

KATIA LAFFUSA \*

## ‘Tanto favorita dalla natura’: il regionalismo italiano tra divari territoriali ed eco-governance \*\*

ABSTRACT (EN): This paper aims to examine the implementation status of Italy’s National Recovery and Resilience Plan (NRRP) in the field of biodiversity, focusing on the legal tools and the allocation of resources by regional governments, with particular reference to Southern Italy. The objective is to identify both potential and critical issues underlying the so-called biodiversity governance. In this context, the analysis will explore the existence – or lack thereof – of a ‘bio-territorial divide’ in relation to nature management and the challenges associated with habitat and land degradation.

ABSTRACT (IT): La presente proposta intende indagare lo stato di attuazione del PNRR nel campo della biodiversità, soffermandosi sulle tipologie di iniziative e risorse impegnate dalle Regioni, con particolare riferimento a quelle del Mezzogiorno, al fine di individuare le potenzialità e le criticità sottese alla c.d. *governance della biodiversità*. In questo senso, si ragionerà della sussistenza o meno di un ‘divario bio-territoriale’, relativo alla gestione della natura e delle problematiche connesse in tema di degrado degli habitat e del territorio.

SOMMARIO: 1. Tracciare i contorni: divari, diversità, Mezzogiorno e disuguaglianze. – 2. La biodiversità nell’ordinamento italiano tra regionalismo e matrici europee. – 3. La Missione 2 ‘Rivoluzione verde e transizione ecologica’ del PNRR: natura e biodiversità nel Mezzogiorno. – 4. Considerazioni conclusive.

### 1. Tracciare i contorni: divari, diversità, Mezzogiorno e disuguaglianze

Per comprendere appieno cosa si intenda oggi – da un punto di vista sistemico – per “divario territoriale”, occorre precisare i termini dell’analisi, sia a fini metodologici, sia per addivenire ad una chiara comprensione dei profili di indagine, sul presupposto che essi abbiano una propria ed indefettibile angolazione giuridica. Una riflessione su *PNRR e divari territoriali*, infatti, dischiude molteplici scenari. Come un effetto matrioska, “divario territoriale” evoca “Mezzogiorno”<sup>1</sup> e, dal canto suo, “Mezzogiorno” evoca “questione meridionale”: «come tra Scilla e Cariddi, la questione meridionale è sempre stata risucchiata da un lato da un atteggiamento arrendevole che tende a liquidarla come un irresolubile problema di capitale sociale e umano, e dall’altro da un interventismo appiattito sugli aiuti economici e finanziari. Né l’una né l’altra

\* Assegnista di ricerca – Libera Università Maria Santissima Assunta (LUMSA).

\*\* Articolo sottoposto a referaggio. Il contributo è svolto nell’ambito del progetto *Restoring Nature for the Children of Italy* RINASI CUP D53D23022310001, a valere sul bando PRIN 2022 PNRR finanziato dall’Unione europea – NextGenerationEU.

<sup>1</sup> Per un’analisi contemporanea dei concetti di nord e sud - seguendo la rotta mediterranea - si faccia riferimento alla recente pubblicazione di E. IVETIC, *Sud/Nord. La frontiera globale del Mediterraneo*, Il Mulino, Bologna, 2024.

sponda hanno spianato la strada alla possibilità di un maturo sviluppo economico e sociale del Sud»<sup>2</sup>.

Il divario territoriale Nord-Sud rappresenta un nodo gordiano che mette continuamente alla prova il regionalismo italiano<sup>3</sup>, soprattutto in periodi di crisi e/o transizioni, evidenziando potenzialità e altrettante criticità legate alle singole realtà territoriali.

Si tratta – ed occorre evidenziarlo in apertura – di temi connotati da un'intrinseca e persistente problematicità e dalla consapevolezza che, data la complessità e la stratificazione storica, non sia plausibile ipotizzare soluzioni risolutive, soprattutto nel breve periodo.

Ulteriore profilo controverso del presente studio attiene alla definizione di divario territoriale *ecosistemico* e alla sua misurabilità. Prima di procedere ad analizzare i rapporti tra biodiversità, transizione ecologica e PNRR è necessario fare alcune considerazioni introduttive sui profili giuridico-costituzionali che afferiscono al divario territoriale.

La riflessione che attraversa in filigrana questo contributo riguarda il modo in cui il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nonostante la sua impostazione 'nazionale', sia stato effettivamente calato nelle dimensioni locali, territoriali e regionali, e in quale misura l'insieme di investimenti e riforme previsti abbia contribuito a ridurre – o eventualmente ad accentuare – il divario tra Nord e Sud.

In definitiva la domanda è la seguente: il Mezzogiorno è da considerarsi ancora oggi come un insuperabile 'problema strutturale'<sup>4</sup>?

È noto che le persistenti 'questioni' ossia lo spopolamento<sup>5</sup>, la costante traiettoria migratoria dal Sud al Nord, l'invecchiamento demografico dovuto (anche) a tale flusso, il disagio

<sup>2</sup> S. SILEONI, "Tu non conosci il Sud". Il PNRR e le sorti del Meridione, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2022, p. 11.

<sup>3</sup> Cfr. S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2020. La letteratura sul regionalismo italiano è estremamente ampia. Si ritiene opportuno richiamare, con la consapevolezza della non esaustività e ai soli fini della presente trattazione, alcuni contributi: il riferimento è al precipuo lavoro di A. D'ATENA, sia ai volumi più risalenti che al recente *Tra autonomia e neocentralismo: verso una nuova stagione del regionalismo italiano?* Giappichelli, Torino, 2016; oppure al volume di S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano tra limiti della politica e prospettive di ripresa: riflessioni dopo le crisi*, Giuffrè, Milano 2022. Ulteriori spunti sono offerti dalla pubblicazione di C. DESIDERI, *Regioni, politiche e territori: per una storia del regionalismo italiano*, Milano, Giuffrè, 2015 e dal recente volume di D. MONE, *Costituzione, regionalismo e coesione territoriale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023. Sui rapporti tra territorio e assetto politico-istituzionale in prospettiva comparata si faccia riferimento – a mero titolo esemplificativo – al testo di A. F. PALERMO, K. KÖSSLER, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*, Hart Publishing, London, 2017.

<sup>4</sup> «Verso la fine del secolo ci si rese conto che l'integrazione economica non poteva seguire l'avvenuta unificazione politica per effetto delle sole misure di unificazione normativa seguita. Inoltre, i criteri unificatori della politica unificatrice vennero ispirati dagli interessi delle regioni economicamente più forti». Cfr. P. SARACENO, *Il nuovo meridionalismo*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli, 2005, pp. 67-70.

<sup>5</sup> Sulla base delle ipotesi formulate dalle recenti previsioni demografiche, tra 10 anni quasi il 90% dei Comuni delle Aree interne del Mezzogiorno subirà un calo demografico, con quote che raggiungeranno il 92,6% nei Comuni Ultraperiferici. Le previsioni del medio periodo, inoltre, danno un quadro ancora in peggioramento, con quote di Comuni in declino che, tra 20 anni, raggiungeranno il 93%. La situazione appare nettamente migliore per le Aree interne del Centro-Nord, confermando disparità esistenti tra Aree che presentano le medesime condizioni di fragilità in termini di accessibilità ma che si trovano in aree geografiche diverse. Cfr. S. ANDERINI, V. BUCCIARELLI e L. D'ALESSANDRO, *Strumenti normativi e misure per la rivitalizzazione dei borghi in aree marginali del Sud attraverso il patrimonio artistico, culturale e naturalistico*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3-4, 2024, pp. 687-711.

economico, la mancanza di servizi efficienti, infrastrutture, la disoccupazione ecc. caratterizzano l'attuale contesto meridionale, sebbene non tutte le Regioni del Sud abbiano lo stesso livello di sviluppo socioeconomico, facendo registrare anche all'interno delle regioni meridionali, ulteriori divari.

Tuttavia, sul piano storico, come ci ricorda P. Saraceno, il divario economico esistente tra Nord e Sud e il carattere dualistico della nostra economia apparve subito come uno dei più gravi problemi del nuovo Stato unitario<sup>6</sup>, lasciato dei differenti livelli di sviluppo economico raggiunto nei vari Stati preunitari al momento della unificazione politica<sup>7</sup>.

Al di là dei singoli fattori che hanno contribuito a delineare siffatto dualismo *all'italiana*, una compiuta riflessione sui divari territoriali necessita di un approccio sistemico scevro da letture meridionalistiche di matrice identitaria, nostalgica o vittimistica.

In tale direzione, un punto di partenza potrebbe rivelarsi la pensabilità del Mezzogiorno come un concetto giuridico e costituzionale<sup>8</sup>, un modo d'essere, un *locus*, uno spazio morfologico di una porzione geografica d'Italia e d'Europa, caratterizzata da un preciso assetto territoriale, economico, sociale, culturale, politico ecc<sup>9</sup>.

