n. 24 del 2008), “la biodiversità ha un'importanza strategica anche per le attività produttive, in quando fornisce a molte imprese materie prime e risorse naturali. Un aspetto che si manifesta con particolare evidenza nei comparti in cui i profitti sono direttamente legati alla presenza di ecosistemi sani, come nel caso dell'ecoturismo. È ormai assodato che ad una maggiore varietà di geni, specie ed ecosistemi corrisponda un aumento della resilienza e della produttività. biologica in settori quali l'agricoltura, la silvicoltura, la pesca, il settore farmaceutico, l'agroalimentare ecc. Oltre ai benefici economici diretti che offre alle aziende, la biodiversità genera vantaggi indiretti in termini ambientali, estetici ed etici. Salvaguardando la diversità biologica, le imprese possono distinguersi dai concorrenti, coinvolgendo al contempo anche i dettaglianti, gli investitori, il personale, le comunità locali e le altre categorie interessate”. Quindi la biodiversità non rappresenta soltanto un valore macroeconomico, ma anche per le singole attività produttive. Ancora una volta l'Unione Europea si trova in coerenza con gli organismi internazionale e in questo caso con l'Unione Mondiale per la Conservazione della Natura (IUCN) che ha più volte sottolineato la necessità di promuovere un più stretta cooperazione con il settore privato. Non si sottovaluti questo aspetto fondamentale non solo e non tanto per il rapporto tra imprese e natura in relazione al territorio al territorio europeo, quanto per il rapporto tra le imprese europee e la natura extraeuropea dove questa può essere tutelata se le imprese si dotano di codici di comportamento o di processi di certificazione. Non a caso l'Unione è dotata del Regolamento 338/96/CE sul commercio di piante (dietro cui ci sono le aziende del mobile e della carta) e di animali (dietro cui c'è una quantità d'aziende insospettabili ed inimmaginabili che vanno dalla moda al divertimento).