Come noto, il divario Nord-Sud era un tema ben presente già in Assemblea Costituente, sentito come un problema non risolto dell'Unità d'Italia cui era collegato il dibattito per la riforma agraria<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Nel 1862, la *Commissione d'inchiesta sul brigantaggio nelle province meridionali* nominata dalla Camera evidenziò nella sua relazione finale come il fenomeno fosse dovuto non tanto ai mutamenti politici dell'Unità d'Italia e alla presenza dell'esercito nell'Italia del Sud, ma «da una condizione preesistente» di povertà, di latifondismo diffuso, dai «cattivi consigli della miseria non temprati dall'istruzione e dalla educazione, non infrenati da quella religione grossolana che si predica alle moltitudini, avvalorati dallo spettacolo del cattivo esempio».

<sup>7</sup> P. SARACENO, *Il nuovo meridionalismo*, cit., p. 58 e ss.

<sup>8</sup> Il riferimento è al lavoro di T.E. Frosini il quale suggerisce la necessità di «ricostituzionalizzare il Mezzogiorno»: secondo l'autore, l'art. 119, terzo comma, Cost., «andava letto, interpretato e attuato quale norma di «diritto sociale territoriale», per tutelare e incentivare quelle aree del Paese svantaggiate economicamente per storia e per collocazione geografica. Così non è stato. È stata, piuttosto, una norma inattuata. Una promessa non mantenuta della Costituzione. Perché non si è saputa e voluta sviluppare una pianificazione strategica di politica economica e della coesione giuridica dei territori interni all'area del Mezzogiorno». T.E. FROSINI, *Il concetto giuridico di Mezzogiorno* in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3-4, 2024, p. 604. In un altro scritto, lo stesso autore, al di là dei profili giuridico-costituzionali, che hanno un indubbio significato applicativo, evoca la *ricostituzionalizzazione* del Mezzogiorno laddove essa avrebbe anche il valore di un impegno, ben oltre la sola finalità di norma programmatica, da parte della Repubblica per rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno raggiungimento dell'unità della Repubblica, intesa cioè come unità economica, sociale e territoriale, dando così attuazione agli articoli 3 e 5 della Costituzione. Cfr. T.E. FROSINI, *Per una ri-costituzionalizzazione del Mezzogiorno e delle isole*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2022, pp. 1-9.

<sup>9</sup> «Il Sud è stato e rimane tuttora una soglia indecifrabile e spaesante del percorso umano, figlia di un caos non ancora sanato dal conseguimento di un metodo, tant'è che, pur modificandosi nei decenni il rapporto tra individuo e collettività, tra micro e macrostoria, tale chiave di lettura continua a funzionare solo quando il Sud viene descritto come luogo del disordine e dell'addio, come crocevia di dissidi non risolvibili, la terra «senza peccato e senza redenzione» icasticamente individuata da Carlo Levi quasi un secolo fa. Come sia possibile che le parole di Levi mantengano un rigoroso significato interpretativo anche là dove si sono smarriti i segnali che le avevano generate costituisce un elemento anomalo». Cfr. G. LUPO, *La rappresentazione del Mezzogiorno oggi*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3-4, 2024, p. 761.

<sup>10</sup> S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2012, p. 714.

La Costituzione italiana<sup>11</sup> dopo la riforma del Titolo V del 2001<sup>12</sup> non prevede alcun riferimento testuale espresso al termine “Mezzogiorno”<sup>13</sup> né mai si rinviene alcun riferimento al Meridione o al lemma “Sud”.

L'assenza o la espunzione di specifici riferimenti al Mezzogiorno dal testo costituzionale se, da un lato, riflette una pregevole tensione verso l'uniformità, tuttavia dall'altro, ha contribuito a un'ulteriore deresponsabilizzazione del legislatore nei confronti delle peculiarità e delle esigenze del Sud.

Queste hanno significato (e continuano a significare ancora oggi) divario. Invero, il *divario* sottende – anche etimologicamente<sup>14</sup> – l'idea della *diversità*. La diversità, concetto intrinsecamente complesso e carico di significati, nel caso del Sud Italia ha dunque sovente assunto i contorni della disuguaglianza e della subalternità.

Dal punto di vista costituzionale, la diversità così intesa, richiama e invoca il principio di eguaglianza *ex art 3 Cost.*, nell'ottica di quel “è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”. Come osserva Mangiameli, «le stesse vicende del regionalismo italiano, dopo più di settant'anni di storia repubblicana, segnalano come manchi una elaborazione dell'eguaglianza — come condizione giuridica dei cittadini — applicata alle Regioni»<sup>15</sup>.

“Rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana” implica adoperarsi, esige una concreta e fattiva operatività che involge il richiamo sistemico alle disposizioni costituzionali intese a garantire eguaglianza e libertà dei cittadini<sup>16</sup>, di tutti i cittadini. A ben vedere, la peculiarità del divario territoriale Nord-Sud è che si tratta di una tipologia di disuguaglianza precisamente identificabile sul territorio, localizzabile, visibile, che non riguarda gli individui come singoli ma una collettività di persone, di cittadini e comunità e che è determinata dall'essere geograficamente stabiliti, localizzati in un certo territorio.

Come noto, la risposta alla crisi pandemica nelle forme del Next generation EU e, in particolare con il PNRR, ha visto giungere in Italia circa 290 miliardi di euro<sup>17</sup>. Di questi, al Mezzogiorno è stato destinato il 40% delle risorse complessivamente considerate, pari a circa 82 miliardi di euro<sup>18</sup>.

<sup>11</sup> V. M. SBRESCIA, *La costituzionalizzazione del Mezzogiorno. Spunti di riflessione dal dibattito Costituente a settant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2018, pp. 193 ss.

<sup>12</sup> L'Art 119 comma 3 prevedeva che «per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le isole, lo Stato assegna per legge a singole regioni contributi speciali».

<sup>13</sup> Il legislatore costituzionale del 2001, nel riscrivere completamente l'intero Titolo V ha soppresso il comma dell'art. 119 cost. che faceva esplicito riferimento al Mezzogiorno e alle Isole. Come noto, il riferimento alle Isole è stato reintegrato dalla legge cost. n. 2/2022.

<sup>14</sup> Il termine *divario* deriva dal latino *divariare* [/di-và-rio/ /di'varjo/ s. m.] [der. dell'ant. o poet. *divariare* “variare, esser diverso”].

<sup>15</sup> S. MANGIAMELI, *Regionalismo ed eguaglianza*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 1, 2019, p. 1.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>17</sup> Per un confronto delle risorse, utile appare l'elaborazione fornita da Openpolis nel 2021, denominata “*Il Pnrr italiano e il confronto con gli altri paesi europei*”.

<sup>18</sup> Cfr. *Il Mezzogiorno nel PNRR*, tavola di riparto delle risorse.

Alla crisi si è fatto fronte con un investimento economico notevolissimo, subordinato al completamento di riforme collegate al raggiungimento degli obiettivi di investimento via via specificati, al fine di attenuare l'impatto socioeconomico della pandemia e facilitare la transizione delle economie degli Stati membri. Sul piano nazionale è cruciale la sinergia tra legislazione statale e regionale. In particolare, sono le Regioni a svolgere un ruolo fondamentale soprattutto in termini di *governance*.

In uno scritto pubblicato nel 2021 e dedicato a *PNRR e Mezzogiorno* B. Caravita<sup>19</sup> ci rammenta come i soldi (tanti) del PNRR andassero investiti con un obiettivo fondamentale: "aumentare le opportunità e ridurre le disuguaglianze" e che tale imperativo si inseriva in un "più ampio discorso democratico che vede la disuguaglianza sociale, economica e di aspettative e qualità della vita come una minaccia alla tenuta e alla crescita della collettività"<sup>20</sup>.

Il tema delle disuguaglianze è dunque uno dei nodi principali che il PNRR ha dovuto considerare, sia come presupposto di partenza che come obiettivo da raggiungere. Occorre dunque chiedersi: la «questione nazionale del Mezzogiorno»<sup>21</sup> è ancora in essere, nonostante gli sforzi, l'impegno e gli investimenti profusi e, in tal senso, il PNRR ha assunto per il Sud quel carattere *gattopardiano*, tanto caro alle vicende meridionali? Il tentativo di risposta a questi interrogativi è certamente annoso ma altrettanto necessario.

Il presente lavoro adotta l'angolo visuale della componente ambientale, nello specifico della biodiversità, per registrare tendenze e risultati del regionalismo italiano. La premessa, ottimistica, dello studio è mutuata invece dalle parole di Goethe che nel suo '*Viaggio in Italia*' del 1815 ci ricorda come l'Italia tutta – da Nord a Sud – sia '*tanto favorita dalla natura*': in effetti, alcun 'divario territoriale' può ragionevolmente essere individuato in termini di bellezza, varietà di paesaggi, natura ed ecosistemi.

## 2. La biodiversità nell'ordinamento italiano tra regionalismo e matrici europee

La recente riforma costituzionale n. 1/2022<sup>22</sup> ha modificato gli artt. 9 e 41 Cost., così inserendo tra i Principi Fondamentali (artt. 1-12) la tutela dell'ambiente, della biodiversità e

<sup>19</sup> B. CARAVITA, *Pnrr e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia* in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2022, p. 19.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>21</sup> T.E. FROSINI, *Il concetto giuridico di Mezzogiorno*, cit., p. 609.

<sup>22</sup> Ai sensi dell'Art. 9, "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali". I contributi dottrinali alla riforma sono numerosi e di vario tenore. Si faccia riferimento ad esempio a D. AMIRANTE, *La reformette dell'ambiente in Italia e le ambizioni del costituzionalismo ambientale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2022, p. 13, nel quale si analizza in prospettiva comparata la portata della riforma italiana, nell'ottica dell'attuale costituzionalismo ambientale: secondo l'A., la novella lascia spazio a sentimenti contrastanti. In un contesto globale in cui il costituzionalismo ambientale evolve rapidamente per rispondere alle sfide dell'Antropocene, la riforma appare come un'occasione parzialmente mancata. Il legislatore si è infatti limitato a guardare all'Europa, ignorando le esperienze più innovative emerse in altri continenti. Anche restando nel panorama europeo, colpisce la scarsa ambizione della revisione, che ricalca in parte il modello tedesco del 1994, risultando distante sia dalla *Charte de l'environnement* francese che dai modelli iberici. Nonostante ciò, in un'Europa ancora disomogenea sul piano della

degli ecosistemi. La modifica costituzionale in oggetto integra ulteriori elementi ai già presenti riferimenti al 'paesaggio' e al 'patrimonio artistico della Nazione', contribuendo ad ampliare il novero dei valori da considerarsi, non solo sul piano giuridico-costituzionale, ma anche simbolicamente, quali fondamenti della cultura, della bellezza e dell'identità nazionale<sup>23</sup>. Il disposto dell'art. 9 Cost., così come novellato, ha quindi il merito di conferire una specifica autonomia alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, in una prospettiva inedita per la Costituzione italiana, ossia finalizzando la centralità del tema ambientale all'elemento della solidarietà o equità intergenerazionale<sup>24</sup>. A tal proposito, occorre inoltre

---

tutela ambientale, l'introduzione del riferimento alle generazioni future nell'articolo 9 rappresenta comunque un passo avanti nella giusta direzione. Utili anche gli spunti offerti da M. MONTEDURO, *Note sul lessico dell'art. 9 Cost. novellato* in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 3, 2022, pp. 270 ss., nonché di M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3, 2021; R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2022; A. PERTICI, *L'inserimento della tutela ambientale nella Costituzione: profili giuridici e applicazioni pratiche*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, n. 3, 2022, pp. 201-225; S. MARINI, *Ambiente e Costituzione: la revisione dell'articolo 9*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, n. 3, 2022, pp. 234-260; F.G. MENGA, *Dare voce alle generazioni future. Riflessioni filosofico-giuridiche su rappresentanza e riconoscimento a margine della recente modifica dell'articolo 9 della Costituzione italiana*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2022; D.P. LOMBARDI, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2023; E. BUONO, *Costituzionalismo ambientale europeo e doveri di solidarietà. Italia e Germania nell'Antropocene*, in *DPCE Online*, n. 2, 2023, pp. 468 e ss; A. MORRONE, *Fondata sull'ambiente. Editoriale*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4, 2022, pp. 783 e ss.

Critiche invece le opinioni di G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *Giustizia Insieme*, sez. Diritto e processo amministrativo, n. 1945 – 22 settembre 2021.

<sup>23</sup> Cfr. C. IANNELLO, *La concezione crociana di paesaggio nell'art. 9 della Costituzione repubblicana scritto da Aldo Moro e Concetto Marchesi*, in P. CARPENTIERI, C. IANNELLO, G. MONTEDORO (a cura di), *La concezione crociana di paesaggio nel diritto contemporaneo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, pp. 29 ss.

<sup>24</sup> Il tema della solidarietà intergenerazionale interessa da lungo tempo il dibattito dottrinale giusfilosofico e costituzionale: si faccia riferimento a H. JONAS, *Il principio responsabilità*, Einaudi, Torino, 1990, considerato una delle pietre miliari sul tema; un validissimo contributo è il lavoro sulla sostenibilità nel prisma del diritto costituzionale comparato di T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 1, 2016, pp. 43-78; maggiormente incentrati sul profilo della responsabilità intergenerazionale e i riflessi sul costituzionalismo – ante riforma – i lavori di R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Franco Angeli, Milano, 2013; di F. CIARAMELLI, F.G. MENGA, *La Responsabilità verso le generazioni future: una sfida al diritto all'etica e alla politica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017; A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IX, Giuffrè, Milano 2016, pp. 311-390. Mettono in luce i rapporti esplicitati dalla riforma costituzionale italiana le recenti riflessioni di L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2022 e di A. LAURO, *Dalla tutela ambientale in Costituzione alla responsabilità politica (anche) verso le future generazioni? Detti e non-detti di un principio di origine giurisprudenziale*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 2, 2022. R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 2022, pp. 2-8. Un'interessante lettura del rischio di paternalismo potenzialmente sotteso a riflessioni, non solo costituzionali, sul profilo intergenerazionale si rinviene nello scritto di A. PIRNI, *Diritti infiniti e doveri limitati? Per una fondazione del dovere di giustizia tra le generazioni*, in *Etica & Politica*, n. 2, 2021, pp. 703-718. Un contributo interessantissimo relativo ai rapporti tra rappresentanza della future generazioni e diritti della natura è il saggio di S. Bagni e M. Carducci nel quale si propone di utilizzare la categoria dei diritti della natura come strumento ermeneutico per rappresentare e proteggere i diritti delle generazioni future. Cfr. S. BAGNI, M. CARDUCCI, *How to See the Invisible? The Recognition of the 'Rights of Nature' to Represent Future Generations in Representing the Absent*, in H.C.

ricordare come la legge n. 394/1991, la c.d. legge quadro sulle aree protette in Italia figura tra i primi testi normativi italiani a fare esplicito riferimento alla tutela intergenerazionale. Infatti, l'articolo 2 della legge quadro stabilisce che i parchi nazionali sono istituiti per garantire la conservazione degli ecosistemi a beneficio delle generazioni presenti e future<sup>25</sup>. L'autonomia rilevante costituzionale e l'inserimento nel lessico costituzionale di lemmi quali *biodiversità* ed *ecosistemi*, ha dunque un enorme valore, non solo giuridico<sup>26</sup> ma anche culturale. In tale contesto, nell'evoluzione di questo 'ecosistema giuridico'<sup>27</sup> un ruolo centrale è attribuito, alle aree protette, istituite per legge statale o regionale, le quali assumono un ruolo centrale nella conservazione della biodiversità e nella tutela degli equilibri ecologici. In effetti, la prospettiva entro la quale si muove la tutela della biodiversità in Italia è fortemente sinergica, nella misura in cui, come osserva Di Salvatore<sup>28</sup> «tra i fini e i compiti dello stato e degli enti territoriali rientra primariamente quello di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi». In questo contesto, il ruolo delle Regioni italiane nella *governance* della biodiversità si innesta in un assetto istituzionale determinato dal riparto di competenze tra Stato e regioni così come disegnato dalla riforma del Titolo V del 2001<sup>29</sup>.

Com'è noto, in base all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali è attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Tuttavia, ambiti strettamente interconnessi con la protezione della biodiversità – quali la valorizzazione del patrimonio ambientale<sup>30</sup>, la pianificazione del territorio, l'agricoltura e la disciplina delle aree protette regionali – rientrano tra le materie di legislazione concorrente o residuale. Pur non contenendo un esplicito riferimento al lemma biodiversità in alcuno degli attuali Statuti regionali in vigore, il ruolo delle Regioni e degli enti territoriali è centrale soprattutto nella gestione delle aree protette e dei parchi nazionali.

---

BURKHARD HEISS, H. RUIZ FABRI (a cura di), *Studies of the Max Planck Institute Luxembourg for International, European and Regulatory Procedural Law*, vol. 27, 2023, pp. 439-461.

<sup>25</sup> Sul tema, v. C. DE BENEDETTI, *La tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*, in *Ambiente Diritto – Focus*, n. 3, 2024, p. 4.

<sup>26</sup> Sul piano giuridico la tutela dell'ambiente come principio fondamentale incide sul bilanciamento dei vari beni/interessi/valori in potenziale conflitto.

<sup>27</sup> Espressione ripresa da S. BAGNI, *La costruzione di un nuovo "eco-sistema giuridico" attraverso i formanti giudiziale e forense*, in *DPCE Online*, vol. 50, n. sp., 2021, pp. 153-184.

<sup>28</sup> E. DI SALVATORE, *L'evoluzione dei fini e dei compiti dello stato e il dovere di protezione dei diritti fondamentali*, in *Rivista 'Gruppo Di Pisa'*, n. 1, 2024, pp. 93-107.

<sup>29</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*.

<sup>30</sup> «Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; [armonizzazione dei bilanci pubblici (14) e] coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».

Le aree protette, istituite per via legislativa a livello statale o regionale, rivestono un ruolo fondamentale nella salvaguardia della biodiversità e nella tutela degli equilibri ecologici. L'Italia, per effetto della sua estensione latitudinale e della conseguente eterogeneità climatico-ambientale, ospita una rete articolata di parchi e riserve che copre circa il 22% del territorio nazionale e il 15% delle acque marine territoriali<sup>31</sup>.

L'evoluzione del quadro normativo nazionale si inserisce in un percorso di progressivo rafforzamento della tutela ambientale<sup>32</sup>, segnando il passaggio da una concezione estetico-culturale del paesaggio a una disciplina più organica e sistematica orientata alla conservazione della biodiversità. Un ambito di particolare rilievo è quello della gestione delle aree protette regionali e della *Rete Natura 2000*, istituita ai sensi delle direttive europee Habitat e Uccelli. Le Regioni sono competenti per la designazione dei Siti di Importanza Comunitaria (SIC) e delle Zone di Protezione Speciale (ZPS), e per la loro trasformazione in Zone Speciali di Conservazione (ZSC), nonché per l'elaborazione e l'attuazione dei relativi piani di gestione<sup>33</sup>. Tali attività richiedono il coinvolgimento di una pluralità di attori istituzionali e scientifici, configurando una *governance* multilivello basata sul principio di leale collaborazione.

In termini di aree protette, il Sud può vantare una grande estensione delle aree naturali protette in termini di superficie (si ricordi, per esempio, che il *Parco Nazionale del Pollino* in Calabria è il più esteso) e una maggiore presenza di aree marine protette, con particolare riferimento alle isole Sicilia e Sardegna. Le Regioni, inoltre, partecipano alla definizione e implementazione della *Strategia Nazionale per la Biodiversità* e sono responsabili dell'integrazione delle politiche ambientali con altre politiche settoriali, come quelle agricole, forestali ed energetiche. In questo ambito, riveste particolare importanza la gestione dei fondi europei, in particolare il FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale) e i fondi strutturali, utilizzati anche per finanziare progetti di conservazione della biodiversità e sviluppo sostenibile del territorio<sup>34</sup>.

In una prospettiva di più ampio respiro, il ricco patrimonio di biodiversità che contraddistingue il territorio italiano è protetto da Convenzioni internazionali (*Kunming-Montreal* del 2022) da Direttive europee (*Habitat* del 1992 e *Birds* del 1979) e, da ultimo, dal recente *Nature Restoration Regulation* del 2024.

In effetti, la tutela della biodiversità costituisce un tema centrale nella politica ambientale dell'Unione Europea sin dagli anni Ottanta. Nelle sue fasi iniziali, nondimeno, l'approccio dell'UE alla biodiversità si è contraddistinto per una certa frammentarietà: gli strumenti giuridici adottati si sono concentrati su specifici elementi naturali – come le acque, l'ambiente marino, gli uccelli selvatici, gli habitat e le specie esotiche – senza però integrare una visione olistica e sistemica della biodiversità. Esemplificativo è il quadro normativo europeo

<sup>31</sup> Dati aggiornati al 31/05/2024 e consultabili sul [sito del MASE](#).

<sup>32</sup> Si faccia riferimento all'interessante contributo di M. MONTEDURO, *Per una «nuova alleanza» tra diritto ed ecologia: attraverso e oltre le «aree naturali protette»*, in *GiustAmm.it*, n. 6, 2014, p. 22.

<sup>33</sup> D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, recante regolamento di attuazione della Direttiva Habitat, modificato dal D.P.R. 12 marzo 2003, n. 120.

<sup>34</sup> Si veda il documento *Programma Nazionale FEASR 2023–2027*, Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste.

sviluppatosi nel tempo, che include la *Direttiva quadro sulle acque* (2000/60/CE), la *Direttiva sulla strategia per l'ambiente marino* (2008/56/CE) e il *Regolamento sulle specie esotiche invasive* del 2014. Pur trattandosi di interventi normativi di grande rilievo e utilità, non sono riusciti a contrastare efficacemente il progressivo declino della biodiversità sia a livello continentale che, nello specifico, in Italia.

In questo contesto, l'istituzione delle aree protette in Italia si configura anche come il risultato di un processo normativo europeo, fondato sulla creazione della *Rete Natura 2000*<sup>35</sup>, introdotta proprio dalle suddette direttive<sup>36</sup>. Tale rete rappresenta l'esito di un lungo percorso, sia culturale che giuridico, avviato oltre quarant'anni fa.

La *Direttiva Habitat* del 1992 (recepita col D.P.R. 357/1997 e successivamente modificata dal D.P.R. 120/2003<sup>37</sup>) e la *Direttiva Uccelli* del 1979 (codificata dalla *Direttiva* 2009/147/CE e recepita con la legge n. 157 del 1992<sup>38</sup>) rappresentano, in effetti, il punto nevralgico<sup>39</sup> delle politiche europee in tema di aree protette, biodiversità e tutela degli *habitat*. Tuttavia, si sono rivelate, da sole, insufficienti ad arrestare la perdita di biodiversità. Anche per tali ragioni nel 2024 è stato approvato<sup>40</sup> il *Regolamento sul Ripristino/restauro della Natura – Nature Restoration Law dell'UE* cui occorre far riferimento per completezza espositiva. Volutamente, si sceglie di tradurre *restoration* con *ripristino* o *restauro*, che verranno usati in maniera equivalente, sebbene si tratti di concetti diversi<sup>41</sup>. Si tratta di uno strumento di pianificazione ed azione che mira a proteggere e a migliorare in maniera sistemica la biodiversità in Europa attraverso il raggiungimento di alcuni target variamente articolati. Dagli artt. 4 a 13 è previsto il restauro di ecosistemi terrestri, costieri e d'acqua dolce, marini (art. 5) urbani (art. 8) agricoli (art. 11)

<sup>35</sup> Una cartografia aggiornata al 2023 dei siti Natura 2000 è disponibile sul [sito del MASE](#).

<sup>36</sup> Cfr. G. CAPOTORTI, E. DEL VICO ET AL., *Ecosystems of Italy. Updated mapping and typology for the implementation of national and international biodiversity-related policies in Plant Biosystems - An International Journal Dealing with All Aspects of Plant Biology*, vol. 157, 2023, pp. 1248-1258. disponibile al [presente indirizzo](#).

<sup>37</sup> Il testo è disponibile sul [portale ufficiale dell'Unione europea](#).

<sup>38</sup> Il testo è disponibile sul [sito del MASE](#).

<sup>39</sup> In effetti, la più antica direttiva europea in materia di conservazione della natura è stata la c.d. *Birds Directive* del 1979, relativa alla conservazione degli uccelli selvatici. Tale normativa riconosce la perdita e il degrado degli *habitat* come le principali minacce per la conservazione degli uccelli selvatici e mira a tutelare gli *habitat* delle specie individuate, comprese quelle migratorie, attraverso l'istituzione di *Zone di Protezione Speciale* (ZPS). Queste aree, selezionate per garantire la sopravvivenza delle specie, vengono designate direttamente dagli Stati membri e, a differenza dei *Siti di Importanza Comunitaria* (SIC) – di cui si tratterà nel prosieguo – entrano automaticamente nella rete Natura 2000.

<sup>40</sup> Il percorso di adozione del regolamento è stato complesso e variamente osteggiato: iniziato nel giugno del 2022, quando la Commissione Europea ha presentato al Parlamento la proposta ha visto in sede di approvazione finale da parte del Consiglio d'Europa (formato dai ministri competenti in materia ambientale per ciascuno Stato membro) il voto contrario di Italia e Paesi Bassi.

<sup>41</sup> Si faccia riferimento, ad esempio, al documento della SER *10 legal reasons to vote in favour of the EU Nature Restoration Law* del marzo 2024, laddove gli autori esplicitano in maniera chiara cosa si debba intendere per *restoration*: «the EU NRL focuses on the restoration of resilient ecosystems. It does not oblige Member States to return to the past, but on the contrary, gives the opportunity to restore the degraded environment to a livable future. It is not so much about recreating 'lost nature', but rather about opening up a trajectory towards a more climate-adaptive environment, both for man and nature». Cfr. A. CLIQUET, A. ARAGAO, C.H. BORN, F. BOUQUELLE, E. CAVALLIN, E. CISCATO, K. DECLEER, H. DOTINGA, F. FLEURJE, N. HOEK ET AL., *10 legal reasons to vote in favour of the EU Nature Restoration Law*, SERE Legal Working Group, 2024.

forestali (art. 12) nonché il ripristino della connettività naturale dei fiumi e delle funzioni naturali delle relative golene (art. 9). L'art. 10 si occupa del restauro della popolazione degli impollinatori mentre gli artt. 6 e 7 si occupano di energia e fonti rinnovabili nonché difesa nazionale. L'art. 13, che chiude la sezione dedicata agli *obblighi di restauro* prevede un obiettivo che ha anche una valenza simbolica, ossia '*piantare 3 miliardi di alberi aggiuntivi nel territorio dell'UE*'. Il regolamento vincola giuridicamente gli Stati membri ad intervenire specificatamente sui vari tipi di ecosistemi, dando priorità ai siti Natura 2000. A ben vedere, l'approccio adottato è quello di superare un aspetto di sola tutela e protezione, come quello delle Direttive *Habitat* e *Birds*, in luogo di un apporto proattivo, che coniughi – in prospettiva olistica- biodiversità e spazio antropico. Un elemento interessante ai fini della presente trattazione attiene invece alle previsioni del capo III del Regolamento, ossia alla redazione da parte di ciascuno Stato membro (perlopiù dal MASE) dei 'Piani nazionali di ripristino'<sup>42</sup>, da presentare alla Commissione europea entro il 2026. Tali piani saranno oggetto di una interlocuzione con la Commissione, in modo tale che a partire dal 2033 si possa valutare l'impatto della legge in prospettiva sistemica e modificare interventi e indicatori del Piano. In effetti, essi indicheranno le strategie e le modalità con le quali ciascuno Stato membro si propone di raggiungere gli obiettivi fissati dal Regolamento e dovranno prevedere modalità/oggetto e luogo degli interventi di restauro. In tal senso, sarà necessario un coinvolgimento degli enti territoriali sempre più attivo nonché una costante interlocuzione con le Regioni molto stringente ed efficace, nella misura in cui essi potrebbero proporre elementi ed indicazioni differenziali, maggiormente aderenti alle specificità territoriali.

### **3. La Missione 2 'Rivoluzione verde e transizione ecologica' del PNRR: natura e biodiversità nel mezzogiorno**

La pandemia di Covid-19 è esplosa in un periodo in cui era già ampiamente riconosciuta l'urgenza di orientare il modello economico verso una maggiore sostenibilità ambientale e sociale. Essa, cioè, ha dimostrato quanto la sopravvivenza degli esseri umani sia legata indissolubilmente alla natura, in quanto parti di essa, in quanto 'esseri viventi'.

Il superamento di un approccio antropocentrico, in luogo di una visione che integri l'essere umano e la natura, è il *fil rouge* di una visione rinnovata delle tematiche ambientali: essa diventa, cioè, un importantissimo strumento ermeneutico per affrontare, anche sul piano giuridico, la crisi climatica e la perdita della biodiversità, in quanto aspetti indissolubilmente legati e vicendevolmente dipendenti, in una prospettiva *One Health*<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Artt. 14-19 NRL.

<sup>43</sup> Il riferimento è al *One Health approach* del World Health Organization: «an integrated, unifying approach that aims to sustainably balance and optimize the health of people, animals and ecosystems. It recognizes that the health of humans, domestic and wild animals, plants, and the wider environment (including ecosystems) are closely linked and interdependent. While health, food, water, energy and environment are all wider topics with sector-specific concerns, the collaboration across sectors and disciplines contributes to protect health, address health challenges such as the emergence of infectious diseases, antimicrobial resistance, and food safety and promote the health and integrity of our ecosystems. By linking humans, animals and the environment, One Health can help to address the

In risposta alla crisi sanitaria e alla conseguente recessione economica, l'Unione Europea ha varato un piano straordinario per sostenere la ripresa dell'economia europea e affrontare gli effetti negativi della pandemia anche e soprattutto in prospettiva ambientale, tenendo presente la centralità che rivestono la resilienza degli ecosistemi e la tutela della biodiversità per la sopravvivenza del pianeta e per la salute umana.

In questo scenario, la strategia di ripresa è stata strettamente integrata con gli obiettivi del *Green Deal europeo*. Il nostro Paese ha giocato, in effetti, un ruolo significativo sia per motivi fisiologici (dal greco *φύσις*, *physis*, 'natura', e dunque in ossequio alla etimologia del termine, avendo abbondanza di natura) sia in ragione della necessità di intervenire per implementare gli investimenti *green* e la transizione ecologica.

L'Italia è infatti uno dei Paesi europei maggiormente *biodiversi*, che può cioè vantare una eterogeneità e una moltitudine di specie animali e vegetali. Secondo il primo Rapporto Annuale del *National Biodiversity Future Center* (NBFC)<sup>44</sup>, l'Italia è il Paese con maggior abbondanza di specie, di habitat e con il maggior tasso di specie endemiche. Ben oltre il 50% delle specie vegetali e il 30% delle specie animali di Interesse Conservazionistico Comunitario sono endemismi italiani, ovvero si trovano solo all'interno dei nostri confini<sup>45</sup>. Ciononostante, lo 'stato di salute' delle biodiversità in Italia è ambivalente: esistono 871 *aree protette*, per un totale di oltre 3 milioni di ettari tutelati a terra, circa 3 mila ettari a mare e 658 chilometri di costa. I parchi nazionali sono 24, le Aree marine protette sono 32 (compresi i due parchi sommersi ed il Santuario internazionale dei mammiferi marini)<sup>46</sup>. Tuttavia, sempre secondo i dati del NBFC il 68% degli ecosistemi italiani è considerato in pericolo, e l'89% delle degli habitat di interesse comunitario versa in stato di conservazione non ottimale<sup>47</sup>. Le analisi condotte da NFBC mostrano come solo il 12% delle coste italiane sia stato mappato da un punto di vista geomorfologico e addirittura solo il 2.5% da un punto di vista di specie e habitat associati<sup>48</sup>.

Come noto, il PNRR si compone di sei missioni che corrispondono ai sei pilastri del NGEU: digitalizzazione; ambiente; infrastrutture; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute e si articola in precisi milestone di implementazione e di obiettivi da perseguire (per un totale di 16 componenti e 6 missioni).

Secondo le previsioni, il 30% delle risorse era destinato agli investimenti per il contrasto al cambiamento climatico, il 21% alla digitalizzazione, il 14% all'istruzione e alla ricerca, il 13% alle infrastrutture, il 13% all'inclusione e alla coesione e infine il 9% alla salute. Trasversalmente, il 40% delle risorse era destinato al Sud e ai giovani<sup>49</sup>.

La protezione e il ripristino dei sistemi naturali devono essere in linea con la *Strategia Europea per la Biodiversità al 2030*, la quale prevede, tra le altre cose, la protezione di almeno il 30% delle aree terrestri e marine dell'UE nonché il ripristino di 25.000 km di fiumi a scorrimento naturale

---

full spectrum of disease control – from prevention to detection, preparedness, response and management – and contribute to global health security».

<sup>44</sup> *Primo Rapporto annuale sulla biodiversità in Italia*, p. 20.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>46</sup> Dati del *VI aggiornamento dell'Elenco Ufficiale delle Aree protette*.

<sup>47</sup> *Primo Rapporto annuale sulla biodiversità in Italia*, p. 28.

<sup>48</sup> *Primo Rapporto annuale sulla biodiversità in Italia*, p. 31.

<sup>49</sup> Si veda *scheda su NGEU Italia*.

e l'integrazione dei corridoi ecologici in una rete naturale transeuropea coerente e funzionale. Dai primi dati forniti, la Missione 2 sembra essere quella che ha visto il maggior numero di interventi (circa 81mila), registrando dotazioni da oltre 39 miliardi di euro. Come richiamato dal V rapporto sul capitale naturale<sup>50</sup>, le Linee Guida della Commissione Europea sui PNRR<sup>51</sup>, indicano il target quantitativo di almeno il 37% dell'ammontare complessivo dei Piani da destinare ad azioni per il clima e la biodiversità, promuovendo la transizione ecologica attraverso la riduzione del 55% delle emissioni climalteranti entro il 2030 e il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050, attraverso la diminuzione dell'inquinamento atmosferico e idrico e la gestione sostenibile dei rifiuti e delle risorse idriche e, infine, mediante la tutela e la riqualificazione degli ecosistemi e della biodiversità<sup>52</sup>. L'accesso ai fondi del Next Generation EU è cioè subordinato alla presentazione per il periodo 2021-2026, di un pacchetto di investimenti e riforme che consentano di raggiungere gli obiettivi climatici, ambientali ed energetici adottati dall'Unione, confluiti nel *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR - Recovery and Resilience Plan)* "Italia domani", approvato il 13 luglio 2021. A differenza dei tradizionali programmi di investimento, si distingue per il fatto che l'erogazione delle risorse è subordinata non solo alla realizzazione degli interventi previsti, ma anche all'attuazione di un ampio piano di riforme normative<sup>53</sup>. I pagamenti da parte dell'Unione europea, infatti, non dipendono tanto dalla rendicontazione dettagliata delle spese sostenute, quanto dal conseguimento di obiettivi precisi, sia quantitativi (target) sia qualitativi (milestone), che includono sia la realizzazione delle opere che l'attuazione delle riforme correlate<sup>54</sup>. L'attuale esperienza del PNRR affida un ruolo chiave alle Amministrazioni centrali competenti nei diversi ambiti di intervento del Piano. Tuttavia, l'attuazione del Piano segue un processo di governance multilivello strutturato attraverso un presidio centrale in capo al Governo ed alle Amministrazioni centrali, titolari di interventi previsti ed il coinvolgimento, per quanto riguarda la Pubblica Amministrazione, degli Enti territoriali (Regioni ed enti locali) con responsabilità delegate o attuative di specifiche progettualità selezionate<sup>55</sup>. Ebbene, la Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica". La missione 2 prevede 4 componenti ognuna delle quali, a sua volta, contiene una serie di investimenti e riforme. Tali azioni si fondano su un sistema efficace di monitoraggio, previsione e controllo delle aree a rischio di degrado, per poter definire efficacemente impatti ed interventi, inserendosi quindi in una delle criticità storiche italiane, ossia quello in termini di equilibrio fra natura, sistemi alimentari, biodiversità e circolarità delle risorse. Essa rappresenta l'ambito di intervento in cui il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica è maggiormente coinvolto in termini di attuazione e coordinamento delle misure previste. Tale Missione si propone di superare le persistenti criticità strutturali che ostacolano il raggiungimento di un equilibrio sostenibile tra ecosistemi

---

<sup>50</sup> V Rapporto Sul Capitale Naturale, p. 33.

<sup>51</sup> Ibid, p. 33.

<sup>52</sup> Ibid, p. 33.

<sup>53</sup> Si faccia riferimento a L. BIANCHI, B. CARAVITA, *Il Pnrr alla prova del Sud*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

<sup>54</sup> S. SILEONI, "Tu non conosci il Sud", cit., p. 29.

<sup>55</sup> Sul tema dei controlli amministrativi e contabili relativi alla attuazione del PNRR si rimanda a G. CENTURELLI, *I controlli nazionali e comunitari sui programmi e progetti e l'esperienza del PNRR* in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, nn. 3-4, 2024.

naturali, sistemi alimentari, tutela della biodiversità e uso circolare delle risorse. Essa si articola in quattro componenti funzionali, ciascuna delle quali comprende specifici investimenti e riforme strutturali, orientati a promuovere la transizione ecologica attraverso un approccio integrato tra mitigazione dei cambiamenti climatici, adattamento, prevenzione dei rischi ambientali e innovazione tecnologica applicata alla sostenibilità.

Nel *Dossier congiunto del servizio studi della Camera dei deputati e del senato del 2021 sul PNRR* si auspicava un preciso impatto degli interventi sulla transizione ecologica della Missione 2 al superamento dei divari territoriali.

In particolare, gli investimenti e le riforme avrebbero dovuto impattare sulla gestione dei rifiuti al Sud e sulla riduzione della dispersione delle risorse idriche. Ancora, secondo il dossier, alcune misure avrebbero dovuto impattare maggiormente al Sud, come ad esempio alcuni progetti di potenziamento dell'industria nazionale in settori strategici per la produzione di energie rinnovabili e di tecnologie per il trasporto sostenibile. Queste riforme, improntate alla semplificazione e al rafforzamento della capacità amministrativa delle regioni del Mezzogiorno, "consentiranno un maggiore assorbimento delle risorse, in particolare per gli incentivi in materia di efficienza energetica e riqualificazione degli edifici"<sup>56</sup>. Secondo tale Dossier, la Missione 2 avrebbe contato un investimento complessivo di **69,94 miliardi di euro**, suddivisi tra il PNRR, il programma React-EU e il Fondo Complementare<sup>57</sup>.

Di particolare interesse per il presente studio è la *Componente 4 (M2C4) - Tutela del territorio e della risorsa idrica* del PNRR che prevede azioni ed interventi volti a migliorare la resilienza del territorio italiano ai cambiamenti climatici e ai disastri ambientali, attraverso la centralità della tutela della natura e della biodiversità. Per questa componente sono centrali il monitoraggio, la previsione e la elaborazione dei dati, sia per identificare i rischi idrogeologici in Italia, sia al fine di "agire a tutto campo su foreste, suolo, mare e aria per migliorare la qualità della vita e il benessere dei cittadini attraverso la tutela delle aree esistenti e la creazione di nuove"<sup>58</sup>.

Nello specifico, la Componente 4 - Misura 3 della Missione 2 del PNRR è dedicata alla tutela del verde e della biodiversità. In linea con la "Strategia per la biodiversità per il 2030", l'obiettivo è la definizione di un piano di ripristino della natura volto a migliorare le condizioni delle aree protette, esistenti e future, e a favorire la presenza di ecosistemi più vari e resilienti su tutto il territorio. Gli investimenti previsti afferiscono alle seguenti categorie: tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano; digitalizzazione dei parchi nazionali; rinaturazione dell'area del Po; bonifica del "suolo dei siti orfani"; ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini; adozione di programmi nazionali di controllo dell'inquinamento atmosferico.

A ben vedere, gli interventi previsti dal PNRR si concentrano in modo integrato su foreste, suolo, ambienti marini e qualità dell'aria, con l'obiettivo di proteggere e valorizzare le aree

<sup>56</sup> Consultabile online sul [portale della Camera dei deputati](#).

<sup>57</sup> La suddivisione per componente è la seguente: M2C1 - Economia circolare e agricoltura sostenibile: 6,97 miliardi di euro. M2C2 - Transizione energetica e mobilità sostenibile: 25,36 miliardi di euro. M2C3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici: 22,24 miliardi di euro. M2C4 - Tutela del territorio e della risorsa idrica: 15,37 miliardi di euro.

<sup>58</sup> Cfr. obiettivi della *Componente 4 (M2C4) - Tutela del territorio e della risorsa idrica*.

naturali già presenti e di crearne di nuove, contribuendo così al miglioramento della qualità della vita e del benessere collettivo. Nell'ambito della linea di intervento 3 "Salvaguardare la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio attraverso la tutela delle aree verdi, del suolo e delle aree marine" è interessante l'investimento 3.2 "Digitalizzazione dei parchi nazionali e delle aree marine protette", oltre al sub-investimento 3.2a "Conservazione della natura - monitoraggio delle pressioni e minacce su specie e habitat e cambiamento climatico". In questo contesto, è stata infatti adottata la *Direttiva agli enti parco nazionali e agli enti gestori delle aree marine protette* allo scopo di migliorare la gestione e l'accesso al pubblico, la digitalizzazione dei servizi offerti dai Parchi e dalle aree marine protette. L'investimento 3.5 – *Ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini* prevede la realizzazione di azioni su larga scala per il ripristino e la tutela dei fondali e degli habitat marini, finalizzate a invertire l'attuale tendenza al degrado di tali ecosistemi. Gli interventi complessivamente previsti sono riconducibili a due principali tipologie: a) interventi su larga scala di risanamento degli habitat sensibili dei fondali marini; b) interventi relativi ai sistemi di osservazione delle coste<sup>59</sup>.

L'Investimento "Ripristino e tutela dei fondali e degli habitat marini", prevede un finanziamento complessivo di 400 milioni di euro per il periodo 2021-2026, con l'obiettivo di invertire il degrado degli ecosistemi marini italiani e potenziare la resilienza ai cambiamenti climatici. Gli interventi sono stati *suddivisi in quattro lotti geografici*, destinati a diverse regioni del Paese: i lotti maggiormente interessanti dagli interventi, che indicano la maggior presenza di investimenti sono quelli relativi al Mar Mediterraneo occidentale – Lazio e Campania il cui ammontare complessivo degli investimenti ammonta a 5.699.143,97 euro nonché l'area Mar Ionio – Sicilia e Calabria che conta un complessivo ammontare di 4.134.308,89 euro, a fronte di 873.746,07 euro destinati a Mar Mediterraneo occidentale – Toscana e all'area del Mar Adriatico – Friuli-Venezia Giulia e Puglia che invece prevede una spesa di 2.935.413,09 euro. Questa suddivisione geografica evidenzia un impegno significativo sia nel Nord che nel Sud Italia, con risorse allocate in modo da affrontare le specifiche esigenze ecologiche e ambientali di ciascuna area. In particolare, le regioni meridionali beneficiano di un'importante quota di finanziamenti, mostrando una significativa attenzione dedicata alla protezione e al ripristino degli ecosistemi marini in queste aree. Inoltre, l'investimento prevede la *realizzazione di una nuova unità navale idro-oceanografica*, progettata per supportare le attività di mappatura e monitoraggio degli habitat marini.

In totale, sono previsti almeno 22 interventi per il ripristino e la tutela dei fondali e degli habitat marini e dei sistemi di osservazione delle coste. Tali progetti mirano a fornire una conoscenza aggiornata e completa della distribuzione degli habitat di interesse conservazionistico nelle acque nazionali. Gli obiettivi comprendono il potenziamento delle capacità di osservazione degli ecosistemi marini, nonché l'avvio di un'ampia campagna di tutela, recupero e ripristino degli habitat marini degradati, in coerenza con la Strategia europea per la biodiversità al 2030, la Direttiva Quadro sulla Strategia per l'ambiente marino e la Direttiva Habitat. I progetti

---

<sup>59</sup> Si faccia riferimento al Capitolo 2. Stato del Capitale Naturale e Ripristino della Biodiversità (studi, analisi ed esperienze progettuali); 2.1 Restauro ecosistemi marini, dissesto idrogeologico, bonifica dei siti orfani, forestazione, aree protette, economia circolare: dove il PNRR incrocia alcune esperienze di progettazione in tema di Capitale Naturale del *V rapporto sullo stato del capitale naturale in Italia*, p 33.

prevedono interventi estesi di mappatura degli habitat marini, con l'obiettivo di promuoverne la protezione e il ripristino. Queste azioni mirano a contrastare il degrado degli ecosistemi del Mediterraneo e a sostenere attività fondamentali per le aree costiere e per filiere strategiche quali la pesca, il turismo e l'economia blu sostenibile<sup>60</sup>. Secondo il *V Rapporto sul capitale naturale*<sup>61</sup> la realizzazione delle cartografie degli habitat di interesse conservazionistico in tutte le acque sotto la giurisdizione italiana sarà realizzata con l'impiego di strumenti di ultima generazione, in modo che grazie alle risorse del PNRR si arrivi, entro il 2026, al raggiungimento della soglia del 20% della superficie delle acque nazionali da proteggere, anche grazie all'aggiornamento delle cartografie, alcune di queste particolarmente datate<sup>62</sup>. In questa direzione, alla data del dicembre 2021, sono stati firmati due *Protocolli d'Intesa*, rispettivamente tra MASE ed ISPRA per il ripristino e la tutela dei fondali e degli habitat marini e tra MASE, ISPRA e NAVARMA per la realizzazione di una unità navale oceanografica. Nel 2022 è stato redatto un cronoprogramma degli interventi di risanamento degli habitat dei fondali marini e di osservazione delle coste seguito nel 2023 dall'avvio degli interventi con i primi bandi di gara banditi da ISPRA<sup>63</sup>.

Vi è di più, il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) ha assegnato circa 9 milioni di euro<sup>64</sup> per finanziare progetti innovativi volti alla tutela della biodiversità nelle aree marine protette e negli enti parco italiani volti a realizzare attività di monitoraggio, ripristino e valorizzazione della biodiversità. *I progetti vincitori sono stati 57, di cui 22 saranno realizzati nelle aree protette del Sud Italia.*

Inoltre, nell'ambito della Missione 2 Componente 4 Investimento "Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano", l'Italia si è impegnata a realizzare boschi urbani mediante la messa a dimora di circa 6,6 milioni di alberi in città. Questo obiettivo, che vede impegnate in prima linea le Città metropolitane con alte soglie di inquinamento atmosferico, ha visto un

---

<sup>60</sup> Il progetto rappresenta un'iniziativa senza precedenti, che permetterà all'Italia di dotarsi di una cartografia aggiornata della distribuzione delle fanerogame marine, dei popolamenti a Coralligeno e dei coralli profondi presenti su gran parte dei monti sottomarini del Paese. Queste informazioni costituiranno una base scientifica essenziale per stimare il contributo di tali habitat al Capitale Naturale nazionale, e per valorizzare le misure già avviate nell'ambito della Direttiva 2008/56/CE sulla strategia marina.

<sup>61</sup> *V rapporto sul capitale naturale in Italia*, p. 36.

<sup>62</sup> Per esempio, la cartografia delle praterie di P. oceanica è datata, perché risale a più di 20 anni fa. La mappatura dei fondi duri del Piano circalitorale profondo e del Piano Batiale attuata con la Strategia marina non è sufficiente, ed è importante che siano cartografati ulteriori 14.000 km<sup>2</sup> di fondale, corrispondenti ad alcuni tratti dei margini della piattaforma continentale e alle sommità dei monti sottomarini presenti nelle acque italiane. L'azione 3) prevede di mettere a sistema specifiche soluzioni tecniche che favoriscano il recupero ambientale tramite misure di protezione di natura passiva e mediante azioni di ripristino attivo. Cfr *ibid.*

<sup>63</sup> A settembre 2022, è stato firmato l'Accordo ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 241/90, tra il MASE e ISPRA, propedeutico all'avvio dei lavori. Nel 2023 ISPRA ha firmato la Convenzione con Invitalia, quale centrale di committenza, la quale ha dato avvio agli interventi con i primi bandi di gara.

<sup>64</sup> Come si legge dal bando, tali risorse sono state assegnate nell'ambito della Missione 4, "Istruzione e Ricerca" – componente 2, "Dalla ricerca all'impresa" – linea di investimento 1.4, "Potenziamento strutture di ricerca e creazione di "campioni nazionali di R&S" su alcune "key enabling technologies", finanziato dall'Unione Europea – NextGenerationEU.

coinvolgimento cospicuo di città del nord (circa 16 città in luogo di sole due città del Sud impegnate in azioni di *Greening plans* (ossia Avellino e Matera)<sup>65</sup>.

La Componente 4 della Missione 2 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), intitolata “Tutela del territorio e della risorsa idrica”, ha l'obiettivo di aumentare la resilienza del Paese agli effetti dei cambiamenti climatici, del dissesto idrogeologico e dell'inquinamento. Gli interventi previsti mirano a proteggere la natura e le biodiversità, attraverso un *sistema avanzato di monitoraggio e previsione basato su tecnologie moderne*. Questi investimenti sono distribuiti su tutto il territorio nazionale, con particolare attenzione sia al Nord che al Sud, per affrontare le specifiche esigenze ecologiche e infrastrutturali di ciascuna area. A mero titolo esemplificativo e non esaustivo si pensi che la regione Friuli-Venezia Giulia (Consorzio di Bonifica Pianura Friulana) *ha ricevuto grazie al PNRR un finanziamento di 5 milioni di euro per l'ammodernamento degli impianti irrigui a scorrimento in alcuni comuni*. Questi interventi mirano a migliorare la gestione delle risorse idriche e la resilienza dell'agrosistema irriguo. Al Sud, si può annoverare la Regione Puglia, la quale ha ricevuto risorse PNRR per un totale di circa 2,76 miliardi di euro, destinati a 4.785 progetti. Di questi, 163 milioni di euro sono stati assegnati alla Componente 4, con particolare attenzione alla tutela del territorio e della risorsa idrica. Gli interventi includono il rinnovo del parco ferroviario regionale e la realizzazione di ciclovie turistiche, contribuendo alla sostenibilità ambientale e alla resilienza del territorio. Questi esempi evidenziano l'impegno del PNRR nel finanziare progetti che migliorano la gestione delle risorse idriche e la resilienza del territorio, sia al Nord che al Sud Italia, contribuendo alla transizione ecologica variamente e secondo le esigenze su tutto il territorio nazionale. Un cenno merita il terzo Rapporto sui dati regionali relativi allo stato di bonifica dei siti contaminati in Italia del 2025 dell'Ispra<sup>66</sup> nel quale si evidenzia come il PNRR abbia contribuito significativamente- sebbene i processi, anche di raccolta dati non siano del tutto ultimati e/o disponibili- alla mappatura ed indicazione dei c.d. siti orfani, ossia i siti potenzialmente contaminati in cui non è stato avviato o si è concluso il procedimento di bonifica o messa in sicurezza, per il quale il responsabile dell'inquinamento non è individuabile, oppure i siti rispetto al quale i soggetti responsabili dell'inquinamento non hanno concluso le attività e gli interventi. Sebbene la raccolta dei dati e delle iniziative non possa dirsi ancora conclusa, i dati del MASE ci indicano una sostanziale omogeneità nelle richieste Nord- sud, con circa 35 interventi previsti nelle regioni del Sud, in particolare nella Regione Campania.

Sul crinale tra quadro attuativo del PNRR, divari territoriali e biodiversità si colloca la lettura del *rapporto Svimez 2024*, il quale fornisce alcune interessanti ed utili indicazioni: la congiuntura del 2023 completa la fase di ripresa post-Covid, iniziata nel 2021, che ha visto il Mezzogiorno partecipare attivamente alla crescita nazionale, collocandosi stabilmente al di sopra della crescita media europea. L'economia italiana, alla luce delle evidenze emerse nell'ultimo quadriennio,

---

<sup>65</sup> Fonte I rapporto annuale sulla biodiversità in Italia, NBFC, p. 39.

<sup>66</sup> Si tratta in totale di 444 procedimenti, per la maggior parte dei casi, tuttora in corso. C'è una grande differenza tra i siti orfani in corso (91%). In merito al progressivo aggiornamento dei dati, i dati risalgono al 31/12/2021 e che, in ragione dei nuovi finanziamenti messi a disposizione e del proseguo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), le Regioni stanno predisponendo elenchi dei siti orfani che si suppone siano sempre di maggior dettaglio e più attuali.

sembrerebbe aver colmato il divario di crescita rispetto alle principali economie dell'area euro. Tale evoluzione sollecita una riflessione volta a determinare se i recenti andamenti segnalino una discontinuità strutturale oppure se riflettano dinamiche contingenti, riconducibili a fattori specifici del contesto post-pandemico. In questo quadro, una delle peculiarità più rilevanti della fase di ripresa è rappresentata dai differenziali di crescita regionale, la cui configurazione nel 2023 si discosta significativamente dal tradizionale schema Nord/Sud. La convergenza nei tassi di crescita tra l'Italia e l'area euro, unitamente alla riduzione dei divari territoriali interni, rappresenta un risultato di rilievo; tuttavia, rimane aperta la questione se tali esiti siano il riflesso di trasformazioni strutturali oppure se vadano interpretati come fenomeni transitori legati alla specificità della congiuntura recente<sup>67</sup>. L'utilizzo prioritario dei 26 miliardi di euro da destinare a investimenti riguarda il rafforzamento delle infrastrutture sociali, a favore delle quali viene destinato il 66% delle risorse (percentuale che sale al 68 per il Mezzogiorno). Maggiore al Sud (9,7%), rispetto al dato nazionale (7,3%), è la quota di risorse per le infrastrutture ambientali e idriche, che rappresentano il terzo ambito di utilizzo delle risorse<sup>68</sup>. Tuttavia, la lettura della tabella relativa a "Progetti infrastrutturali Pnrr a titolarità dei Comuni e delle città metropolitane per stato di avanzamento" indica che al mezzogiorno i progetti non avviati per risorse idriche e ambientali sono il 70%, laddove al centro Nord sono del 29%. Al contrario, specularmente al centro Nord si registra una percentuale del 70% di progetti avviati a fronte del 29% dei progetti non avviati<sup>69</sup>. Marginale risulta invece il ruolo dei comuni come soggetti attuatori di interventi infrastrutturali nel settore energetico e delle telecomunicazioni<sup>70</sup>. Questi dati, sebbene non determinanti, poiché il target di completamento dei lavori non si è ancora concluso, sono tuttavia significativi: una percentuale così alta di progetti non avviati al Sud è un indice- allarmante- della capacità gestionale degli enti territoriali di gestire efficacemente le risorse e le possibilità previste: le percentuali di mancato avviamento lavori al Sud aumentano significativamente per infrastrutture ambientali e idriche dove la percentuale del valore dei progetti avviati è inferiore al 50%<sup>71</sup>. È proprio in questo ambito che emerge un serio ritardo nelle regioni del Mezzogiorno, caratterizzate peraltro da deficit profondi nell'erogazione dei servizi. Anche le *conclusioni del Rapporto Svimez* sulle politiche di coesione mostrano la necessità di "individuazione di nuovi metodi e forme di governance per migliorare, soprattutto nel Mezzogiorno, l'efficacia delle politiche di coesione nel perseguire obiettivi di sviluppo e di riduzione dei divari". A ben vedere, secondo tale rapporto, l'esperienza maturata nel corso degli ultimi decenni ha messo in luce alcune criticità strutturali del contesto italiano, sia per quanto riguarda l'efficacia degli interventi nel promuovere la convergenza economica e sociale dei territori in ritardo di sviluppo, sia in relazione al rafforzamento della capacità amministrativa degli enti coinvolti.

---

<sup>67</sup> Rapporto Svimez 2024, p. 256.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 256.

<sup>69</sup> Tabella Rapporto Svimez p. 335.

<sup>70</sup> Rapporto Svimez, p. 334.

<sup>71</sup> Rapporto Svimez, p. 337.

#### 4. Considerazioni conclusive

L'intento della presente riflessione è stato quello di problematizzare il tema della biodiversità come angolo visuale dal quale osservare l'andamento del divario territoriale Nord-sud. La scelta del tema deriva dalla consapevolezza che gli enti territoriali siano, più di altri, chiamati ad impegnarsi su questo fronte, anche alla luce dell'effettivo radicamento e della conoscenza del proprio territorio.

In effetti, la perdita di biodiversità e il cambiamento climatico rappresentano due delle più gravi criticità che caratterizzano il contesto globale contemporaneo. La loro indiscutibile rilevanza impone alla comunità scientifica, così come alla società civile, l'adozione di una prospettiva di ampio respiro, tanto sul piano spaziale quanto su quello temporale. Tali sfide, per la loro complessità e portata, richiedono un approccio multilivello e orientato al lungo periodo, in grado di coniugare dimensione locale, nazionale e sovranazionale. In questa prospettiva, e in ossequio al dettato costituzionale, le azioni volte alla tutela e al ripristino della natura si configurano come espressione concreta del principio di solidarietà intergenerazionale, in quanto direttamente connesse alla salvaguardia del pianeta e alla tutela dei diritti delle generazioni future.

Come osservato, il risanamento dello storico divario Nord-sud è stato un aspetto cruciale per il PNRR. Le risorse e gli interventi destinati a tale scopo sottendono la consapevolezza, da parte del legislatore nazionale, che la problematica abbia indubbiamente una portata nazionale, e che solo in una visione d'insieme può essere compresa ed affrontata.

Ci si è chiesti se gli investimenti del PNRR, anche etimologicamente intesi come motore di *valorizzazione, decoro e bellezza*, possano essere considerati 'soddisfacenti'. L'azione regionale è, in tal senso, da considerarsi efficace? Si può individuare un divario 'bio-territoriale' in termini di tutela e recupero di *habitat* ed ecosistemi?

Si tratta, come evidenziato in apertura di questa riflessione, di analisi che scontano la difficoltà delle misurabilità piena ed effettiva dei fenomeni in oggetto. Si è in effetti osservato che il PNRR è stato portatore di una quantità di investimenti e programmi ingenti per l'Italia, soprattutto nel settore ambientale, nel quale ha incontrato – come osservato – la difficoltà di oscillare efficacemente tra soluzioni uniformi e soluzioni territoriali. Si può ragionevolmente sostenere che neppure risulta essere il tentativo – non del tutto presente – di individuare risposte che potessero tagliare visioni nazionali sul piano del territorio, portatore di tutte le sue specificità, anche e soprattutto sul piano della governance della natura.

Nel complesso, l'impatto del PNRR sulla governance della biodiversità può essere considerato, dai primi dati forniti e dalle analisi svolte, tendenzialmente non negativo per il Sud.

L'analisi di alcuni aspetti paradigmatici della Missione 2 del PNRR ha mostrato che, sul piano europeo, il contrasto ai divari territoriali sul terreno ambientale ed ecologico è considerato una priorità, nell'ottica di politiche non solo rispondenti a criteri di coesione territoriale ed equità ma anche competitività, come parte di un progetto non tanto nazionale quanto europeo. Occorre ricordare come, nell'ordinamento europeo, la risposta all'esistenza

dei divari territoriali è costituita dal concetto di coesione<sup>72</sup>, declinato nei suoi profili economici, sociali e territoriali<sup>73</sup>, così come previsto dall'art. 174 del TFUE, «per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni e il ritardo delle Regioni meno favorite».

Tale articolo fa riferimento al 'divario tra livelli di sviluppo delle varie regioni', ed evoca un 'ritardo di regioni meno favorite'. Il legislatore europeo ha utilizzato il termine '*meno favorite*'. Ebbene, il titolo del presente lavoro prende le mosse da una espressione usata agli inizi dell'Ottocento da Goethe, il quale evidenziò come l'Italia fosse "*Tanto favorita dalla natura*". Egli, cioè, rinvenne nella natura, nella sua bellezza e importanza un elemento unificante. In tal senso, risulta interessante come la stessa parola possa essere adoperata e involontariamente richiamata per esprimere concetti diversi ma in qualche misura collegati.

In conclusione, gli obiettivi, ambiziosi e lungimiranti del PNRR, hanno messo in crisi l'assetto organizzativo italiano, soprattutto quello meridionale, che ha dovuto fare i conti con il ritardo nella capacità di portare a termine gli impegni presi. Tuttavia, la portata delle politiche e degli strumenti derivanti dalla spinta europea del NGEU ha indotto il legislatore a non potersi permettere di lasciare indietro chi si trovava ai margini. I tempi non son ancora maturi per valutare in via definitiva e compiutamente l'impatto del PNRR sui divari territoriali anche sul piano ambientale e della *governance* della biodiversità. Tuttavia, a tal proposito, non si può non concordare con le parole di Mangiameli: «è la mancanza di una pianificazione strategica, sorretta culturalmente, che impedisce alle Regioni del Sud di affrontare adeguatamente la mancanza di sviluppo che le affligge. Ma si tratta di una condizione storica che tocca anche le Regioni del Nord, restie a una visione nazionale e condivisa»<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> La letteratura sul tema è molto vasta. Si faccia riferimento a S. PALERMO, *Sviluppo economico, politiche di convergenza e coesione sociale in Europa nel secondo Novecento. Il caso italiano*, in S. PALERMO, U. GENTILONI SILVERI, G. LA BELLA (a cura di), *La costruzione della pace nell'Europa del secondo Novecento. Democrazia, diritti, economia*, Sapienza Università Editrice, Roma, 2016; A. LA SPINA, *La politica per il Mezzogiorno. Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna 2003; R. LEONARDI *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 1998; G.L.C. PROVENZANO, *Le politiche europee e nazionali di coesione e la mancata convergenza: il caso del Mezzogiorno*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 1, 2016. Sul piano europeo, interessante il recente report in tema di coesione e governance europea Commissione europea, Direzione generale della Politica regionale e urbana, *Forging a sustainable future together: cohesion for a competitive and inclusive Europe: report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy, February 2024*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2024.

<sup>73</sup> Si veda G.P. MANZELLA, *Europa e «sviluppo armonioso». La strada della coesione europea dal Trattato di Roma al Next Generation Ue*, Il Mulino, Bologna, 2022.

<sup>74</sup> S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2012, p. 735.